



FELIPE JOSÉ CARDOSO AVEZANI

CRISE FISCAL E REFORMA DE ESTADO: Os condicionantes do novo paradigma gerencial  
da Administração Pública Estadual de Minas Gerais

Belo Horizonte  
Novembro de 2004

MC  
1661

MC  
1661

FELIPE JOSÉ CARDOSO AVEZANI

**CRISE FISCAL E REFORMA DE ESTADO: Os condicionantes do novo paradigma gerencial  
da Administração Pública Estadual de Minas Gerais**

Monografia apresentada para aprovação na  
disciplina Estágio II do Curso Superior de  
Administração Pública da Escola de Governo  
Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação  
João Pinheiro.

Orientador: Doutor Ricardo Carneiro

Belo Horizonte  
Novembro de 2004

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	
BIBLIOTECA	
N.º	<u>MG 1661</u>
Vol.	Ex.
Data:	<u>06/04/05</u>

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apontar os condicionantes fiscais da proposta de reforma administrativa contida no programa 'Choque de Gestão' elaborado pelo Governo Aécio Neves a partir de sua posse em janeiro de 2003. Para tanto, busca-se analisar a trajetória das finanças públicas estaduais a partir do regime militar instaurado em 1964, quando o pacto federativo brasileiro inicia um movimento de centralização, perpassando sua crise na década de 80 e as conseqüências dos programas de estabilização e liberalização econômica dos anos 90 para as contas públicas dos estados. De outro lado, descreve-se a conformação da temática sobre Reforma de Estado na agenda pública brasileira desde os anos 80, com ênfase no modelo gerencial e seus diagnósticos sobre a crise estrutural do Estado decorrente do esgotamento de um ciclo específico de intervenção estatal, qual seja, o Estado Desenvolvimentista. A partir desses movimentos iniciais, direcionamos nossa atenção para o caso do estado de Minas Gerais, de onde se estabelece um nexo particular entre o contexto de crise fiscal e o modelo de reforma proposto, qual seja, a hipótese do paradigma gerencial como via alternativa de ajuste para o desequilíbrio estrutural que acompanha o setor público mineiro. Nessa linha, a observação do quadro fiscal do estado nos anos 90, especialmente após os acordos de renegociação (Lei nº 9.496/97), aponta para a insuficiência dos mecanismos institucionais elaborados pelo governo federal para solucionar o impasse que caracteriza sua gestão financeira no período. De fato, o impacto dos acordos sobre a dívida pública mineira resume-se, em termos gerais, ao menor ritmo de crescimento do estoque de passivos, sem inverter, no entanto, a tendência de alta, que ademais se apresenta em descompasso com a cadência do ajuste. Assim, enquanto no intervalo 1997-2003 a dívida fundada do estado cresce 52%, o esforço de contenção fiscal não alcança a superação do quadro de déficit, em que pese a atenuação dos resultados negativos. Na ausência de canais de endividamento, bloqueados pelos parâmetros legais introduzidos ao longo dos anos 90 (Lei nº 9.694/97 e Lei Complementar nº 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal), e contando com pouco ou nenhum espaço para a redução de despesas, resta ao estado apelar para saídas alternativas da crise. Assim, em 2003, foi lançado o programa 'Choque de Gestão', que aposta na modernização da máquina administrativa estadual sob a égide do princípio de eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos. No entanto, os direcionamentos tomados pela reforma parecem sinalizar, antes, para o objetivo do ajuste das

contas públicas, na forma de ações focadas no corte de custos, seja por meio de estímulos aos agentes, seja pela retirada unilateral do estado de setores em que ele, historicamente, tem atuado.

Palavras-chave: federalismo, crise fiscal, dívida pública, reforma de estado, Minas Gerais.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2 EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: DA CRISE DO PADRÃO DE 1967 AOS ATUAIS IMPASSES.</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1 Uma breve introdução à idéia de federalismo</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2 Do esvaziamento político-financeiro pelo golpe militar de 1964.</b> .....	<b>11</b>
<b>2.3 O esgotamento do modelo de federalismo fiscal do regime militar</b> .....	<b>20</b>
<b>2.4 O federalismo fiscal na Constituição Federal de 1988</b> .....	<b>29</b>
<b>2.5 Estabilização econômica e finanças estaduais nos anos 90.</b> .....	<b>38</b>
<b>3 A REFORMA DE ESTADO E O CASO BRASILEIRO</b> .....	<b>48</b>
<b>3.1 Notas sobre a crise do Estado.</b> .....	<b>48</b>
<b>3.2 A temática da Reforma de Estado no Brasil.</b> .....	<b>58</b>
<b>3.3 O modelo gerencial de Reforma.</b> .....	<b>62</b>
<b>4 CRISE FISCAL E REFORMA DE ESTADO: O CASO DE MINAS GERAIS.</b> .....	<b>73</b>
<b>4.1 Uma breve retrospectiva do período 1988-1996</b> .....	<b>73</b>
<b>4.2 Os acordos de renegociação.</b> .....	<b>84</b>
<b>4.3 Os limites ao ajuste fiscal do Estado.</b> .....	<b>91</b>
<b>4.3 Reforma de Estado e crise fiscal: pontos de interseção</b> .....	<b>101</b>
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>109</b>
<b>6 BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>110</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os anos 90 marcaram uma inflexão na trajetória das finanças públicas estaduais brasileiras. Com o esgotamento do arranjo federativo fiscal instituído na esteira do golpe militar de 1964, após a suspensão das linhas de crédito externo em 1982, às unidades subnacionais restou redefinir suas condições de financiamento a partir das circunstâncias que perfaziam a dinâmica de liberalização política do país. Na dependência de soluções casuísticas envolvendo rodadas de negociação ponto a ponto com o plano federal, os estados observaram seu quadro de sustentabilidade fiscal atrelar-se, *gradativamente*, às medidas avançadas pela União no tocante à regulação do endividamento das instâncias inferiores de governo e à recomposição dos mecanismos de financiamento que haviam alimentado as relações fiscais entre os entes federativos no período anterior.

O advento da Constituição Federal de 1988 (C.R/88), com suas diretrizes descentralizantes, cuidaria de introduzir modificações substantivas nos padrões de interação intergovernamental existentes no país. Em se considerando os aspectos quantitativos, os estados assistiram ao aumento de sua participação nas receitas totais pelo fortalecimento das bases de arrecadação de seu principal tributo, o ICMS, ao mesmo tempo em que os mecanismos de transferência tributária, em especial o FPE<sup>1</sup>, tinham seus percentuais majorados. Sob a dimensão qualitativa, os governos subnacionais resgataram autonomia em matéria fiscal, antes cerceada pela reforma tributária de 1966, e inscreveram no texto constitucional um conjunto de instrumentos de transferência vertical de receitas, institucionalizando repasses em contraponto aos fluxos precedentes irregulares vinculados à barganha política entre as esferas de governo.

Contudo, se a C.R/88 significou uma inversão do movimento centralizador do federalismo brasileiro, ficaram em aberto problemas afetos diretamente à possibilidade de equilíbrio fiscal dos estados e municípios, em particular, o acesso ao endividamento. Desse modo, dado o estoque de passivos, as unidades subnacionais adentraram os anos 90 na ausência de parâmetros formais que assegurassem o ajuste das contas públicas dos estados, pondo em risco mesmo a efetividade do processo de descentralização anunciado.

Com a mudança de eixo da agenda política para a estabilidade monetária nos anos 90, explicitou-se a tensão entre a eficácia da gestão macroeconômica central e a

---

<sup>1</sup> Fundo de Participação dos Estados.

autonomia fiscal dos entes subnacionais. Assim, cabia a União encontrar meios capazes de alinhá-los ao projeto liberalizante em curso, abarcando tópicos relativos à reforma de Estado e ao equilíbrio fiscal.

A oportunidade para tanto surgiria com a contenção do processo inflacionário a partir do Plano Real. A perda pelos estados de uma importante fonte de recursos, o imposto inflacionário, e a prática de taxas de juros elevadas a incidir sobre o acumulado de dívidas impeliram os governos subnacionais a aceitarem o ajuste financeiro e patrimonial, em troca da assunção pelo plano federal de seus passivos. Tais medidas foram consubstanciadas nos acordos de renegociação assinados em 1997 (Lei nº 9496/97), os quais estipulavam, como contrapartida, o fechamento de canais usuais de endividamento dos estados, via liquidação de bancos e privatização de empresas, além de limites ao manejo orçamentário. Posteriormente, a aprovação da Lei Complementar nº 101 ampliou as amarras à gestão fiscal dos entes federativos, quedando os estados circunscritos ao potencial de suas fontes próprias de arrecadação.

Entretanto, sem qualquer solução real para a crise e impedidos de acionarem mecanismos de endividamento, resta às instâncias subnacionais apelarem para instrumentos alternativos, visando o reequilíbrio das contas públicas.

O presente estudo tem como objetivo apontar o papel crucial assumido pela crise fiscal do Estado de Minas Gerais no tocante ao delineamento da reforma administrativa desencadeada pelo Governo Aécio Neves a partir de sua posse em 2003. Para a construção do argumento, subdividiu-se o trabalho em três capítulos.

No capítulo 1, após apresentar os conceitos de federalismo e descentralização, parte-se para elaboração da trajetória das finanças públicas estaduais no intervalo compreendido entre a instauração do arranjo federativo fiscal do regime militar de 1964 e o momento atual.

No capítulo 2, introduz-se a temática sobre reforma de Estado, iniciando-se pelos diferentes diagnósticos da crise. Após esse movimento, analisa-se sua inserção na agenda pública brasileira desde os anos 80 e os contornos aqui assumidos por tal problemática, findando-se com a discussão sobre o modelo gerencial de reforma.

O capítulo 3 volta-se para o estudo do caso mineiro, no qual se busca demonstrar o vínculo particular entre o quadro de desajuste estrutural do estado e a proposta de reforma contida no programa ‘Choque de Gestão’ do Governo Aécio Neves. Cumpre ressaltar que, longe de alcançar argumentos concludentes e exaustivos sobre o assunto, tendo em vista a própria recenticidade do fenômeno, nosso estudo se pretende passo inicial de uma proposta futura maior que objetive avaliar os desdobramentos do processo e, assim, formular hipóteses quiçá mais consistentes relativas ao problema.

## **2 EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: DA CRISE DO PADRÃO DE 1967 AOS ATUAIS IMPASSES.**

### **2.1 Uma breve introdução à idéia de federalismo**

O federalismo pode ser entendido como o arranjo institucional em que coexistem diferentes pólos de poder, igualmente soberanos, que estabelecem relações entre si marcadas pelo binômio cooperação-competição (ABRUCIO, 1999). Esse conceito traz algumas implicações indispensáveis à noção de federalismo. Primeiro, a ausência de hierarquia linear entre as esferas de governo no sistema, na medida em que todas compartilham de igual legitimidade. Segundo, o federalismo busca, simultaneamente, atender aos objetivos de garantir a integridade do todo e propiciar vazão à pluralidade das partes. Esse último elemento decorre da tensão intrínseca ao arranjo, qual seja, a prevalência de movimentos contrários de agregação e fragmentação no interior de um determinado espaço geográfico, o que desloca seus membros para um processo permanente de negociação e barganha, conferindo ao federalismo inúmeros formatos institucionais e políticos (Affonso, 2000). Dessa forma, o êxito de um sistema federativo não pode ser “medido em termos de eliminação dos conflitos sociais, mas em sua capacidade de regular e administrar estes mesmos conflitos” (GAGNON apud ABRUCIO, 1999:19).

A gênese do federalismo, a experiência norte-americana, é elucidativa dos dilemas inscritos na conformação do modelo. No que nos interessa, a decisão dos estados americanos de formar uma instância maior, que aglutinasse a todos, era permeada pela preocupação de conciliar a autonomia original dos diferentes estados com a implantação de um governo central efetivo, i.e, “capaz de estabelecer um universo mínimo de regras para todo o território nacional [a princípio, com vistas à proteção mútua dos estados]” (ABRUCIO, 1999, p.20). Nesse sentido, explicitava-se a dualidade inserida na idéia de federalismo, qual seja, o convívio entre os princípios de independência (autonomia dos estados) e interdependência (cooperação). Ainda, a manutenção no tempo da integridade da federação dependeria de um certo equilíbrio de condições iniciais entre seus signatários e de sua manutenção no futuro, i.e, da expectativa quanto à simetria dos agentes no tocante a distribuição de recursos de poder.

Para resolver tais problemas, foram concebidos dois mecanismos de engenharia institucional, quais sejam, os do tipo ‘*checks and balances*’ e o pacto constitucional (Abrucio,

2000). O primeiro deles se refere aos instrumentos de controle do plano federal pelos estados, via Legislativo, espaço em que são representados os governos subnacionais, e Judiciário, guardião dos direitos das unidades estaduais inscritos na Carta Constitucional. O segundo mecanismo, a Constituição, assume o significado de um contrato formal entre os atores iniciais, os estados, com vistas a garantir suas prerrogativas. Nesse ponto, ganha relevo a imposição de regras de proteção a minorias, conhecida como *demos constraining*, constituindo freios às tendências de tirania pela maioria, tal como descrito por Sartori<sup>1</sup>.

O federalismo enseja uma dinâmica característica da teoria dos jogos<sup>2</sup> (ABRUCIO, 1999). A opção dos estados por ceder parte de sua liberdade anterior, em prol da formação de um governo central, é determinada pelo cálculo dos atores quanto a probabilidades de os demais participantes (no início, os estados, com a posterior entrada de um novo jogador, a União, pelo pacto constitucional) aceitarem, no tempo, as regras estipuladas originariamente. A adoção de comportamentos cooperativos por parte dos agentes, quais sejam, estados e governo central, no intuito de assegurar o bem maior comum entre eles, a autonomia, estaria, portanto, condicionada não só aos componentes institucionais (os *'checks and balances'* e o pacto constitucional) do federalismo, mas também às engrenagens do arranjo (ABRUCIO, 1999). Surgem, aqui, os modelos que procuram compreender os padrões de interação intergovernamental nos sistemas federativos, já que

Partindo do pressuposto de que a difusão de poderes de governo entre muitos centros caracteriza, em si, uma situação competitiva e conflitiva, uma vez que a cooperação entre os atores não é dada de antemão, podemos pensar as relações intergovernamentais no federalismo um problema de ação coletiva, diante de qual mais de uma resposta é possível. (ABRUCIO, 1999, p.21).

O modelo competitivo, nos termos de Dye (apud ABRUCIO, 2000), ressalta o caráter eminentemente conflitivo do federalismo como o aspecto crucial para seu sucesso. Nessa abordagem, a competição funcionaria como um mecanismo de controle sobre o poder e, ao estabelecer uma lógica de mercado entre os entes federativos, contribuiria para a melhoria das políticas públicas e maior responsividade<sup>3</sup> das esferas de governo, em especial

<sup>1</sup> Na discussão sobre a idéia de povo contida no conceito de democracia, Sartori (1994) toma imprescindível a relação daquela com o critério da maioria limitada, i.e, restringida pelos direitos de minoria, posto que o critério absoluto tenderia a se voltar contra o próprio princípio que celebra (primeiro vencedor, vencedor permanente).

<sup>2</sup> A teoria dos jogos descreve situações em que o resultado da ação do agente é condicionado pelas decisões individuais de terceiros quanto à linha de conduta a seguir.

<sup>3</sup> O conceito de responsividade se refere à maior ou menor sensibilidade dos governos às demandas do cidadão.

nos subníveis nacionais. Para alcançar esses objetivos, entretanto, o modelo conta com alguns pressupostos. Primeiro, os agentes devem atuar num contexto de simetria informacional, i.e, dispor de informações adequadas para a tomada de decisão. Segundo, para que haja espaço para a competição, é necessária a mobilidade dos fatores econômicos (capital e trabalho). E terceiro, os custos da disputa intergovernamental não podem ser externalizados por nenhum dos agentes, i.e, repassados para os demais competidores. De outra maneira, cuida-se nesse último ponto de evitar relações intergovernamentais predatórias (ABRUCIO, 2000).

Em oposição a essa vertente, um segundo modelo procura enfatizar o caráter cooperativo do federalismo (SCHWARTZ *apud* ABRUCIO, 2000). A idéia que permeia essa corrente é a possibilidade de uma perfeita divisão de tarefas entre os diversos planos de governo (de forma a dispersar o poder) e da adoção de um comportamento responsável do ponto de vista fiscal, no intuito de reduzir as possibilidades de transferência de custos.

Ambos os modelos, contudo, carecem de elementos suficientes para explicar os padrões de interação intergovernamental dos sistemas federativos (ABRUCIO, 1999). Com relação à abordagem de Dye, a ênfase nos mecanismos de competição instala na dinâmica intergovernamental uma permanente incerteza quanto aos resultados do jogo, o que, provavelmente, tenderia a conduzir a situações de iniquidade entre seus participantes e, assim, ao esgarçamento do tecido federativo. Como observado acima, as similitudes de condições iniciais entre os atores políticos (estados) e sua projeção no tempo são consideradas fatores importantes para a viabilidade do arranjo, posto que a persistência de disparidades de recursos introduz crescente insegurança quanto à manutenção do equilíbrio de poder no interior do pacto federativo. Ademais, a lógica competitiva induziria os agentes à assunção de condutas predatórias entre si, por meio de oportunismos<sup>1</sup> e da externalização de custos. No caso dos modelos cooperativos, restam não solucionados os problemas que envolvem coordenação entre as esferas de governo e a definição do princípio de responsabilidade fiscal, além da negligência quanto aos outros aspectos do federalismo.

A partir dessas observações, eleva-se uma terceira hipótese de funcionamento das engrenagens do arranjo federativo, justamente aquela que procura combinar os mecanismos competitivo e cooperativo de sua dinâmica intergovernamental. Como delineado por Elazar (*apud* ABRUCIO, 2000), o conceito nuclear dessa abordagem, o pluralismo, busca

---

<sup>1</sup> Os “oportunismos” derivam de assimetrias de informação entre os agentes, numa situação envolvendo ativos específicos. No caso em questão, surge a possibilidade de “riscos morais”, entendidos como a alteração de conduta de um agente após estipuladas as regras de um determinado contrato.

captar os dois aspectos. Se de uma perspectiva, subentende-se o estímulo à diversidade, inscrita na idéia de auto-governo, de outra reforça-se a noção de parceria, o que traz em seu bojo valores como tolerância, barganha e reconhecimento mútuo, no objetivo de proteção às diferenças. Portanto, o dilema, existente no momento de constituição do pacto federativo, entre a preservação da autonomia/simetria dos atores e a necessidade de uma instância maior de governo efetiva, por esse modelo, requereria um tipo de interação entre os entes capaz de absorver ambas as facetas de competição (liberdade parcial dos antigos estados) e cooperação (benefícios da união entre as partes) inscritas na tensão intrínseca ao federalismo.

Assim, é no modelo proposto por Elazar que despontam as instituições como peças fundamentais do jogo federativo, na medida em que “delimitam o espaço das crises e as circunscrevem aos conflitos intrínsecos à Federação” (MORA & SILVA, 2001). A existência de regras formais que determinam as estratégias disponíveis para os agentes ao conferir previsibilidade aos cursos de ação possíveis, contribuiria para a transparência das relações intergovernamentais e, portanto, para a autonomia da partes envolvidas.

Finalmente, tendo em vista os propósitos deste trabalho, o federalismo pressupõe algum grau de descentralização, mas não se confunde com este. Em outros termos, federalismo e descentralização apresentam sinergias (MORA & SILVA, 2001), posto que a participação institucionalizada dos subníveis nacionais nas receitas e encargos reforçaria os direitos originais das partes constituintes de uma federação. Descentralizar significa “redistribuir recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação econômico-social específica” (AFFONSO, 2000: 130), sem, contudo, envolver a atribuição de traços de soberania para distintos planos de governo. Daí o conceito de federalismo se coadunar, em contextos históricos específicos, com diferentes níveis de partilha de recursos e encargos entre os entes.

## **2.2 Do esvaziamento político-financeiro pelo golpe militar de 1964.**

O regime militar instituído com o golpe de Estado de 1964 inaugurou uma nova fase de acumulação no país (COLLIER, [198-]). Finda a primeira etapa de industrialização brasileira, com a consolidação do parque produtivo de bens de consumo não duráveis, restava a economia o segundo impulso desenvolvimentista relacionado à substituição das importações de bens de consumo duráveis e de capital, intensiva em investimentos (LOPREATO, 2002). A realização destes, por sua vez, dependeria das decisões

das empresas privadas (nacionais e multinacionais) e do Estado, de tal forma que a inter-relação entre esses agentes definiria um dado padrão de desenvolvimento (PEREIRA, 1992). No objetivo de contextualizar o ciclo de acumulação instaurado pelo governo militar e suas consequências para o arranjo federativo vigente à época, descrevemos sucintamente os fatores determinantes da dinâmica capitalista aqui existente.

A taxa de investimento ou de formação bruta de capital fixo em uma economia é condicionada, basicamente, por dois conjuntos de preços (BELLUZZO & ALMEIDA, 2000), quais sejam, preços de produção/ativos de capital e preços do endividamento/disposição para empréstimo (propensão à liquidez). Esse último elemento conduz ao enfoque keynesiano da ausência de qualquer relação *ex ante* entre poupança e investimento, posto que a decisão individual de investir se concretizaria no acesso ao crédito do sistema financeiro. Pois, enquanto o primeiro termo (poupança) é determinado pelo preço dos ativos financeiros e sua evolução, o segundo (investimento) se encontra em função dos rendimentos, preços dos ativos, do referencial de juros e do acesso ao crédito em uma dada realidade.

Assim, o único eixo entre os dois mercados seria a taxa de juros, que, ao mesmo tempo, exerce função distinta em ambos (BAER, 1993):

a) no investimento assumiria o papel de taxa de desconto, i.e, o referencial que traduz para valores presentes o retorno esperado do capital;

e

b) na poupança, a preferência pela liquidez, i.e, a escolha por aplicações em ativos mais ou menos conversíveis em moeda.

As inversões, portanto, estariam correlacionadas à disponibilidade de crédito, na forma de duas fontes. A primeira, denominada fundo *finance*, seria associada ao crédito de curto prazo, disponível por meio do fenômeno do multiplicador bancário<sup>2</sup>. É para esse tipo de fundo que Keynes deslocava o movimento inicial do investimento, em detrimento da poupança (BELLUZZO & ALMEIDA, 2000). Entretanto, a função de investimento de longo prazo estaria a cargo da segunda fonte de financiamento, o *funding*.

A formação do *funding* (BAER, 1993) numa economia ocorreria por meio do ciclo iniciado pelo gasto autônomo (em parte desencadeado pelo investimento), definido

como a parcela do consumo dos indivíduos que independe da renda. A partir do efeito multiplicador<sup>3</sup> da demanda impulsionada pelo gasto, haveria a constituição de poupança em igual montante ao investimento inicial, assegurando dessa maneira, em termos globais, o adimplemento dos créditos captados pelos agentes para a realização do investimento. Contudo, se a poupança é gerada automaticamente *ex-post* dado o incremento da renda, não há nada que garanta, a priori, sua canalização conforme as necessidades de financiamento dos investidores. A preocupação recairia, assim, na conciliação entre o comportamento dos dois grupos (rentistas e investidores), balizada pela taxa de juros de mercado e pela intermediação do sistema financeiro. Ademais, a disponibilidade de financiamento de longo prazo estaria relacionada à acumulação de renda e pela propensão a diferir o consumo no tempo.

Numa economia, coexistem diferentes mecanismos de canalização de poupança (*funding*) para os investimentos de longo prazo (BAER, 1993), estando restrita a viabilidade de cada tipo às circunstâncias histórico-econômicas prevalentes. A combinação entre eles determinará o percurso padrão de desenvolvimento de um país, como mencionado. Os mercados de crédito e de capital constituiriam os pontos privados de repasse e alocação de recursos entre os agentes, caracterizando, juntamente com a reversão de lucros, os mecanismos principais de financiamento nas sociedades contemporâneas centrais. Por outro lado, em algumas economias, a ausência de uma classe sólida de rentistas e o atraso da inserção no processo de desenvolvimento colocariam o Estado como o principal propulsor do crescimento, o qual disporia de três meios para o aumento das taxas de inversão de longo prazo, quais sejam, a poupança compulsória (tributos e inflação), os subsídios ao setor privado<sup>1</sup> e a captação externa (PEREIRA, 1992).

O caso brasileiro seguiu de perto esse último padrão (PEREIRA, 1992). Dentro dos propósitos desse estudo, o redesenho do arcabouço federativo do país pelo regime militar de 1964 tinha como objetivo remover os óbices institucionais à segunda etapa de modernização econômica do país, dotando o governo federal de instrumentos capazes de alavancar o desenvolvimento. Tratava-se, pois, antes de tudo, de recompor as bases de financiamento da economia, de sorte a atender ao bloco de investimentos requerido pelo novo estágio social e econômico do país (LOPREATO, 1993). A reformulação dos padrões de interação intergovernamental após o golpe militar de 1964 envolveu três principais aspectos (ABRÚCIO, 1997).

---

<sup>1</sup> Bresser (1992) entende os subsídios estatais ao setor privado, nos países subdesenvolvidos, como um substituto da acumulação primitiva predominante nos primórdios do capitalismo.

Em primeiro lugar, promoveu-se o esvaziamento político das instâncias estaduais de governo, dado seu impacto na dinâmica política nacional. A decisão de se instituir o federalismo no Brasil esteve, desde o começo, relacionada à preponderância dos interesses regionais sobre qualquer argumento a favor da consolidação de uma esfera central forte (ABRUCIO, 2000), devido à inexistência de laços econômicos entre os entes que lhes impusessem qualquer lógica de atuação norteadas por diretrizes supra-estaduais (REZENDE & AFONSO, 2002). Não é por outra razão que, em diferentes fases da história brasileira, o ideário liberal tenha se confundido com o conceito de descentralização (REZENDE & AFONSO, 2002).

Assim é que no período republicano que precede ao regime militar observava-se um modelo federativo estruturado, por um lado, na autonomia dos subníveis nacionais e, de outro, na articulação do pacto oligárquico por meio do governo federal (LOPREATO, 2002), no intuito de garantir o equilíbrio entre as elites estaduais. A predominância de movimentos centrífugos no federalismo brasileiro propiciava, portanto, o estabelecimento de vínculos orgânicos entre as máquinas públicas dos estados (em especial, pelos recursos de patronagem) e a trajetória dos atores políticos, dificultando a sedimentação de partidos com parâmetros nacionais de conduta (ABRUCIO, 1997). Além disso, os governadores constituíam importantes contrapesos ao governo federal e eram pretendentes aos cargos de presidência.

A neutralização da dinâmica política regional implicou, inicialmente, na instituição de eleições indiretas para governador, por meio do Ato Institucional nº 2. A manutenção, porém, de votações diretas para cargos legislativos no plano federal perpetuava a influência das máquinas públicas estaduais sobre a classe política nacional (ABRUCIO, 1997), exigindo novas interferências do regime sobre a condução dos estados. A estratégia elaborada direcionou-se, então, para a escolha de candidatos de perfil eminentemente técnico às governorias, alinhados ao plano federal e desprovidos de qualquer relação com o jogo político dos estados.

Em segundo lugar, ocorreu a centralização das diretrizes normativas no tocante a organização institucional e burocrática do Estado em âmbito federal (MARTINS, 1997), pela via do Decreto-lei nº 200. Assim, sob o argumento de racionalização, buscava-se reproduzir no plano regional a estrutura administrativa do governo central, facilitando as funções de controle e planejamento (ABRUCIO, 1997). Ademais, ao se diversificar a

natureza dos órgãos estatais (Administração Indireta – autarquias, fundações, empresas públicas etc.), havia o intuito de contornar a rigidez das Administrações Diretas e introduzir uma lógica empresarial no comando desses setores (MARTINS, 1997). Disso decorreu a instauração de uma dinâmica perversa no interior do serviço público, com reflexos em todos os entes federativos, qual seja, a ampliação da Administração Indireta sem amarras institucionais eficazes que as subordinassem às decisões emanadas do centro, instalando-se uma tensão permanente entre as duas esferas (MARTINS, 1997).

Acrescente-se que as figuras jurídicas criadas pela legislação supramencionada caracterizaram-se pela adoção de padrões organizacionais privados e de uma lógica de mercado, retirando o foco dos objetivos sociais para a perseguição de lucros. Nesse sentido, estabeleceu-se crescente disparidade entre o setor público descentralizado e a Administração Direta do Estado, extrapolando a fratura normal horizontal do serviço público para produzir um recorte vertical, com danos à coerência interna e a implementação de políticas (MARTINS, 1997). É também esse o contexto que ensejou o conceito dos “anéis burocráticos” (CARDOSO *apud* MARTINS, 1997), elucidando uma forma específica de articulação entre os espaços público e privado.

Em terceiro lugar, e particularmente importante para esse estudo, o novo formato de relações intergovernamentais no regime autoritário implicou a reestruturação do sistema tributário-financeiro existente, de forma a suprir o governo central de recursos e instrumentos de coordenação funcionais à execução dos projetos de desenvolvimento econômico (LOPREATO, 2002). Em contraste com o período anterior, marcado pela autonomia dos estados em matéria tributária e fiscal, o arranjo instituído procurou concentrar no plano da União as decisões relativas aos gastos do Estado, forçando ao alinhamento as instâncias subnacionais de governo.

As medidas no campo tributário-financeiro empreendidas pelo regime militar eram uma resposta a inviabilidade dos padrões de financiamento vigentes durante a fase anterior de desenvolvimento brasileiro, assentados em mecanismos inflacionários (LOPREATO, 1993). Os requisitos da fase de acumulação que se precipitava, em especial a associação ao capital externo, exigiam a recomposição das bases de recursos da economia em mecanismos outros que assegurassem a estabilidade e, ao mesmo tempo, dotassem o Estado de instrumentos de poupança e financiamento adequados ao novo ciclo intensivo em

investimentos. Essas alterações, como citado, passavam pela inversão do quadro federativo do país.

As modificações promovidas pelo regime militar introduziram uma nova configuração na dinâmica fiscal dos estados. À descentralização e autonomia anteriores, foi contraposto o processo de centralização tributária, juntamente com o deslocamento das decisões sobre o investimento para a esfera federal de governo. A inflexão da trajetória federativa prevaemente, no que tange aos seus aspectos fiscais, foi norteadada por princípios de racionalidade e constituía-se, ainda, em instrumental de gestão macroeconômica e de esvaziamento do poder local (REZENDE, 1982).

A concentração de receitas no âmbito da União foi realizada, basicamente, pela Reforma Tributária de 1966 (LOPREATO, 2002). A funcionalidade do sistema proposto à etapa de acumulação que se inaugurava no período reordenou as relações intergovernamentais no tocante à autonomia fiscal dos entes e à distribuição de recursos entre eles, com vistas à consecução dos planos de modernização da economia brasileira. Ao governo federal coube elevada participação na receita tributária por meio da concentração de competências em seu âmbito, ao passo que estados e municípios assistiram a modernização de suas bases tributárias próprias com a implantação de tributos sobre valor agregado, respectivamente, o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) e o imposto sobre prestação de serviços (ISS). De outro lado, contudo, no objetivo de fomentar a iniciativa privada, o arranjo instituído retirou dos governos subnacionais a autonomia em matéria tributária ao repassar para a União as prerrogativas de fixação de alíquotas e concessão de isenções de tributos fora de sua jurisdição.

O outro componente da reforma foi a elaboração de um duplo mecanismo de repartição de receitas na Federação, com finalidades complementares (REZENDE, 2003). Cumprindo a função redistributiva, entendida como “toda transferência que entrega para governos de nível inferior receitas que eles não teriam como arrecadar” (PRADO, 2003, p. 46), surgiram os fundos de participação dos estados e municípios que, além do mais, exerciam o papel de soldar os interesses regionais de apoio ao regime, sobretudo nos estados mais atrasados<sup>1</sup> (LOPREATO, 1993). Com a função cooperativa, os fundos setoriais de infraestrutura (formados com a arrecadação dos impostos únicos) buscavam elevar o investimento

---

<sup>1</sup>Esse tipo de transferência foi, a par dos objetivos centrais, submetido a condicionalidades na sua aplicação, acoplado a sua finalidade principal de atenuação de desigualdades entre os membros federativos uma função cooperativa.

em setores considerados estratégicos (BARRERA & ROARELLI, 1995). Ainda não oficiais, havia os incentivos voltados para a redução das disparidades regionais.

As reformas do sistema financeiro nacional, no bojo do Programa de Ação Econômica do Governo<sup>1</sup> (PAEG), tiveram implicações igualmente importantes no redesenho das relações intergovernamentais no Brasil. Por um lado, ao estabelecerem o controle da União sobre fontes importantes de poupança, com origem em mecanismos compulsórios (PIS, PASEP, FGTS, SFH); e, de outro, ao conferir ao Executivo federal discricionariedade no manejo de recursos via criação do orçamento monetário, sob administração do Conselho Monetário Nacional (CMN), e da conta-movimento, conexão entre o Banco Central e Banco do Brasil que permitia a ampliação ilimitada das operações de crédito desse último, apenas sob o crivo das autoridades monetárias (LOPREATO, 1993), as medidas adotadas relegaram ao plano federal autonomia para comandar as decisões de investimento nos diferentes níveis da federação, ao vincularem o repasse de recursos a destinações específicas. Essa engenharia institucional engendrava condições para a manipulação da massa dos gastos públicos pelo governo central sem qualquer interferência do Legislativo, ao mesmo tempo em que lhe facultava a delimitação do uso das fontes de financiamento em consonância com as diretrizes dos planos de desenvolvimento.

A perda de autonomia tributária dos estados, com as medidas adotadas pelo regime militar, restringiu, assim, a capacidade de cada unidade de se ajustar às suas condições específicas e de responder aos gastos (LOPREATO, 2002). A queda de participação nas receitas totais, a redução dos percentuais dos fundos de participação dos estados e municípios após a edição do Ato-institucional nº 5 e a ingerência do governo federal nas competências tributárias das demais esferas obrigaram os estados a recorrerem a fontes alternativas de financiamento abertas pelo novo arranjo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O PAEG foi elaborado no Governo Castelo Branco - que se inicia com o golpe de Estado de 1964 - e listava, entre seus objetivos: "acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido no biênio 1962/1963; conter, progressivamente, o processo inflacionário, durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966 [...]; assegurar, pela política de investimento, oportunidades de emprego produtivo à mão de obra que aflui ao mercado de trabalho [...]" (RESENDE, 1989, p. 213/214). A ênfase do programa recaía sobre o crescimento econômico, ao qual as demais variáveis, inclusive a inflação, estariam condicionadas. (RESENDE, 1989). Dessa forma, o PAEG, no qual se inseria também a Reforma Tributária promovida em 1966, objetivava recompor as bases de financiamento da economia, a partir do diagnóstico do esgotamento das fontes inflacionárias até então utilizadas (LOPREATO, 1993).

<sup>2</sup> De acordo com Lopreato (1993; 2002), a reforma tributária de 1966 elevou a participação da União nas receitas totais de 40,6% para 51,6%, enquanto os estados assistiram a uma queda de 46,3% para 35,2%.

Explicitava-se, dessa forma, o acesso ao endividamento como um terceiro eixo das relações intergovernamentais - os dois outros seriam as transferências legais ou constitucionais e as transferências voluntárias - (AFONSO *apud* MORA, 2002), na medida em que os fluxos de financiamento interno e externo para os governos subnacionais estavam condicionados ao cumprimento de requisitos de aplicação em categorias ou funções orçamentárias ou à regulamentação federal para o endividamento público, i.e, eram impostas restrições político-burocráticas à disponibilidade das fontes de crédito (LOPREATO, 2002). Os mecanismos estabelecidos, consoante o princípio do controle do crédito público, contavam com critérios muito mais seletivos (controle sobre a aplicação dos recursos) do que normativos, no que diz respeito ao montante do endividamento, posto que ocorria a regulamentação não abrangente do universo do setor público ou do conjunto das operações de crédito (c. ex., as dívidas extra-limite, externa, vinculadas a investimentos prioritários). Outrossim, observou-se a crescente politização dos mecanismos de endividamento, o que conferia um caráter irregular às linhas de financiamento disponíveis (REZENDE & AFONSO, 1988).

No mesmo sentido, a captação de recursos via canais institucionais com o governo federal (fundos setoriais, convênios, parcerias, repasses a fundo perdido dentre outros), principalmente pelos órgãos indiretos e empresas públicas, assumiu relevância no financiamento dos gastos públicos estaduais, em especial no que concerne aos investimentos. A contraface desse esquema, como já ressaltado, foi a perda de autonomia dos demais entes na condução dos dispêndios, de sorte a favorecer o alinhamento dos planos subnacionais às prioridades da estratégia central de desenvolvimento. Dessa forma

[...] a questão do federalismo no Brasil ganhou uma dimensão que não pode ser definida apenas com base nas relações estritamente fiscais. Não se trata de esquecer o caráter das relações na esfera fiscal nem de desconsiderar o problema fundamental de coordenação federativa diante da enorme disparidade econômica entre as unidades [...]. Trata-se de chamar a atenção para o papel das articulações financeiras e o papel que desempenharam na composição do quadro institucional responsável por definir o federalismo no Brasil. (LOPREATO, 1997, p. 97)

O setor de empresas estatais (SEE) exemplificava bem essa dimensão (PRADO, 1996). Os investimentos do SEE adquirem contornos federativos devido a três fatores, quais sejam, seus impactos econômico e regional; a inserção dos interesses estaduais

nas decisões de alocação de recursos e o significado das políticas do setor para a montagem e composição dos arranjos de interesses na dinâmica federativa brasileira. No final dos anos 60, com a federalização (centralização de capital) dos grandes grupos estatais na esteira dos projetos de modernização da economia (setores elétrico, de telecomunicações etc.) e formação das *holdings* setoriais que interligavam empresas nos diferentes âmbitos da federação, a interferência de agentes regionais no SEE passou a depender dos canais informais de articulação junto à esfera central de governo. Entretanto, a efetividade desses meios foi limitada pela forma de organização institucional e pelo contorno jurídico-legal dos setores (PRADO, 1996). Quanto ao último aspecto, o SEE estruturou-se ao abrigo do Decreto-lei nº 200 que instituiu as regras de funcionamento das Administrações Indiretas do Estado, em todas as suas consequências. Com relação ao primeiro, em que pesem algumas variações<sup>1</sup>, consolidou-se o SPE em sistemas fechados (PRADO, 1996).

Esse modelo fundava-se em dois mecanismos, tais sendo a dominância dos órgãos de planejamento setoriais e o modelo tarifário financeiro, com funções redistributivas, desenhado (PRADO, 1996). De um lado, o monopólio estatal dos setores e a centralização das decisões, aliados a alta complexidade técnica, impunham a conversão de fatores políticos em argumentos de ordem técnica para a concretização de investimentos – daí a autonomia de que dispunha a burocracia. De outro, o SEE, em sua estratégia de manutenção de níveis tarifários adequados à expansão do setor (política do realismo tarifário), operava intrincados sistemas de subsídios cruzados, garantindo a equalização absoluta de preços em todo o país. Ainda, o financiamento das empresas estatais era feito com base em fundos vinculados a impostos federais, geridos fora de quaisquer instrumentos legais de acesso e controle legislativo.

As repercussões do quadro financeiro – tributário delineado pelo regime militar sobre as contas públicas dos estados ensejaram, portanto, a reformulação de suas bases de financiamento e um novo formato de interação intergovernamental. Como ponto de partida, a alavancagem dos investimentos estaduais em fontes alternativas de recursos, i.e, além de sua efetiva capacidade tributária, acarretou o gradativo descolamento entre as bases próprias de arrecadação e os gastos públicos desses entes (REZENDE, 1982). Dessa maneira, a prestação de serviços públicos e a continuidade das inversões passaram a ser afetadas pela

---

<sup>1</sup> Prado (1996) arrola quatro fatores relacionados à capacidade de interferência dos agentes externos no setor, quais sejam, autonomia de capital; composição da alta burocracia estatal; natureza da divisão do trabalho entre agentes públicos e privados; e o controle político das decisões. Ademais, a distribuição dos componentes do setor entre os agentes (p.ex., no setor elétrico, geração, transmissão e distribuição) também contribuiria para a maior ou menor intromissão dos interesses regionais nas decisões de gasto do SEE.

irregularidade dos fluxos de financiamento provenientes dos vínculos institucionais com a União e das normas relativas ao endividamento, ambos sujeitos a interferências políticas. Ademais, a instabilidade das receitas dificultava a programação fiscal e tornava vulneráveis as projeções orçamentárias por comprometer a arrecadação futura.

No plano organizacional, a progressiva descentralização administrativa (autarquias, fundações, empresas públicas etc.) no âmbito dos estados, como instrumento de captação de recursos via governo central, esgarçou os laços internos aos aparatos públicos (fragmentação do setor público), o que, somado ao enfraquecimento das fontes próprias de arrecadação, afastou os Tesouros regionais das decisões quanto à alocação de parcelas dos gastos governamentais (REZENDE, 1982). Ainda, observou-se no período a diversificação das funções desempenhadas pelos estados como resposta a vinculações existentes nos repasses e financiamento federais, com implicações quanto ao aumento dos dispêndios e à deterioração das finanças públicas desses entes. Note-se que o fenômeno ora descrito foi produto não da iniciativa dos governos estaduais, mas da centralização das decisões de investimento, que implicou a reprodução em nível local da estrutura administrativa federal (REZENDE, 1982).

Por último, a fragilização das bases tributárias próprias dos subníveis nacionais levou a ampliação das redes intragovernamentais de articulação envolvendo o setor público estadual e seus agentes financeiros, na medida em que estes cumpriam papéis cruciais de intermediação entre estados e governo central, de rolagem da dívida pública e captação de recursos (LOPREATO, 2002). As conexões assim desenvolvidas se transformariam, posteriormente, num foco importante de geração de déficits e descontrole das contas públicas, dificultando todas as tentativas de regramento e equilíbrio empreendidas pelas equipes econômicas centrais.

### **2.3 O esgotamento do modelo de federalismo fiscal do regime militar**

A segunda metade da década 70 assinalou o início do processo de reformulação do arcabouço federativo brasileiro instaurado pelo regime militar (LOPREATO, 2002). Beneficiado pelo intenso crescimento do “milagre econômico” e pelo recrudescimento do autoritarismo a partir do Ato Institucional nº5, o modelo foi capaz de reproduzir-se, sem maiores atritos, durante os anos imediatamente posteriores ao golpe de Estado (ABRÚCIO,

1997). Contudo, condições emergentes nos cenários interno e externo conduziram a revezes no padrão de interação intergovernamental até então prevalecente.

Contra todos os sinais emitidos pelo primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973, e o subsequente ajustamento recessivo das economias centrais, o governo militar empreendeu seu segundo projeto de desenvolvimento, o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), no intuito de consolidar o parque industrial nacional de insumos e bens de capital<sup>1</sup>. Intensiva em investimentos, essa estratégia aproveitou-se da abundância dos mercados internacionais de capital<sup>2</sup> para a consecução das ações do plano e para o fechamento do balanço de pagamentos brasileiro, deficitário pela elevação dos preços dos insumos produtivos, em especial o petróleo (BAER, 1993). Assim, em meados dos anos 70, o governo federal não só relaxou os controles ao endividamento público, como passou a induzir as captações no exterior por parte dos demais agentes governamentais, em especial nas empresas estatais<sup>3</sup> (REZENDE & AFONSO, 1988). O recurso a linhas externas de crédito, então, tornou-se uma das principais fontes de financiamento do setor público, expondo o Estado a possíveis oscilações cambiais e das taxas de juros dos países centrais.

Ao mesmo tempo, a economia brasileira demonstrava sintomas de desaceleração dos índices de crescimento vigentes durante o período anterior e a tendência a manutenção das taxas de inflação em patamares superiores (LOPREATO, 1993). Assim, ao acréscimo dos incentivos fiscais ao setor privado para impulsionar o novo plano de desenvolvimento, somou-se a redução das bases de arrecadação próprias para provocar a contenção da poupança pública dos estados. Ademais, a imposição de políticas monetárias restritivas para esterilizar o fluxo de capitais externos e conter a escalada de preços implicou na elevação dos custos do endividamento público interno. As estatais, de outro lado, assumiram o papel de instrumento de política monetária por meio da contenção das tarifas públicas, esvaziando sua capacidade de alavancagem em recursos próprios.

Devido a isso, intensificou-se a função das articulações intergovernamentais e do acesso ao endividamento no provimento de fontes alternativas de financiamento aos governos estaduais<sup>4</sup>. A continuidade e ampliação dos gastos públicos dessas esferas

---

<sup>1</sup> O que ficou conhecido como estratégia de ajustamento expansivo (BELLUZZO E ALMEIDA, 2000).

<sup>2</sup> Baer (1993) atribui a elevada liquidez internacional do final dos anos 70 à recessão econômica e a reestruturação produtiva das economias centrais.

<sup>3</sup> Resoluções Senatoriais nº 62/75 e 93/76.

<sup>4</sup> De acordo com Afonso (*apud* MORA & SILVA, 2001), da dívida consolidada dos estados em 1980, 32,4% era o percentual da dívida externa, enquanto a dívida interna extralimite representava 22,2%.

atrelavam-se, gradativamente, à disponibilidade dos mecanismos de crédito, aos repasses e convênios, parcerias e aplicações diretas do plano federal, o que promoveu o descolamento dos gastos das bases fiscais dos estados e, em consequência, deslocou sua atuação para a dependência dessas linhas de recursos (LOPREATO, 1993). Reforçava-se, dessa forma, o arcabouço institucional montado pelo regime militar para a consecução dos projetos de modernização econômica e neutralização das instâncias inferiores de governo, apontando para a centralização ainda maior das decisões alocativas ou de investimento<sup>1</sup> (AFONSO *apud* JAYME JR., 1994; LOPREATO, 1993). O financiamento pela dívida mobiliária (viável após a introdução da correção monetária pelas reformas financeiras posteriores ao golpe militar) e a captação direta de agentes financeiros privados e estaduais respondiam igualmente à precarização das fontes próprias de arrecadação dos estados e ampliavam o papel do endividamento na sua administração.

Paralelamente, a estratégia militar de solapar a dinâmica estadual da política brasileira dava mostras de enfraquecimento (ABRUCIO, 1997). De um lado, aos poucos, tornava-se patente a incapacidade do regime de coordenar o preenchimento dos cargos públicos em todos os níveis de governo e, em decorrência, romper com a lógica de atuação regional dos políticos pelos laços orgânicos mantidos com as máquinas públicas dos estados. De outro, as tentativas de anulação das elites tradicionais, pelo controle dos recursos de patronagem dos aparatos públicos regionais por figuras vinculadas ao governo federal (os 'governadores técnicos'), semearam a insatisfação entre aquelas com as ações do regime. Mesmo no interior do partido oficial, a Arena, o alijamento dos interesses regionais das escolhas envolvendo os responsáveis pela administração dos estados promoveu a polarização entre os que defendiam uma menor interferência central no jogo político das esferas subnacionais e os que se punham ao lado da União nas tratativas referentes à condução dos estados.

Com o movimento de distensão política produzido pelo Governo Geisel, impunha-se, ainda, a necessidade de recomposição dos tradicionais pactos entre elites para o processo de transição lento e gradual proposto pelo regime (LOPREATO 2002; ABRÚCIO, 1997). O caráter regionalista da política brasileira exigia, portanto, a acomodação de antigos interesses para a arquitetura de um projeto de liberalização comandado pelo alto<sup>2</sup>. Isso

---

<sup>1</sup> Esse movimento, contudo, é matizado pela descentralização de encargos apontada por alguns autores a partir de meados dos anos 70 (JAYME JR., 1994; OLIVEIRA, 1996).

<sup>2</sup> Para uma análise da transição política brasileira, ver DINIZ (1985).

perpassava a revisão do arranjo federativo em vigor com o propósito de cooptar grupos políticos estaduais para o apoio aos objetivos de promover alterações, não definidas a princípio, nas instituições políticas do país, sob os ditames do governo central. Era o início da descentralização brasileira.

A partir de 1975, um conjunto de medidas foi tomado no sentido de ampliar os recursos tributários disponíveis às esferas subnacionais<sup>1</sup> (LOPREATO, 1993; ABRÚCIO, 1997) o que, apesar dos efeitos imediatos pouco significativos em termos “da distribuição institucional da renda [...] [apontou] o caminho a ser seguido caso fosse levado à frente o projeto de abertura” (LOPREATO, 1993, p. 18). Além disso, em 1979 foram eliminadas as vinculações impostas às transferências legais após promulgação do Ato Institucional nº 5, retomando os planos subnacionais parcela de autonomia sobre os gastos públicos. No início dos anos 80, uma outra rodada de modificações tributárias, conjuntamente com o acréscimo das transferências negociadas com plano central, ampliariam a participação de estados e municípios no montante de receitas (Emendas Passos Porto e Aírton Sandoval)<sup>2</sup>. Do ponto de vista das despesas, os subníveis nacionais passaram a aumentar seus percentuais na formação total do gasto público (JAYME JR, 1994; PRADO, 1996; OLIVEIRA, 1996).

Sob outro aspecto, contudo, a abertura política pressupunha o controle ainda mais estrito dos governos estaduais, dada sua relevância no sistema político como um todo (ABRÚCIO, 1997). Isso considerado, cumpria naquele momento reforçar o controle das governadorias não mais com intuito de eliminar os fatores regionais da dinâmica política do país, mas para garantir a liberalização nos moldes delineados pelo regime. A interferência federal na escolha dos candidatos aos cargos majoritários dos estados precisava, portanto, ser resguardada. Isso só viria a aumentar as tensões internas na base de sustentação do governo, o partido Arena, na medida em que as elites estaduais continuavam afastadas das decisões envolvendo questões locais.

Após o fracasso da estratégia central com as derrotas eleitorais de 1974 para os cargos legislativos, a União respondeu com um pacote de medidas destinadas a reequilibrar o

---

<sup>1</sup> Destacam-se (LOPREATO, 1993): a) o gradativo crescimento dos percentuais do FPE e FPM, através de aumentos anuais de 1% somados à alíquota de 5% em vigor após 1968, até atingir 9%; b) criação de uma reserva especial para as regiões norte e nordeste; c) a transferência de 50% dos incentivos do ICM para área do IPI, com a União assumindo esses encargos a partir de janeiro de 1977; e d) a transferência para a União dos gastos a cargo dos estados (50%) com o crédito prêmio do ICM concedido às exportações de manufaturados.

<sup>2</sup> A título de exemplo, a Emenda Passos Porto, aprovada em 1983, aumentou a participação dos governos subnacionais nas receitas de IR e IPI de 20% para 32% num curto espaço de tempo (entre 1984 e 1986).

peso político das unidades federativas (ABRÚCIO, 1997), posto que a oposição ao regime se concentrava dos estados mais desenvolvidos. Em primeiro lugar, promoveu-se a desconcentração do investimento pelo II PND (SILVA & AGUIRRE *apud* LOPREATO, 2002). Em segundo, a representação eleitoral na Câmara Federal tornou-se mais desproporcional em favor dos estados do Norte e Nordeste, onde havia maior apoio ao governo, pelo Pacote de Abril de 1977. Em terceiro, foi criada a figura dos “senadores biônicos”, que comporiam um terço do Senado e seriam eleitos indiretamente pelas Assembléias, local em que o partido oficial contava com maiorias. E quarto, produziu-se a redivisão artificial do território com o surgimento do Estado do Mato Grosso do Sul, dependente do plano federal. Os sucessivos capítulos do embate, porém, demonstrariam a força dos estados na sustentação da classe política do país.

A crise da dívida externa em 1982 agravou o quadro das finanças do Estado brasileiro<sup>1</sup> e, com ele, a deterioração da dinâmica fiscal dos subníveis nacionais. À sensibilidade da economia (BAER, 1993) ao choque externo<sup>2</sup>, gerada pelo endividamento público e privado em moeda forte nos anos anteriores a taxas de juros flutuantes e pela piora dos termos de troca do país devido à rigidez da pauta de exportações (concentrada em produtos de baixo valor agregado), sobrepôs-se a interrupção dos fluxos internacionais de financiamento, subordinando “a política econômica interna a gestão da conta do balanço de pagamentos e ao ajuste do setor público [devido a concentração do endividamento externo neste âmbito]” (BAER, 1993). Ademais, a inexistência de mecanismos endógenos e automáticos de correção da queda do lucro macroeconômico ou da recessão provocada pelas medidas econômicas<sup>3</sup> (BELLUZZO & ALMEIDA, 2000) levou à assunção, pelo Estado, do ajuste corrente e patrimonial do setor privado<sup>4</sup>, provocando a socialização dos custos do ajustamento pelo sobreendividamento do setor público.

---

<sup>1</sup> Conforme assinala Cruz:

O colapso do financiamento externo e as decisões de política econômica colocaram o Estado no epicentro da crise e internalizaram os problemas de financiamento do setor público, sem gerar, simultaneamente, recursos compatíveis com o montante de encargos financeiros de responsabilidade do governo. (*apud* LOPREATO, 2002, p.78)

<sup>2</sup> Desencadeado a partir da elevação dos juros americanos a partir de 1979 como reação à desvalorização do dólar, momento que, para Belluzzo e Almeida (2000), significou o fim do consenso de Bretton Woods e do projeto de estabilidade econômica internacional do pós-guerra.

<sup>3</sup> Promoção da balança comercial por meio de desvalorizações cambiais, recessão econômica (elevação das taxas de juros e contenção fiscal) e instrumentos de estímulo a exportações (BAER, 1993).

<sup>4</sup> Via instrumentos de hedge (Resoluções 432 e 230), aval de dívidas e atrasos nas desvalorizações cambiais (em 1980).

A internalização dos efeitos da crise externa pela política econômica adotada no período (BAER, 1993) prejudicou, assim, a reprodução do arranjo federativo instituído, no que tange aos seus aspectos fiscais (LOPREATO, 1997). A dependência pelos estados das articulações com a União para a execução das despesas de capital e mesmo correntes, no contexto das sucessivas metas de contenção do déficit público acordadas com o FMI<sup>1</sup> (de 1983 em diante), da elevação dos custos financeiros dos passivos em dólar e em moeda doméstica e da recessão, instaurou um permanente quadro de fragilidade das contas públicas desses entes, pois

Apesar dos instrumentos que viabilizaram a concentração do poder financeiro e comando federal na área fiscal permanecerem praticamente intactos, ficou patente o esgotamento da capacidade da União de avançar crédito, de expandir o conjunto de seus gastos e de alimentar as relações financeiras intergovernamentais. (LOPREATO, 2002, p.81)

O esgotamento das fontes de financiamento pela ocorrência de déficits estruturais do Estado - relacionados ao componente de estoque da dívida e não só de fluxo (BAER, 1993) - rompeu, portanto, com os mecanismos de cooperação federativa até então estabelecidos, conduzindo os estados para uma situação de desequilíbrio e modificando as conexões intragovernamentais (LOPREATO, 1997). Em primeiro lugar, a incidência do endividamento externo sobre as empresas públicas, devido ao seu peso nas captações de crédito internacionais e no ajustamento patrimonial do setor privado<sup>2</sup>, e a defasagem das tarifas públicas como instrumento de política anti-inflacionária reduziram sua capacidade de auto-financiamento. Além disso, e abarcando toda a Administração Indireta, o corte de investimentos desses braços do setor público foi tomado como variável de ajuste (BAER, 1993; BELLUZZO & ALMEIDA, 2000) pela política fiscal convencional adotada. Assim é que as restrições de financiamento impostas pelo esgarçamento das articulações entre estados e União revigoraram os Tesouros estaduais no tocante às decisões de gastos, em paralelo a perda de autonomia dos demais segmentos.

Em segundo, instalou-se no seio dos aparatos públicos regionais uma dinâmica perversa envolvendo a obscura inter-relação entre Tesouro, empresas e agentes financeiros próprios, na medida em que estes “passaram a responder diretamente pelas operações de

<sup>1</sup> Para uma discussão sobre o papel do FMI na crise da dívida externa dos anos 80, ver Baer (1995).

<sup>2</sup> O que Belluzzo & Almeida (2000) descrevem como agente-Ponzi.

crédito e pela cobertura das responsabilidades de encargos do setor público estadual” (LOPREATO, 1993, p. 97). Em outras palavras, “os agentes financeiros ocuparam o lugar de outras fontes [...] e serviram de válvula de escape dos governos estaduais na tentativa de contornar a restrição financeira e evitar uma contração mais séria dos gastos públicos” (LOPREATO, 2002, p. 136), de tal forma que a percepção da real situação das contas públicas desses entes não era mais passível de ser detectada com base nos balanços oficiais.<sup>1</sup>

A partir disso, todo o setor público estadual passou a formar a unidade da crise (LOPREATO, 2002). De um lado, as empresas públicas e demais órgãos da Administração Indireta assistiram ao contingenciamento de suas fontes de recursos pela retração dos vínculos institucionais, apoiados nos mecanismos de financiamento criados pelas reformas tributária e financeira do regime militar, com a instância federal, levando dificuldades a manutenção das inversões ou mesmo dos gastos correntes e esvaziando de função parte desse segmento. De outro, a recessão econômica e os custos crescentes do endividamento interno produzido (ou assumido) pelos Tesouros restringiram as possibilidades de se compensar a queda dos mecanismos preexistentes de financiamento (BAER, 1995; LOPREATO, 2002). Concomitantemente, o acesso aos bancos estaduais na tentativa de superar as restrições impostas à gestão fiscal dos estados pelos programas de ajuste, no quadro da

generalização do não-pagamento dos contratos realizados com a administração direta e com as empresas estaduais, [da] obrigatoriedade de lastrear o conjunto de suas dívidas, ou, em alguns casos, [de] financiar parte dos gastos correntes das entidades públicas, [provocou] [...] a situação de insolvência que passaram a enfrentar. (LOPREATO, 1997, p. 98)

A crise do Estado como um todo, seja sob a perspectiva limitada do padrão de financiamento, seja em termos da derrocada de um modelo de intervenção estatal (COUTO, 1997; PEREIRA, 1992), impossibilitou, portanto, o rearranjo dos instrumentos de coordenação federativos e a solução dos impasses fiscais dos subníveis nacionais (LOPREATO, 1997). Além do mais, a esse fato sobrepunham-se as dificuldades advindas do entrelaçamento dos segmentos intragovernamentais (bancos públicos, empresas e Tesouro) para o monitoramento dos canais de endividamento dos estados, num contexto de risco de ingovernabilidade dessas esferas e redemocratização do país, com a ascensão dos governadores. (LOPREATO, 1997).

---

<sup>1</sup> A necessidade de um recenseamento geral das dívidas dos estados, apontada por Rezende & Afonso (1988), diz muito movimento caótico engendrado pelos subníveis nacionais.

O fortalecimento desses atores no cenário político do final dos anos 70 relacionava-se a alguns fatores de ordem conjuntural e estrutural (ABRÚCIO, 1997). Como citado no texto, o histórico caráter regionalista da ação política brasileira - consequência de motivos interdependentes, quais sejam, a preponderância das tendências centrífugas do federalismo aqui instituído e o estabelecimento de vínculos orgânicos entre a classe política e as máquinas públicas estaduais para a sedimentação de bases eleitorais - resistiu às tentativas do regime militar de substituí-lo por condutas norteadas por parâmetros nacionais. O caráter estadualista da dinâmica política continuava, assim, a moldar os partidos em estruturas federalizadas, nos quais se reproduziam os interesses fragmentados dos diversos grupos regionais, tornando-os pontos instáveis de apoio organizados entorno dos governadores.

Noutro plano, as características do processo de distensão política iniciado do Governo Geisel, pressupondo o reatar de laços entre as elites regionais sob o controle do regime autoritário (LOPREATO, 2002), ao desencadear a descentralização no país, aportaram maiores recursos fiscais aos aparatos públicos dos estados e, com isso, reforçaram sua função nuclear de suporte às carreiras políticas em âmbito central. O aumento da participação desses entes no bolo tributário, a maior discricionariedade na administração das receitas (pela eliminação das vinculações das transferências legais) e a natureza predatória<sup>1</sup> das relações entre estados e União, estabelecida no decorrer do período (ABRÚCIO, 2000), conferiram aos governadores poder de barganha ante as bancadas estaduais, dada sua relevância na disputa e manutenção do eleitorado nas diferentes unidades federativas. O preenchimento de cargos nas máquinas regionais assumiu equivalente papel na articulação entre governadores e políticos, principalmente em se considerando o sistema eleitoral brasileiro, marcado por eleições proporcionais com lista aberta, o que introduz a competição no interior dos partidos e a dispersão de votos entre os distritos (ABRÚCIO, 1997). Ademais, a real inexistência de oposição aos governadores nos estados - ao que se denominou “ultrapresidencialismo estadual” (ABRÚCIO, 1997), em decorrência da frágil autonomia dos órgãos institucionais de controle (Tribunais de Conta e Ministério Público) e da cooptação do Legislativo pela utilização dos recursos de patronagem, abria espaço para a manipulação das máquinas públicas em favor de interesses políticos locais.

---

<sup>1</sup> Segundo Abrúcio (1999; 2000), o predatismo da Federação brasileira relaciona-se, dentre outros, a externalização dos custos da conduta irresponsável dos estados para a União, por meio das operações de salvamento dos bancos estaduais, assunção de dívidas e outros mecanismos.

Com relação ao ciclo eleitoral (ABRÚCIO, 1997) as eleições estaduais de 1982, com a vitória da oposição em boa parte dos estados (10 dos 22), incluindo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, revestiram os governadores de legitimidade em comparação à esfera federal na transição de regime político (REZENDE & AFONSO, 2002), ao mesmo tempo em que se atrelavam as eleições parlamentares daquele ano (e de 1986), por meio dos palanques de campanha. A trajetória da redemocratização brasileira, com a escolha de Tancredo Neves para a presidência, espelhou bem o peso adquirido pelos governadores no período<sup>1</sup>.

Desse modo, na ausência de uma estrutura alternativa, restavam aos estados formas de financiamento *ad hoc* para a continuidade da prestação dos serviços públicos e atendimento dos gastos correntes e encargos da dívida (MORA & SILVA, 2001; LOPREATO, 1997). O sucesso dos embates com governo federal para redefinição de parâmetros de rolagem do endividamento interno e externo, de captação de novos créditos, de ação das agências oficiais de financiamento dentre outros, passou a determinar, então, a maior ou menor margem de manobra dos governos na administração fiscal estadual<sup>2</sup>. Nesse sentido, a trajetória das contas públicas desses entes passou a obedecer a um movimento pendular, condicionado pela distribuição de recursos políticos ponto a ponto (LOPREATO, 2002), o que conferiu ao problema das finanças estaduais atenuantes casuísticos, de acordo com o seu caráter emergencial (REZENDE, 1982). Ou seja,

as ações, nos 80, [se] foram pontuais e indispensáveis à reposição de fluxo de pagamentos de curto prazo, em condições compatíveis com a capacidade dos estados, (...) não garantiram uma perspectiva futura de não comprometimento das finanças públicas [ou a discussão de um programa abrangente da dívida estadual]. (LOPREATO, 2002, p. 170)

Por tudo isso, a reposição das condições de financiamento das instâncias subnacionais, pautada em correlações de forças circunstanciais a partir da década de 1980 (LOPREATO, 1997, 2002), ocorreu sem que se procedesse seja ao ajustamento fiscal e financeiro do Estado, seja ao redesenho de um novo arcabouço institucional que recompusesse as fontes de recursos estaduais. Se em momentos de crise aguda o governo central era capaz de

---

<sup>1</sup> De acordo com Abrúcio (1997), a escolha de Tancredo Neves, deveu-se aos seguintes fatos: i) de controlar o governo do Estado de Minas Gerais; ii) de ser um interlocutor institucional com a União; iii) de ser um *primus inter pares* em relação aos outros governadores, que teriam influência na escolha dos delegados para o Colégio Eleitoral e iv) de articulação de sucesso realizada entre as elites estaduais situacionistas.

<sup>2</sup> Citamos, como exemplo: Resolução 991 do Bacen de 1984; Resolução 87/87 do Senado; Lei 7614/87. (JAYME JR., 1994)

mobilizar instrumentos de política econômica no intuito de atenuar o déficit das contas públicas, envolvendo estados e municípios, em outros a necessidade de se recorrer ao apoio dos governadores para as negociações políticas da transição implicavam uma nova rodada de desequilíbrios orçamentários e a perpetuação da problemática do endividamento. A ausência de consensos mínimos na sociedade brasileira, manifesta em diversos pontos da agenda política<sup>1</sup>, repercutiu também nos debates acerca dos padrões de interação intergovernamentais, inviabilizando propostas abrangentes de reformulação do tecido federativo.

## 2.4 O federalismo fiscal na Constituição Federal de 1988

A sobreposição de crises dos anos 80 (COUTO, 1997) envolvendo a estratégia de intervenção econômica - naquilo que se denominou (PEREIRA, 1992) de crise fiscal do Estado, decorrente do esgotamento do modelo de substituição de importações e da eliminação da poupança pública pelo excessivo endividamento externo<sup>2</sup>, e o regime político - com a queda do autoritarismo na esteira do movimento de redemocratização impulsionado, dentre outros, pelos governadores, com a vitória das eleições de 1982 e o aporte de recursos institucionais para a realização dos protestos (ABRÚCIO, 1997), abriu espaço para um vazio hegemônico na agenda política brasileira (ABRÚCIO, 2000; COUTO, 1997). A dificuldade de se formar coalizões estáveis, de caráter propositivo e não de veto (COUTO, 1997), expressa no

debilitamento recíproco de militares e civis; [na] busca de apoio popular por parte dos líderes incapazes de forjar um pacto elitista; [na] precária legitimidade do Governo Sarney (...); [na] atomização do Congresso Constituinte (...) e no [lançamento] à linha de frente da agremiação [o partido da situação, PMDB] de novas lideranças, com forte enraizamento regional (...) constituiu-se, portanto, num fator decisivo para a crise da ingovernabilidade que marcou as duas primeiras gestões presidenciais civis no Brasil. (COUTO, 1997, p.35)

Assim, o processo da Constituinte transcorreu tendo como pano de fundo a reconstituição de um antigo traço da política brasileira, qual seja, a organização do jogo político em torno dos eixos regionais, fortalecidos pela atuação dos governadores no processo de distensão política lento e gradual iniciado pelo Governo Geisel. Correspondente a isso, forjou-se no país uma dinâmica federativa calcado nos estados e marcada pela adoção de

<sup>1</sup> Com relação ao debate da dívida externa (BAER, 1993); ao modelo de Estado (COUTO, 1997; PEREIRA, 1998); a solução da crise econômica (BAER, 1995; BELLUZZO & ALMEIDA, 2000).

<sup>2</sup> Instaurando a cadeia da dívida externa (PEREIRA, 1992), qual seja, a sucessão entre endividamento externo, interno, déficit público e inflação.

comportamentos predatórios entre os entes, por meio da externalização, pelos governos subnacionais, dos custos relativos ao desequilíbrio fiscal para o plano central – o federalismo predatório (ABRÚCIO, 2000).

Os reflexos da trajetória recente do país na elaboração dos capítulos referentes aos padrões de interação intergovernamental da nova Carta Magna (C.R/88) não foram poucos. Pois, “num momento em que o governo nada a tinha a oferecer em termos de projeto político-econômico capaz de aglutinar os vários interesses, foi preciso negociar o respaldo político das bancadas estaduais e o apoio na discussão da Constituinte” (LOPREATO, 2002, p.187), sobrepondo, nos debates sobre matéria tributária, aos elementos ideológicos ou partidários os aspectos federativos (REZENDE & AFONSO, 1987).

Como em outros pontos da história brasileira, observou-se a associação entre os conceitos de democracia e descentralização (AFFONSO, 2000), quando não apenas como resposta às críticas ao arranjo fiscal anterior. O relevo dado à descentralização na C.R/88 relacionou-se, de outro, a percepção do princípio do controle do gasto público (BARRERA & ROARELLI, 1995) como novo paradigma de eficiência das políticas. Assim é que a possibilidade de redução do Estado central, de estabelecer mecanismos de competição entre as unidades federativas e, em especial, de propiciar ao cidadão, pela proximidade geográfica, o exercício de pressão por maior qualidade (tendo-se em conta as especificidades e preferências locais) e equidade na atuação do poder público, tornado mais responsivo e responsável, imprimiu às mudanças tributárias a moldura da municipalização (PRADO, 2003). Daí a principal beneficiária do arranjo então instituído ter sido essa instância de governo.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 concluiu alterações<sup>1</sup>, em curso desde meados dos anos 70, no padrão de interação intergovernamental então vigente (MORA & SILVA, 2001). No tocante a divisão de competências tributárias, os municípios adquiriram os impostos sobre venda a varejo de combustíveis (IVVC) e sobre a transmissão de propriedade “*inter vivos*” (ITBI), além de manterem o ISS e o IPTU<sup>2</sup>. Aos estados couberam o IPVA, o Adicional do IR, o ITCD e o ICMS<sup>3</sup>, formado pelo antigo ICM adicionado da base de

---

<sup>1</sup> A título de exemplo, citamos as Emendas Constitucionais nº 17/80 e nº23/83, ambas ampliando a participação dos governos subnacionais nas receitas da União, via FPE, FPM e FE.

<sup>2</sup> Imposto sobre serviços e imposto sobre propriedade urbana, respectivamente.

<sup>3</sup> IPVA - imposto sobre propriedade de veículos; ITCD – imposto sobre transmissão de propriedade ‘causa mortis’ e doações; Adicional do IR - até 5% do IRPJ/F arrecadado; ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e serviços.

arrecadação dos denominados impostos únicos (IUM, IUEE, IUCL, ISC)<sup>1</sup>, então sob jurisdição da União. As modificações do ICM foram os principais ganhos dos estados quanto a redistribuição de competências, devido a facilidade de fiscalização e o potencial de arrecadação dos setores que passaram a ser por ele abrangidos, caracterizados pela concentração de mercado. Ademais, a ingerência do governo central nas competências dos subníveis nacionais, por meio de incentivos fiscais e fixação de alíquotas de tributos, ficou proibida.

De outro lado, foram mantidos os contornos do duplo mecanismo de transferências instituído pela Reforma tributária de 1967 (REZENDE, 2003). No âmbito da União, os fundos de participação (FPE e FPM) tiveram suas alíquotas ampliadas, respectivamente, de 10% (1967) da arrecadação do IPI e IR para 21,5% e 22,5%, restando vedada qualquer forma de vinculação quanto à aplicação de recursos. Capitaneado pelos estados desenvolvidos, criou-se o Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI), no intuito de compensar as perdas incorridas com a isenção dos manufaturados direcionados para o mercado externo. Houve, ainda, a constituição dos Fundos de Desenvolvimento Regional voltado para as regiões norte, nordeste e centro-oeste - composto de 3% da receita do IR e IPI e o repasse integral do ITR (imposto sobre propriedade rural) aos municípios. Os estados, por sua vez, assumiram, basicamente, o instrumental de devolução tributária - entendida como as transferências que promovem o retorno para as unidades inferiores de tributos recolhidos nos limites de sua zona administrativa (REZENDE, 2003), tal sendo a cota-parte do ICMS (25% do valor arrecadado, dos quais 75% voltam para o município de origem e o restante é distribuído conforme legislação interna específica).

Os resultados das mudanças realizadas pela C.R/88 refletiram, portanto, as variáveis conjunturais. Nos aspectos quantitativos, promoveu-se a redistribuição de recursos na federação. As receitas disponíveis para os municípios atingiram 17% do total, contra uma média antecedente de 10%. A União, no oposto, assistiu a uma queda de 66% para 57% dos recursos sob sua administração. Os estados permaneceram no mesmo patamar, girando em torno de 27% (REZENDE, 1995). O maior impacto do novo formato fiscal-federativo ocorreu no tocante as transferências, como produto da representação desproporcional das bancadas norte e nordeste nas comissões pertinentes ao assunto da Constituinte, conduzindo a

---

<sup>1</sup> ICM – imposto sobre circulação; IUM – Imposto único sobre materiais; IUEE – imposto único sobre energia elétrica; IUCL – imposto único sobre lubrificantes e combustíveis; ISC – imposto sobre comunicações.

desequilíbrios entre as unidades federativas pelos coeficientes regionais estipulados<sup>1</sup> (REZENDE, 1995). À centralização tributária do período anterior sucederam-se, assim, disparidades na distribuição de receitas horizontal (inter e intraregionais), manifestas, a título de exemplo, em índices de receita *per capita* dos estados do norte superiores aos da região sudeste/sul, onde se concentra a população urbana do país (PRADO, 2003)<sup>2</sup>. Os propósitos de descentralização via aumento das bases fiscais próprias, firmados pelos estados desenvolvidos, foram secundarizados, restando o impasse resolvido pela imposição de perdas ao governo central. (REZENDE & AFONSO, 1987).

Em seus aspectos qualitativos, a C.R/88 recuperou a autonomia em matéria fiscal dos subníveis nacionais e institucionalizou a participação dos estados e municípios nas receitas da União (MORA & SILVA, 2001). Em substituição às transferências negociadas, que caracterizaram os anos do regime militar como alternativa para o financiamento público, as transferências inscritas na lei objetivaram atenuar os problemas de imprevisibilidade, instabilidade e vulnerabilidade dos fluxos de receita (AFONSO & LOBO, 1987) relacionados ao padrão anterior. Ainda, tendo em vista o princípio norteador do gasto público na Constituinte, foram retiradas as condicionalidades de aplicação das transferências, retomando as instâncias inferiores controle sobre os dispêndios.

Entretanto, a C.R/88, no contexto de fragmentação política e incapacidade de formação de consensos mínimos prévios quanto ao seu projeto (COUTO, 1997) e da dinâmica legislativa (exigência de maiorias qualificadas), acabou por recepcionar controvérsias. Em primeiro lugar, o enfoque meramente fiscalista por ela assumido não contemplou propostas mais concretas relativas às questões de distribuição de encargos e outras tecnicidades que, de qualquer forma, teriam dificuldades de serem aprovadas, em se considerando a mobilização dos grupos políticos regionais e as burocracias federais (REZENDE & AFONSO, 1987; LOPREATO, 2002). O estabelecimento de diretrizes gerais, na fórmula das competências concorrentes, i.e, de previsão de complementaridades na prestação de serviços pelos diversos

---

<sup>1</sup> De acordo com Prado (2003), a Lei Complementar nº 62/89 fixou os coeficientes de distribuição do FPE tendo como parâmetro os dados demográficos e econômicos vigentes à época, com algum acréscimo para as regiões menos desenvolvidas. As regiões norte e nordeste foram dotadas com, respectivamente, 25,4% e 52,5% do fundo, ao passo que as regiões sudeste, sul e centro-oeste ficaram com 8,5%, 6,5% e 7,2%, respectivamente. Posteriormente, os critérios foram revistos (1994 e 1997), sem, contudo, implicar em grandes alterações. Assim, “no que há de mais importante na atuação desses fundos [FPE e FPM] – realocação entre estados e regiões, os critérios tornaram-se estáticos” (Prado, 1996: 66).

<sup>2</sup> Com relação à média nacional 100 (dados para o ano de 2000), Acre, Roraima e Amapá se situam entre 230/295, enquanto São Paulo, o melhor colocado da região sudeste, apresenta o índice de receita *per capita* de 144. (PRADO, 2003)

entes, constituiu o limite das alterações nesse quesito. Dessa forma, “as discussões na Constituinte mantiveram o mesmo sentido e não conseguiram ir além do nível alcançado no Congresso em momentos anteriores; reproduziam, com força, velhas questões” (LOPREATO, 2002, p. 108).

Senão, cumpre ressaltar os óbices à redefinição exaustiva, no texto da lei, de gastos numa federação em que persistiam disparidades regionais em termos econômicos, políticos, sociais e gerenciais (REZENDE, 1995; AFFONSO, 2000). A heterogeneidade dos estados brasileiros, manifesta inclusive nas alternâncias dos movimentos centripetos/centrífgos no federalismo do país (REZENDE & AFONSO, 2002), exigiria a coordenação estratégica da redistribuição de funções, tendo em conta requisitos de flexibilidade e gradualismo (AFONSO & LOBO, 1987), de tal forma a contemplar as desigualdades de recursos entre eles e evitar o esvaziamento de algumas atividades estatais. Ainda, para alguns autores, os processos de descentralização tenderiam a ser mesmo assimétricos (MORA & VARSANO, 2001; BARRERA E ROARELLI, 1995), devido a complexidades de se aferir os extravasamentos e externalidades<sup>1</sup> dos serviços públicos prestados.

De toda sorte, alguns autores apontam (AFONSO, 1994; REZENDE, 1995) para a provável confluência entre a maior disponibilidade de receitas de estados e municípios e os gastos públicos, configurando-se uma espécie de solução natural<sup>2</sup>, principalmente se cogitarmos os possíveis acréscimos na demanda por serviços no quadro da crise econômica que caracteriza os anos posteriores a Constituinte. Quando não, os custos impostos pela C.R/88, tanto sob o ângulo das receitas, quanto o dos gastos (universalização do seguro social e ampliação dos benefícios previdenciários e sociais) induziram o reposicionamento da União no esquema instituído (OLIVEIRA, 1999; BARRERA E ROARELLI, 1995). Se no período 1987/89 observou-se o manejo das transferências negociadas como instrumento de repasse de atribuições para as instâncias subnacionais, no Governo Collor/Franco houve o afastamento

<sup>1</sup> Os extravasamentos se referem à absorção de custos ou benefícios por outras jurisdições que não aquela que efetivamente presta o serviço. As externalidades podem ser entendidas como benefícios ou custos que ultrapassam a unidade consumidora de dado bem e, assim, não serão captados pelo mecanismo de preços.

<sup>2</sup> Rezende (1995) apresenta os seguintes dados: i) os gastos de consumo dos governos subnacionais, em 1991, atingiram 9,6% do PIB contra 6,3% em 1970, ao passo que os gastos com funcionalismo cresceram de 4,7% para 6,5% do PIB. Já Afonso (1994) é mais enfático em seus argumentos, explicitando: i) com relação às despesas de custeio e folha de pessoal, as instâncias inferiores de governo gastavam, naquele momento, quatro vezes o valor da União, contra apenas 10% a mais em 1988;; ii) de 1989 para 1991, a relação entre o gasto estadual (segurança) e o federal (defesa) saltou de 36% para 60%, seja porque cresceu o primeiro, seja porque diminuiu drasticamente o segundo (para apenas 1.5% do PIB) dentre outros.

BIBLIOTECA DA  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

unilateral do plano central seja do financiamento, seja da execução dos serviços públicos<sup>1</sup> - no que restou conhecido como 'operação desmonte'. É na esteira desse processo multifacetado que residem as análises que anotam o caráter desordenado ou não estruturado da descentralização de encargos no país (LOPREATO, 2002; REZENDE, 2003).

A C.R/88 ensejou, ademais, a recomposição das fontes de recursos do governo federal pela instituição de um regime fiscal duplo (REZENDE & AFONSO, ---), formado pelo tradicional, relativo a competências tributárias e mecanismos de repartição de receitas, e por um segundo responsável pelo financiamento de políticas sociais. Paradoxalmente, os tributos voltados para o suprimento deste último, as contribuições sociais, foram centralizados, enquanto impulsionava-se a redistribuição de encargos dessa área para os governos subnacionais (REZENDE & AFONSO, 1987, 2002; REZENDE 2003). Em outras palavras

Num processo contraditório, os recursos destinados ao financiamento das políticas sociais foram se concentrando nas mãos do governo federal, ao passo que as demandas por maior descentralização das responsabilidades nessa área exigiam uma maior resposta de estados e municípios (...). (PRADO, 2003, p.29)

Assim, renovando crítica ao sistema de partilha vigente durante o regime militar (AFONSO & LOBO, 1987), abriu-se espaço para alterações na estrutura do orçamento federal no intuito de burlar a participação dos demais entes nos recursos arrecadados, visto que as contribuições sociais não faziam parte de qualquer mecanismo de repartição. A dinâmica dos anos 90, com os programas de estabilização e ajuste fiscal, confirmaria essa preocupação.

O contexto de democratização e fortalecimento dos atores políticos regionais propiciou, de outro lado, o desmonte das regras de coordenação federativas elaboradas na Reforma Tributária de 1967, quais sejam, os fundos setoriais de investimento e as vinculações de repasses, sem, contudo, substituí-las por nenhum outro modelo (REZENDE, 2003; PRADO, 2003). Aos problemas dos mecanismos anteriores (por exemplo, a pouca responsividade e responsabilidade do poder público, pela dispersão de esforços entre os diferentes níveis), não se contrapôs nenhum acordo negociado e articulado para redefinir suas bases (REZENDE & OLIVEIRA, 2003). Mesmo a implementação ulterior do SUS e FUNDEF, fundos setoriais vinculados à saúde e educação, respectivamente, não representou a formatação de um quadro

---

<sup>1</sup> De acordo com os dados de Oliveira (1999), enquanto em 1985 a União era responsável pelo financiamento e execução de 62% dos gastos sociais, em 1989 os números foram de 59% no aporte de recursos e 55% na execução do gasto.

geral de cooperação entre esferas, posto que atendem a questões pontuais (REZENDE, 2003). Como conseqüência, possíveis concertações entre os entes para elaboração e implementação de políticas públicas prioritárias (políticas sociais) quedaram prejudicadas, com implicações quanto à eficiência e qualidade dos serviços prestados, em especial se considerados os desequilíbrios que marcam o federalismo brasileiro. Ao mesmo tempo, observou-se o abandono das políticas regionais de desenvolvimento, por alterações na legislação infra-constitucional e escândalos de corrupção (PRADO, 2003).

Em segundo lugar, o arranjo fiscal federativo inaugurado pela C.R/88 concentrou-se nas revisões pertinentes à ampliação de bases fiscais e institucionalização das transferências, perpassando superficialmente a questão do endividamento público<sup>1</sup> (MORA & SILVA, 2001), num momento em que se tornavam necessárias medidas para estancar seu recrudescimento e estabilizar as relações intergovernamentais (REZENDE & AFONSO, 1988). Pois, o acúmulo de dívidas nos estados acarretaria impactos não somente sobre eles próprios - por meio da exposição à política econômica (variações das taxas de juros), comprometimento de receitas futuras e dependência de soluções pelo governo central, mas sobre toda a federação, na medida em que os custos do endividamento pudessem ser repassados para a União (MORA & SILVA, 2001), no que caracterizaria o federalismo estadualista predatório nos anos 80 em diante (ABRÚCIO, 2000). Mesmo o dispositivo constitucional a prever a formulação de um Código de Finanças Públicas, regulamentado por lei complementar, foi descartado na Constituinte (AFONSO, [199?]).

A C.R/88, dessa maneira, acirrou o conflito federativo ao reforçar a tensão entre a autonomia dos subníveis nacionais e a capacidade de governança<sup>2</sup> macroeconômica por parte União (LOPREATO, 1997; MORA & VARSANO, 2001; REZENDE, 1995), que se prolongava, de alguma forma, desde o esgotamento do arranjo fiscal instituído pelo regime militar. Se, de um lado, os estados e municípios conviviam com agudas incertezas referentes à rolagem das dívidas e aos fluxos de financiamento para manutenção dos gastos públicos, na falta de um conjunto de parâmetros que conferissem previsibilidade ao jogo, de outro, o governo federal lidava com a ampla discricionariedade dos demais entes em matéria fiscal e a sua propensão ao endividamento, em se considerando a amplitude do processo de

---

<sup>1</sup> Segundo Roarelli (*apud* MORA & SILVA, 2001) a C.R/88 atribuiu ao Senado competência para estabelecer os limites ao endividamento de estados e municípios. No entanto, a constituição desse órgão em espaço de manifestação por excelência das clivagens federativas impediria o controle adequado do endividamento, posto que ocorreria permanente barganha entre os estados para a supressão de regras restritivas.

<sup>2</sup> A idéia de governança se refere à capacidade de implementação ou operacionalização de decisões políticas adotadas (DINIZ, 1998)

descentralização nacional<sup>1</sup> e a insuficiência dos instrumentos de regulação do endividamento público. De fato, tratava-se da falta de mecanismos efetivos de controle do agregado das contas públicas, um dos elementos destacados para contenção da escalada inflacionária.

O dilema envolvendo a questão do endividamento, aliás, só se faria crescer pelos traços consociativos<sup>2</sup> dados ao sistema político do país pela C.R/88 (COUTO, 1997). Esse modelo, no intuito de garantir oportunidade de vocalização e proteção às minorias, elevaria os custos decisórios por conceder-lhes maior poder de veto, tendendo a produzir desgastes nas negociações políticas. No caso brasileiro<sup>3</sup>, a coexistência de mecanismos de *checks and balances* com partidos fragmentados e pouco coesos (ABRÚCIO, 1997), estruturados em torno dos eixos regionais pela dinâmica estadualista da política nacional<sup>4</sup>, no contexto dos anos 80 de ausência de plataformas políticas capazes de aglutinar maiorias (ABRÚCIO, 2000; COUTO, 1997), colocou os governadores na condição de interlocutores privilegiados perante o governo central. Isso dificultava a imposição de regras relacionadas à restrição do endividamento público, de captação de créditos, das conexões intragovernamentais (bancos estaduais) dentre outros, compelindo as equipes econômicas, no final, à adoção de ações voltadas para a atenuação de crises, via federalização das dívidas ou saneamento dos agentes financeiros estaduais<sup>5</sup>. Assim,

em outras palavras, a discussão do capítulo tributário voltou-se a parte fiscal das relações entre as esferas de governo e não se preocupou em estabelecer parâmetros que permitissem orientar a ação de cada uma delas e encaminhar soluções para os problemas que abrangessem mais de uma esfera de governo. A ênfase na questão

---

<sup>1</sup> Conforme Afonso (1994), o Brasil é considerado uma das federações mais descentralizadas do mundo, sobretudo pela autonomia concedida aos subníveis nacionais na administração fiscal.

<sup>2</sup> No modelo ideal proposto por Lipjhart (*apud* COUTO, 1997), as características do consociativismo seriam: i) sistema presidencialista – divisão de poderes; ii) multipartidarismo; iii) maioria ampliada – governos de coalizão; iv) bicameralismo equilibrado; v) sistema pluripartidário polarizado; vi) federalismo descentralizado; vii) Constituição escrita – veto de minorias; e viii) mecanismos de democracia direta.

<sup>3</sup> Conforme o modelo acima (COUTO, 1997), o Brasil se caracteriza por: i) sistema presidencialista; ii) multipartidário; iii) de maiorias amplas; iv) bicameralismo equilibrado, com o Senado assumindo a função de revisor das decisões da Câmara dos Deputados; v) sistema eleitoral proporcional e por lista aberta; vi) federalismo descentralizado; e vii) controle de constitucionalidade das leis pelo Judiciário e exigência de quoruns qualificados (três quintos) para emendas constitucionais; viii) previsão de instrumentos de democracia direta (plebiscitos e referendos). Matiza-se o item v pela unidimensionalidade (esquada/direita) do sistema partidário brasileiro.

<sup>4</sup> Aspecto que pode ser elucidado pela presença também na Câmara dos Deputados das clivagens regionais. (ABRÚCIO, 1997)

<sup>5</sup> Por exemplo, a Lei 7976/89 federalizou a dívida externa dos estados, roladas continuamente pelos Avisos MF30, MF09 e GB 508 nos anos 80. Somente os avisos MF30 financiaram, durante período, 9,4 bilhões de dólares da dívida externa estadual (MORA & SILVA, 2001). Em 1996, a dívida renegociada sob esse instrumento compreendia o saldo de R\$10 bilhões.

fiscal deixou de fora de regulamentação a ação referente aos fluxos financeiros, envolvendo a gestão da dívida [...]. (LOPREATO, 2002, pg. 108/109)

A C.R/88, portanto, em que pese o grau de descentralização promovido no país, não conseguiu avançar soluções suficientes que estabilizassem as relações intergovernamentais (LOPREATO, 19997, 2002; JAYME JR., 1994). As dificuldades relativas à recomposição de um padrão geral de financiamento público, engendradas pela crise da dívida externa e seus desdobramentos internos, no quadro de instabilidades econômicas e políticas produzidas pela dupla derrocada (COUTO, 1997; ABRÚCIO, 1997) dos anos 80, inviabilizaram a substituição do arranjo tributário-financeiro instituído pelo regime militar por outro capaz de suprir os estados de fontes de recursos necessárias para aplacar o problema do endividamento<sup>1</sup> e garantir o fornecimento de serviços (LOPREATO *apud* MORA & SILVA, 2001). A problemática da dívida estadual envolvendo não só o componente de fluxo, mas também o de estoque (Rezende & Afonso, 1988) tornava imprescindível a reformulação da política creditícia e a renegociação dos débitos, posto que o tratamento fiscal convencional seria limitado pelo volume de encargos financeiros. Dessa forma, como mencionado, a margem de manobra fiscal dos governos subnacionais foi acoplada às rodadas de barganha e negociação com as equipes econômicas federais, no intuito de flexibilizar as restrições de ajuste, e ao entrelaçamento dos estados com os agentes financeiros próprios, postergando indefinidamente o impasse.

Outrossim, a C.R/88, no bojo da redemocratização, antecipou os conflitos que iriam compor a agenda pública brasileira desde então (COUTO, 1997). A precipitação de medidas drásticas (BELLUZZO & ALMEIDA, 2000), após o fracasso dos sucessivos planos de estabilização econômica (Cruzado, Bresser e Verão), sinalizava para a urgência de um reordenamento contundente das contas públicas, que perpassaria a reversão da lógica de conduta fiscal dos demais entes federativos. Em outros termos,

a falta de perspectivas em relação a uma política capaz de enfrentar o problema do endividamento e a performance pouco favorável da economia brasileira indicavam que (...) a dívida continuaria a impor limites à ação dos estados e seria um ponto fundamental da agenda dos anos 90. (LOPREATO, 2002, pg. 171)

---

<sup>1</sup> Para o ano de 1990, Jayme Jr. (1994) apresenta os seguintes números para os estados: necessidade de financiamento (NFSP)/receita efetiva: 19,39%, contra 16,6% em 1988; amortizações/receita corrente: 88,35%, contra 60,78% em 1988; encargos/operações de crédito: 47,74%, contra 48,20% em 1988.

## 2.5 Estabilização econômica e finanças estaduais nos anos 90

A crise das finanças públicas estaduais estendeu-se pelo início dos anos 90 envolta nos mesmos dilemas que a caracterizaram no período anterior (LOPREATO, 2002). Os mecanismos de financiamento que alimentaram as relações intergovernamentais durante boa parte do ciclo político autoritário, estruturados nos vínculos institucionais entre estados e governo federal (fundos setoriais, convênios, repasses a fundo perdido) e no acesso ao endividamento (sujeito à política de crédito das agências oficiais), haviam perdido funcionalidade com o desajuste corrente e patrimonial do setor público provocado pelo colapso da dívida externa em 1982. O esvaziamento das fontes alternativas de recursos abertas pelo esquema montado pelo regime militar, no bojo das sucessivas metas de equilíbrio fiscal introduzidas pelos programas de ajustamento econômico e da recessão que conferiu, posteriormente, aos anos 80 a alcunha de “década de perda”, entretanto, não foi recomposto por outras bases fiscais que assegurassem aos subníveis nacionais condições suficientes de governabilidade, tendo-se em perspectiva o quadro geral de deterioração das condições financeiras do Estado (LOPREATO *apud* MORA & SILVA, 2001). Na presença de estoques elevados de dívida e sob uma conjuntura precária de financiamento interno e externo<sup>1</sup> (BAER, 1993), nem mesmo a descentralização de receitas há pouco promovida resultou adequada para que os estados fizessem face às novas demandas sociais e aos serviços da dívida.

Em contraponto, a Constituição Federal de 1988 consolidou um padrão específico de interação intergovernamental, na fórmula do estadualismo predatório (ABRÚCIO, 1999). O relevo adquirido pelos estados, na figura dos governadores, durante a transição democrática brasileira<sup>2</sup>, e seu papel na dinâmica política do país, pela expressão dos laços regionais da classe política nacional no Legislativo federal, ensejaram a configuração de um federalismo marcado pela capacidade de externalização de custos entre os entes e pelo caráter não-cooperativo de suas relações. Assim é que os desequilíbrios orçamentários dos estados pelo acúmulo de passivos, a assunção de encargos e o manejo ilimitado dos agentes financeiros próprios eram repassados para o plano central, socializando o ônus do ajuste para os demais componentes da Federação e, obviamente, para seus cidadãos. Num ciclo vicioso, a

---

<sup>1</sup> De acordo com Baer (1993), a gestão da crise da dívida externa conduziu a redução, pelos credores internacionais, da sua exposição em ativos financeiros de países latino-americanos, ao mesmo tempo em que a estrutura de financiamento interna expunha o Estado a elevadas taxas de juros e rolagem no curtíssimo e curto prazos.

<sup>2</sup> Conforme assinala Abrúcio (1999), o Brasil foi o único país no mundo em que transição democrática foi impulsionada por eleições subnacionais.

expectativa dos atores subnacionais quanto às operações de salvamento da União, nos casos de emergência fiscal, sancionava o descontrole das contas públicas (MORA & SILVA, 2001), ampliando o excessivo endividamento e dificultando os objetivos de estabilidade econômica.

Ademais, a contenção dos déficits estaduais esbarrava na conformação de uma situação envolvendo um dilema da ação coletiva (GIAMBIAGI, 1991; ABRÚCIO, 1999). Isso porque, no cálculo individual dos governadores, não haveria estímulos para se incorrer nos custos do ajustamento fiscal, posto que sua participação no agregado das contas públicas seria muito pequena para que quaisquer medidas nessa direção produzissem resultados perceptíveis, de tal forma a contrabalançar os benefícios, em termos eleitorais, extraídos da continuidade dos gastos e do endividamento. Ou seja, para que os efeitos da eliminação do déficit se fizessem sentir, por meio da estabilidade de preços, era imprescindível que os agentes (estados) adotassem o mesmo curso de ação, o que se mostrava improvável na medida em que todos tenderiam a assumir uma postura oportunista, alterando seu comportamento tão logo o jogo se iniciasse. A solução para o impasse fiscal da Federação brasileira, dessa maneira, passou a se atrelar aprofundamento da crise estadual (GIAMBIAGI, 1991; LOPREATO, 1997), de tal modo que suas consequências compelissem os entes subnacionais à adoção do ajuste.

A inversão do modelo de desenvolvimento a partir de meados dos 90, nos moldes da denominada estratégia de crescimento com poupança externa (PEREIRA & NAKANO, 2003), reuniu as variáveis para a inflexão da trajetória acima descrita. Na esteira do que ficou conhecido como o Consenso de Washington<sup>1</sup>, essa estratégia apregoava a viabilidade da elevação das taxas de investimento da economia tendo como base o afluxo de capitais externos (PEREIRA & NAKANO, 2003). A ocorrência desse movimento relacionava-se ao pressuposto de que países subdesenvolvidos guardariam uma menor relação capital/trabalho (portanto, tendência a um maior retorno sobre o capital), de forma que a liberalização financeira atrairia poupança externa até o instante em que se igualasse a produtividade marginal do capital entre eles. De outra, a desregulação dos mercados financeiros teria o efeito benéfico de, ao restringir a autonomia em política econômica dos governos pela possibilidade

---

<sup>1</sup> Termo criado pelo economista John Williamson para designar as propostas de políticas de estabilização defendidas por organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial (LOPREATO, 1997). Todavia, Pereira e Nakano (2003) identificam um segundo Consenso de Washington, que para além das medidas contidas no primeiro (disciplina e reforma fiscais; liberalização financeira interna; abertura comercial sob taxas de câmbio competitivas; desregulação, privatização; e atitude receptiva ao investimento externo), propunha a liberalização dos fluxos financeiros internacionais. Assim, teria sido este último o norteador da política econômica latino-americana.

de pressões disruptivas sobre os preços macroeconômicos<sup>1</sup>, assegurar a estabilidade monetária. A partir de então, a taxa de juros interna responderia, grosso modo, às alterações das taxas internacionais e ao risco-país, acomodando as expectativas de mercado. A introdução de câmbio fixo cumpriria, dentre outros<sup>2</sup>, o papel de aumentar o grau de substituição entre os ativos domésticos e estrangeiros (BELLUZZO & ALMEIDA, 2000), estimulando o investimento externo direto.

Para que tal dinâmica se estabelecesse, caberia às economias emergentes a função de criar um cenário propício às inversões externas, o que abrangeria questões sob debate desde os anos 80, quais sejam, a reforma do Estado e o ajuste das contas públicas (PEREIRA & NAKANO, 2003). Assim, no que interessa de perto a esse estudo, as reformas liberalizantes, ao deslocarem para o centro da crise o descontrole fiscal, acabaram por agravar a *tensão entre a autonomia dos subníveis nacionais e a capacidade de gestão macroeconômica* da União. Sobretudo, impôs-se a necessidade de se romper com os padrões predatórios que caracterizavam o federalismo brasileiro, na forma do ciclo que se precipitava com os déficits orçamentários de estados e municípios, perpassava a assunção pela esfera federal dos custos de contenção da crise e findava com a sinalização de outras rodadas de endividamento. Em outras palavras

O sucesso do governo passou a depender, em grande medida, da aceitação da estratégia de desenvolvimento e do cumprimento das metas do programa de estabilização pelos governos subnacionais. (...) o desafio era tornar as diretrizes dos estados e municípios coerentes com a política definida no plano federal, de modo a dar coesão à gestão macroeconômica. (LOPREATO, 2002: 203)

O Plano Real assinalou o início desse processo (LOPREATO, 2002). O êxito no combate à hiperinflação brasileira, ao eliminar um dos principais mecanismos de financiamento dos governos subnacionais, o imposto inflacionário (*floating*)<sup>3</sup>, terminou por reduzir o raio de manobra da administração fiscal dos estados, ao mesmo tempo em que o manejo restritivo da política monetária (REZENDE & AFONSO, ---), no intuito de esterilizar o excesso de liquidez injetado na economia pelo afluxo de capitais externos e sustentar a

---

<sup>1</sup> Salários, câmbio e juros (BELLUZZO & ALMEIDA, 2000)

<sup>2</sup> Para uma discussão mais detida sobre a estratégia do Real ver Belluzzo & Almeida (2000).

<sup>3</sup> O imposto inflacionário era formado, principalmente, pela desindexação e/ou subindexação das despesas governamentais. Dessa forma, a defasagem entre a fixação e a execução do gasto, num quadro de inflação mensal alcançando até 50% (período Collor), funcionava como instrumento de ajuste do déficit público, quando não de forma deliberada, via, p.ex., atrasos no pagamento de fornecedores ou do funcionalismo.

paridade cambial (PEREIRA & NAKANO, 2003), incidia sobre um estoque elevado de dívidas<sup>1</sup>, aumentando o peso dos encargos financeiros no orçamento dos subníveis nacionais. A simultaneidade dos pleitos majoritário (presidente) e legislativo em âmbito federal (1994), ademais, induzia à vinculação de plataformas políticas (ABRÚCIO, 1999), atenuando a influência dos eixos regionais num contexto de legitimidade ampliada do governo central pelo programa de estabilização econômica.

Com efeito, a deterioração do quadro fiscal dos estados<sup>2</sup> engendrou uma nova correlação de forças favorável à consecução do ajuste macroeconômico pela União (LOPREATO, 1997). Em que pesem os constrangimentos institucionais ao afastamento, pelo plano federal, do avanço de soluções aos problemas emergenciais regionais, devido aos elementos consociativos acima descritos, a conjuntura delineada pelo programa tornou possível redesenhar as balizas de atuação fiscal dos governos subnacionais e conduzir a ajustes patrimoniais no âmbito desses entes, condizentes com os rumos das reformas propostas no plano central. Ou seja

[...] a repetição de mecanismos usuais no arranjo político brasileiro não se deu pela mera reprodução do padrão anterior. O governo passou a usar [as operações] como instrumentos de reforma do aparelho de Estado e da imposição de metas correntes com a estratégia macroeconômica liberal. (LOPREATO, 2002, p. 207).

Os primeiros sinais nessa direção foram emitidos com o lançamento, em junho de 1993, do Programa de Ação Imediata pela equipe econômica do então ministro Fernando Henrique Cardoso<sup>3</sup> (LOPREATO, 1997). Dentre as medidas adotadas, destacavam-se a restrição ao crédito aos estados; vedação à concessão de empréstimos dos bancos estaduais e seus controladores, sob pena de enquadramento criminal dos dirigentes das instituições financeiras (Lei do Colarinho Branco); vedação a auxílios financeiros aos bancos; redução das transferências negociadas aos estados inadimplentes com o governo federal; execução de

---

<sup>1</sup> De acordo com Mora e Silva (2001), em 1996 a dívida mobiliária dos estados atingiu R\$ 68 bilhões, dos quais R\$ 28 bilhões corresponderam ao incremento pós Plano Real, ao passo que as dívidas ARO (Antecipação de Receitas Orçamentárias) atingiam, em 1995, R\$ 2,5 bilhões - ambas sendo contratadas a juros flutuantes. Cumpre ressaltar que o aumento da dívida mobiliária nesse período decorreu da capitalização dos serviços ao principal, posto que a Emenda Constitucional nº 3/93 proibiu a contratação de dívida mobiliária, restringindo a emissão de títulos à rolagem da dívida existente.

<sup>2</sup> De acordo com Almeida (1996), o déficit primário de todo o setor público elevou-se, entre os anos de 1992 e 1994, de 2,32% para 5,16% do PIB, com os governos subnacionais contribuindo para esse resultado em 22%. No caso do déficit operacional, a variação atribuída às instâncias inferiores é ainda maior - 30%, com a ampliação do resultado negativo total do setor público saindo de 2,21% para 4,95% do PIB, entre os anos de 1992 e 1995.

<sup>3</sup> Posteriormente à aprovação da Lei 8727, de janeiro de 1993, pela qual eram refinanciadas as dívidas estaduais junto a instituições federais, no montante de R\$ 43 bilhões (MORA & SILVA, 2001).

garantias relativas aos passivos estaduais; e concessão de avales às operações de crédito externas dos estados em débito. Todavia, ainda não se constatavam ações concretas relativas a formatação de um referencial institucional que disciplinasse as finanças pública estaduais, estando o programa limitado à neutralização do esquema de externalização de custos entre as esferas governamentais.

Somente em 1995, com o Programa de Apoio aos Estados<sup>1</sup>, viriam a se tornar nítidos os contornos da estratégia do governo federal de alinhar estados e municípios às diretrizes do modelo econômico liberalizante (LOPREATO, 1997). Pois, ao atar o apoio financeiro aos subníveis nacionais a cláusulas de reorganização patrimonial e fiscal, a União demonstrava seu empenho em introduzir constrangimentos à manutenção dos déficits orçamentários e em reestruturar as máquinas estatais, de maneira a eliminar os focos de continuidade da crise e redefinir os espaços de atuação público/privado - tanto que foram disponibilizadas linhas de financiamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para antecipação dos recursos a serem arrecadadas nos processos de privatização<sup>2</sup>.

No mesmo ponto, a Medida Provisória nº7/96 estabelecia as condições de saneamento dos bancos públicos estaduais, trazendo, diferentemente das ações anteriores de apoio, incentivos para a retirada do segmento financeiro desses agentes, posto que tal tipo de conexão intragovernamental constituía um dos principais canais de endividamento dos estados (Lopreato, 2002)<sup>3</sup> e acarretava riscos para todo o sistema financeiro, além de obnubilarem as contas públicas, comprometendo a transparência da Administração (MORA & SILVA, 2001).

---

<sup>1</sup> Por esse programa eram criadas duas linhas de crédito, disponíveis pela Caixa Econômica Federal, para a quitação de débitos atrasados até 30 de novembro de 1995 e reestruturação do quadro de pessoal. As operações ARO poderiam ainda ser convertidas em dívida fundada - longo prazo (LOPREATO, 1997).

<sup>2</sup> As medidas adotadas envolviam (LOPREATO, 1997):

- a) redução e alteração no quadro de pessoal, via proposição de tetos a proventos e remunerações; imposição de limites ao reajuste salarial, nos termos do funcionalismo federal; implementação de programas de demissão voluntária;
- b) harmonização da legislação estadual às reformas administrativa e previdenciária em debate no plano federal; criação de programas de privatização e concessão de serviços públicos e desmobilização patrimonial; fornecimento periódico de informações ao Tesouro Nacional referentes ao encaminhamento dos ajustes, sujeitas à auditoria; exigência de aprovação das Assembleias Legislativas para contratar empréstimos e assumir os compromissos do programa e do Senado;
- c) comprometimento de adimplemento das obrigações financeiras junto ao governo central; utilização dos recursos arrecadados com a venda das empresas estatais para a quitação de débitos; pagamento em dia das obrigações de INSS e FGTS; não contratação de novas operações ARO.

<sup>3</sup> Jayme Jr. (1994) apresenta os seguintes dados: nos anos 80, a relação operações com os Tesouros/operações de crédito totais dos bancos estaduais situavam-se entre os percentuais de 63,4 e 77,8. No caso do Estado de Minas Gerais, entre 1988 e 1992, os percentuais dos bancos (Bemge e Credireal) variavam, respectivamente, entre 22/41,2 e 79/95,9.

Assim, no conteúdo da proposta, havia a previsão de financiamento federal favorável nos casos de liquidação, privatização ou transformação das instituições bancárias estaduais, ao passo que, nos casos de perpetuação do controle acionário e de desenvolvimento de atividades comerciais, eram anunciados requisitos<sup>1</sup> que tornavam inviável a alternativa (LOPREATO, 1997).

Entretanto, a participação da dívida mobiliária no montante total (acima de 40% do endividamento da Administração Direta dos estados) e sua sensibilidade à taxa de juros interna adiavam a solução do problema (MORA & SILVA, 2001; LOPREATO, 1997, 2002). A concentração nas regiões desenvolvidas do país dessa modalidade de passivo (Sudeste e Sul ou, em detalhe, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) refletia, antes de tudo, a capacidade diferenciada das unidades subnacionais de acessar os mecanismos paralelos de crédito abertos sob o esquema montado pelo regime militar e acionados mesmo após seu esgotamento (MORA & SILVA, 2001). Em contraponto, porém, se o endividamento, no período autoritário, consistiu, com seus nuances, em instrumento de autonomia dos estados para alavancar gastos e investimentos, em se considerando a centralização promovida pelo regime, nos anos 90 ele funcionaria como meio de coerção utilizado pelo governo federal para alinhar os estados às reformas propostas (MORA & SILVA, 2001).

A Lei 9.496/97<sup>2</sup> ou os acordos de refinanciamento cumpriam exatamente essa função. No contexto de fragilidade das finanças subnacionais<sup>3</sup> e de dependência pelos estados do governo federal para a saída da crise, a nova rodada de negociações estabeleceu metas ainda mais rígidas de controle fiscal e, por meio de suas regras, induziu a reestruturação patrimonial dos aparatos estaduais (MORA & SILVA, 2001). As cláusulas do contrato previam, genericamente (LOPREATO, 2002):

a) prazo de financiamento de 30 anos, abrangendo o total das dívidas estaduais, excluídas aquelas objeto de negociação anterior;

b) juros anuais variando entre 6,0% - 7,5%, com correção mensal pelo IGP - DI e amortização mensal pela tabela Price;

---

<sup>1</sup> Dentre eles: i) quitação das dívidas do controlador e demais instituições a ele relacionadas com os bancos; ii) assunção das dívidas dos bancos registradas até 31 de março de 1996, incluindo os passivos previdenciários e trabalhistas; iii) capitalização das instituições financeiras. Ressalte-se que os projetos de saneamento deveriam passar pelo crivo do CMN (Conselho Monetário Nacional), precedido por parecer do Banco Central e do STN (LOPREATO, 1997).

<sup>2</sup> A dívida renegociada sob abrigo dessa lei foi de R\$ 74 bilhões, dos quais Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul arremataram 80% (MORA & SILVA, 2001; LOPREATO, 2002).

<sup>3</sup> Em alguns casos extremos no período, o superávit exigido para o cumprimento das obrigações financeiras alcançava 80% (Minas Gerais e Rio Grande do Sul) (MORA & SILVA, 2001).

c) pagamento preferencial – incidência de taxas de juros reduzidas - de 20% do estoque da dívida à vista, com o que se estimulavam as privatizações;

d) adoção de um mecanismo de controle do endividamento, com base na relação dívida total do estado/receita líquida, que deveria atingir o valor 1. Enquanto estivessem afastados dessa meta, os estados estariam proibidos de emitir títulos da dívida, restando o acesso às demais operações de crédito atrelado à manutenção da trajetória declinante do índice, sem adiamento da data limite;

e) limite de comprometimento mensal da receita com o pagamento do refinanciamento, variando para cada estado;

f) substituição, durante o período de inadimplemento, dos encargos financeiros e juros de mora de 1% a.a. contratados pelo custo médio de captação da dívida mobiliária do governo federal além da elevação do limite de comprometimento mensal da receita líquida.

As conseqüências dos acordos para as instâncias estaduais foram ambíguas. De um lado, observou-se a necessidade de ajustes fiscais rigorosos pelos estados (superávits primários em torno de 15%), o que restringiu suas possibilidades de impulsionar gastos, na contramão do processo de descentralização delineado pela Constituição Federal de 1988 (LOPREATO, 2002). Cerceava-se, ademais, a autonomia dos entes subnacionais no tocante à matéria fiscal, ao mesmo tempo em que ocorria o fortalecimento do Executivo federal pelas regras contratuais que limitavam ao Senado, *locus* de representação das unidades federativas, a ingerência nas decisões referentes ao endividamento dos subníveis nacionais. A tensão, herdada da C.R/88, pertinente à capacidade de gestão macroeconômica pela União era atenuada com a imposição de constrangimentos legais à administração orçamentária dos estados. Cuidava-se, assim, de alterar o tipo de interação intergovernamental inscrito no conceito do federalismo estadualista predatório (ABRÚCIO, 1999), mediante o maior poder de regulamentação do plano central sobre o endividamento subnacional (LOPREATO, 1997).

Além disso, os Tesouros estaduais reassumiram a função de espaço de decisões alocativas, posto que “o sucesso da proposta de governo de controle das formas pretéritas de articulação financeira [...] delimitou o campo de atuação dos governadores à potencialidade fiscal” (LOPREATO, 2002, p. 236), com a liquidação dos agentes financeiros próprios e a privatização das empresas públicas, que respondiam por parcela dos investimentos em áreas de infraestrutura. Sob outro ângulo, contudo, a expansão dos gastos estaduais passou a ser

condicionada pela possibilidade de ganhos de arrecadação tributária, fator relacionado ao desempenho econômico do país, já que o emaranhado de operações de financiamento, intermediadas pelos órgãos indiretos do Estado e bancos públicos, atrelado à execução de despesas de capital e mesmo correntes foi neutralizado pelo ajuste patrimonial contido no bojo dos contratos assinados (LOPREATO, 1997; 2002).

De outro lado, os acordos de renegociação foram entendidos como a introdução de um quadro institucional no qual se circunscreveria um dos eixos das relações intergovernamentais, o endividamento (MORA & SILVA, 2001). Tendo em vista a importância, em sistemas federativos, do estabelecimento de regras formais para a reprodução do binômio cooperação/competição, a autonomia dos estados estaria sendo resguardada na medida em que as instituições, ao conferirem previsibilidade ao jogo pela determinação das estratégias disponíveis, afastariam da problemática do endividamento os casuísmos que marcaram a interação entre estados e União nessa matéria. Cabe ressaltar que a tensão intrínseca ao federalismo, pela coexistência de pressões antagônicas de fragmentação e unificação (AFFONSO, 2000), engendra conflitos não passíveis de anulação, mas reguláveis (Gagnon apud Abrúcio, 1999). A Lei 9.469/96 e anteriores, portanto, se não esgotaram as questões referentes ao acesso e limite ao endividamento, às quais subjaz a oposição entre autonomia dos subníveis nacionais e efetividade dos controles do plano central, contribuíram para o balizamento do conflito federativo.

Nesse mesmo sentido, a aprovação da Lei Complementar n. 101/00 (ou Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) representou um marco nas finanças públicas brasileiras pelo ordenamento imposto a condução fiscal de todas as esferas de governo (MORA & SILVA, 2001; MORA & VARSANO, 2001; LOPREATO, 2002). Extrapolando a regulação do endividamento, a LRF veio a consagrar o princípio do equilíbrio intertemporal das contas públicas, conceito que abrange a realização de um conjunto<sup>1</sup> de atividades de planejamento e controle no objetivo de prevenir déficits orçamentários potenciais. Sob outra perspectiva (DUPEYRAT, 1999; LOPREATO, 2002), a LRF, na tentativa de sedimentar o alinhamento dos governos subnacionais às diretrizes de política fiscal da União, instituiu novas amarras à gestão autônoma das contas públicas, evitando as repercussões sistêmicas inseridas na

---

<sup>1</sup> Citamos, dentre outros, a atribuição de novas funções aos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias (LOA); a determinação de limites à geração de despesas (pessoal e previdência social) e renúncia de receitas, à contratação de operações de crédito, à formação de dívida consolidada e mobiliária; responsabilização do agente público que descumprir a Lei.

socialização dos custos dos ajustes estaduais por meio das transferências de passivos ao governo federal.

Os anos 90, assim, transcorreram sem que se concluísse pela estabilidade das relações intergovernamentais no Brasil (MORA & VARSANO, 2001; LOPREATO, 1997, 2002; REZENDE, 1995). Em sede inicial, ao conflito vertical por receitas – manifesto nas modificações estruturais do orçamento federal como artifício para burlar as regras de partilha de recursos com os demais entes (o recrudescimento da participação das contribuições sociais no bolo tributário), sobrepôs-se o conflito horizontal entre os estados, traduzido no que ficou conhecido como guerra fiscal.

Tal fenômeno consiste na concessão de isenções ou subsídios fiscais para atração de investimentos privados para um determinado estado ou região e enseja uma dinâmica do tipo “dilema do prisioneiro” (MORA & VARSANO, 2001). Um estado qualquer X, na tentativa de atrair investimentos, concede inúmeros benefícios fiscais à determinada empresa que, de outra forma, não se instalaria ali. A partir disso, um segundo estado Y, que receberia inicialmente o investimento por apresentar vantagens competitivas, adota a mesma estratégia para que não o perca. Ocorrem sucessivas rodadas até que, esgotadas as medidas fiscais, prevalecem as condições estruturais a princípio consideradas – o investimento vai para Y, mas com a carga tributária e demais subsídios reduzidos à zero. Reflexo da percepção de assimetrias graves entre as unidades federativas na ausência de políticas regionais de fomento, a guerra fiscal interfere na capacidade tributária própria dos estados ao estabelecer um jogo de resultado negativo, ou seja, em que ao menos um agente perde, sem que haja benefícios desse resultado para quaisquer outros (MORA & VARSANO, 2001).

Em segundo lugar, ao desmonte dos instrumentos de coordenação - construídos pelo o regime militar - nos debates da Constituinte, não se sucedeu a formatação de um arranjo alternativo geral, neutralizando possíveis incentivos à articulação entre os diferentes níveis de governo (AFFONSO, 2000), em que pese a ampliação de iniciativas setoriais no intuito de modelar novas instituições nos campos da saúde (SUS), educação (FUNDEF), políticas urbanas dentre outros. Em contraparte, persistem as indefinições quanto a distribuição de encargos entre as esferas, em decorrência das dificuldades relativas à heterogeneidade regional do país (AFFONSO, 2000). Característica, aliás, sublinhada pelo esvaziamento dos mecanismos de financiamento vigentes no período autoritário e funcionais a soldagem de interesses dos diferentes grupos políticos da federação (LOPREATO, 1997).

Ademais, as soluções encaminhadas para a problemática de endividamento dos estados dão sinais de insuficiência<sup>1</sup> (LOPREATO, 2002; MORA & SILVA, 2001). Pois, se a conformação de regras formais pelas sucessivas rodadas de negociação e posterior aprovação da LRF serviu para alimentar a autonomia fiscal dos subníveis nacionais (MORA & VARSANO, 2001; MORA & SILVA, 2001), seu teor de restrição conduz para a parca sustentabilidade fiscal dos estados, com implicações no tocante à consecução do processo de descentralização de serviços públicos (LOPREATO, 2002, 1997). Outrossim, cumpre ressaltar a possibilidade de, novamente, se instaurar o padrão casuístico que marcou as negociações entorno da recomposição das bases de financiamento das instâncias subnacionais no período anterior, como meio de atenuar a crise (MORA & SILVA, 2001). Posto que

[...] os controles sobre os empréstimos não podem substituir uma estrutura sustentável de relações financeiras intergovernamentais, isto é, uma estrutura que não dê origem a desequilíbrios verticais (ou horizontais) excessivos. (TER-MINASSIAN *apud* MORA & SILVA, 2001, p. 11).

---

<sup>1</sup> De acordo com Mora & Silva (2001), a média da relação dívida/receita líquida para os estados brasileiros era de 2,7, quando propugnava-se o parâmetro 1.

### 3 A REFORMA DE ESTADO E O CASO BRASILEIRO

#### 3.1 Notas sobre a crise do Estado

A década de 80 simbolizou a crise dos paradigmas que sustentaram a prosperidade do pós-guerra, no intervalo de tempo que restou conhecido como a era de ouro do capitalismo (HOBSBAWN, 2000). Após um ciclo de expansão sem precedentes no nível de bem estar geral das sociedades centrais e periféricas, sejam de mercado ou socialistas (ABRÚCIO, 1999; KRUGMAN, 1997), em decorrência do aumento dos índices de produtividade, os anos que se seguiram aos levantes estudantis, sob o signo do “Maio de 1968”, pareciam indicar que algo havia se perdido (HOBSBAWN, 2000). Tidos inicialmente como efeito de episódios pontuais, como o primeiro Choque do Petróleo de 1973, e, enquanto tal, mera conjuntura prestes à reversão, o decréscimo das taxas de crescimento em concomitância à escalada inflacionária das economias nacionais assomou-se, em contraponto, como tendência estrutural, desafiando as expectativas daqueles que acreditavam na infalibilidade das políticas até então adotadas.

Começava a romper-se, desde ali, o consenso político inscrito na fórmula do reformismo (SANTOS, 1998), estratégia de transformação social que assumiria distintas facetas conforme se estabelecesse nos países de ponta do capitalismo ou naqueles que inauguravam suas etapas de industrialização, materializando-se, respectivamente, no *Welfare State* e no Nacional-Desenvolvimentismo. O reformismo tomava a sociedade como entidade problemática (ou objeto da mudança) e o Estado, em contraposição, como solução (ou sujeito da reforma). Voltando-se para as conseqüências recentes do ideário liberal de início do século vinte, quais sejam, o colapso econômico e social e as repercussões daí advindas no plano político - ascensão dos regimes fascistas e fortalecimento dos movimentos comunistas (HOBSBAWN, 2000), conjugava dois dos princípios reguladores da modernidade, tais sendo o mercado, assente em transações envolvendo equivalências (PEREIRA, 1998) e o Estado, baseado em obrigações políticas verticais alinhando hierarquicamente cidadãos e poder estatal. Em especial na sua forma política mais acabada, a social-democracia, o reformismo cuidava de reafirmar o interesse público frente à lógica individualista prevalecente sob a égide do modelo progresso, promovendo-se interdependências não-mercantis isoladas da lógica do valor por meio da regulação do trabalho, proteção contra os riscos sociais e segurança contra a violência. Ofuscava-se, contudo, a autonomia inserida no terceiro pilar de coordenação (DOMINGUES,

1998), o princípio da comunidade, construído sobre laços horizontais de solidariedade entre membros de dada organização societária (SANTOS, 1998).

O reformismo contribuía, assim, para a realização de todo o potencial do capitalismo ao limita-lo com a introdução na agenda pública do debate acerca da questão social (SANTOS, 1998). Fundamentalmente, procedia-se a atenuação das desigualdades a partir de uma característica crucial desse projeto político, qual seja, a normalização da mudança, derivada da simetria entre melhoria (progresso) e repetição (ordem), termos que em sua alternância condicionariam o ritmo das reformas. O que intuitivamente consistiria num paradoxo (afinal, o que se repete não melhora e vice-versa) tornou-se compatível devido a duas qualidades da ação reformista. De um lado, a opacidade, entendida como a fragmentação desigual e seletiva da mudança, ensejava interpretações distintas entre os diferentes grupos sociais no tocante ao teor das políticas – o que sob um ângulo era repetição, sob outro era melhoria. De outro, a indeterminação temporal da mudança, efeito da ausência de macro-diretrizes políticas, expunha-na seja como fenômeno puramente conjuntural, seja como manifestação imediata de tendências de longo prazo, sendo, desse modo, tomada como algo inevitável.

A funcionalidade dessa simetria refletia-se na conformação de traços legitimadores para o reformismo (SANTOS, 1998). Em primeiro lugar, o turvamento da percepção de perda por qualquer dos grupos engendrava um jogo de soma positiva, em que o conflito capital-trabalho era substituído pela reprodução de ambos os pólos da relação tendo como referencial um retorno mínimo sobre o investimento (HOBSBAWN, 2000). Em segundo, o projeto reformista situava-se numa zona de suposta neutralidade, estando afastada sua associação ou comprometimento com as principais clivagens ideológicas contemporâneas. Em terceiro, a plasticidade e abstração da proposta tornavam possível sua adaptação a diferentes realidades políticas, garantindo viabilidade aos atos por ela empreendidos independentemente de fatores endógenos. Nesse contexto, o Estado emergiu como eixo estruturante entorno do qual a dinâmica reformista cumpriria seus objetivos (SANTOS, 1998).

Para tanto, e como desdobramento da finalidade acima delineada – a vigência do interesse comum, três seriam as estratégias utilizadas, cada qual circunscrita a campos específicos de intervenção, nos quais operariam os mecanismos simetria repetição-melhoria e se instaurariam códigos binários de avaliação política. Em sede inicial, caberia ao Estado estabilizar a produção capitalista, tendo em vista a estratégia da acumulação, mediante a

interferência no processo de mercantilização da força de trabalho. Aqui, a repetição ocorreria pela sustentabilidade da acumulação, ao passo que a melhoria seria assegurada pelo crescimento econômico; a avaliação consistiria na restrição ou promoção do mercado (SANTOS, 1998).

Noutro plano, a estratégia da confiança se concretizaria na estabilidade das expectativas dos cidadãos quanto aos riscos da acumulação e ao distanciamento das ações técnicas das conseqüências no cenário presente. Seus campos de intervenção seriam os riscos das relações internacionais (avaliação amigo/inimigo), os riscos das relações sociais, dos crimes aos acidentes (legal/ilegal e relevante/irrelevante) e os riscos tecnológicos e ambientais (seguro/inseguro e previsível/imprevisível). Os mecanismos de repetição seriam, respectivamente, a segurança e soberania nacionais, a ordem jurídica em vigor e o sistema de peritos, enquanto a melhoria se vincularia ao melhor posicionamento no sistema mundial, prevenção e melhor capacidade repressiva e aos avanços tecnológicos. Por último, a estratégia da hegemonia se relacionaria a obtenção de apoio das diversas classes sociais ou à legitimação do Estado. Seus campos de atuação seriam a participação e representação política (democrático ou anti-democrático), consumo social (justo ou injusto) e consumo cultural, educação e comunicação de massa (leal ou desleal). A repetição residiria, em mesma ordem, na democracia liberal, na paz social e na identidade cultural, enquanto a melhoria aconteceria com base na ampliação de direitos, equidade e acesso ao conhecimento e informação.

Para a consecução de seus propósitos, o reformismo abarcou diferentes dimensões do Estado, às quais corresponderam novos paradigmas de atuação (ABRÚCIO, 1999; 2000), sendo eles:

a) no aspecto econômico, a orientação keynesiana que preconizava o ativismo do Estado em setores estratégicos e na busca do pleno emprego, via gasto público direto;

b) no aspecto social, a concepção dos Estados de Bem-Estar no intuito de conferir aos indivíduos graus variados de independência com relação ao mercado no atendimento de suas necessidades básicas - regulação;

e

c) no aspecto administrativo, consolidação das burocracias públicas, norteadas por princípios de eficiência – busca da melhor adequação entre meios e fins; meritocracia –

formação de corpos profissionais e especializados; e impessoalidade – nítida distinção entre as esferas pública e privada.

Desse modo, a crise do reformismo, a partir dos anos 70, significou a transferência do Estado do pólo de agente da mudança para o pólo oposto de objeto (SANTOS, 1998). Se nos países centrais, entrava em crise a social democracia, no caso dos países periféricos, particularmente enfatizados nesse estudo, a temática da reforma de Estado despontaria com o esgotamento do reformismo no molde nacional-desenvolvimentista. Entretanto, a compreensão dos mecanismos subjacentes a tal ruptura esbarra na constatação de matizes diversos entre as experiências nacionais das economias subdesenvolvidas (CRUZ, 1998).

Num primeiro ponto, o *timing* e grau dos ajustes implementados sob tal signo repercutem numa amostra heterogênea. A título de exemplo, enquanto o Chile constituía nos anos 70 uma espécie de laboratório liberal, países como China e Índia somente duas décadas mais tarde viriam a experimentar propostas limitadas de reforma. Em segundo, o conteúdo das mudanças, ainda que obscurecido por sua agregação sob alcunha de “reformas orientadas para o mercado”, não permite inferências gerais taxativas a respeito dos múltiplos direcionamentos tomados, em termos de reformulação dos arranjos institucionais ou de políticas públicas. Em último ponto, mesmo tendo em vista a abrangência da crise, o contexto macro no qual ocorreu a revisão dos pactos reformistas denota diferenças marcantes quanto ao regime político, coexistindo democracias, autoritarismos e sociedades em transição.

Posto isso, as diversas vertentes analíticas que procuravam dar conta da inflexão da dinâmica do reformismo desenvolvimentista alinhavam-se entorno de padrões centrais de argumentação, com seus distanciamentos descritos, basicamente, a partir das disjuntivas exógeno/endógeno e estrutural/conjuntural. Com efeito, emergem da observação três principais grupos (CRUZ, 1998). Inicialmente, de uma perspectiva sistêmica, um primeiro corpo de teorias concentra-se em variáveis deterministas para explicar as origens da desconstrução do reformismo. Tomando secundárias possíveis especificidades, as causas de tal movimento se aglutinam num elemento comum para o qual concorrem, contudo, divergências importantes entre os autores.

A reestruturação produtiva desencadeada pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e telecomunicação, ao reduzir as barreiras artificiais entre países e restringir a

autonomia dos Estados na regulação interna, atrai parte dessa corrente (ABRÚCIO, 1998; CRUZ, 1998). Com a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais internacionais, duas das facetas proeminentes no processo de globalização, os governos se viam às voltas com o crescente engessamento das políticas econômicas, que assumiam a função de estabilizar e acomodar as expectativas dos agentes de mercado (EATWELL, 1996). Sobretudo desde a escalada dos índices de inflação, devido aos choques internacionais do petróleo e da mobilização trabalhista impulsionada pelos movimentos estudantis de final da década de 60 (HOBBSAWN, 1996), o que conduziria à estratégia conhecida como ajustamento recessivo nas economias centrais (BELLUZZO & ALMEIDA, 2000), os Estados teriam perdido, em distintos graus, a eficácia no manejo dos déficits públicos como instrumental de gestão econômica, na medida em que entrava em cena a necessidade de contingenciamento fiscal dos governos.

Nesse sentido, restava prejudicado o atendimento às múltiplas demandas da sociedade, decorrentes da ampliação do leque de atuação estatal em resposta ao avanço dos direitos sociais (BURSZTYN, 1998) e à sedimentação de interesses corporativos (ABRÚCIO, 1998) articulados ao reformismo, sendo gestadas situações estruturais de ingovernabilidade (O'CONNOR *apud* PEREIRA, 1992). O posterior surgimento dos mercados secundários<sup>1</sup> de capital e a diversificação dos produtos derivativos<sup>2</sup>, não regulamentados e indutores de risco em cadeia, intensificariam o potencial disruptivo desses fluxos nas economias nacionais por inversões abruptas de tendência de preços macroeconômicos (BAER, 1993), impelindo o Estado para o monitoramento constante dessas variáveis e reduzindo ainda mais os espaços de manobra disponíveis.

Na mesma linha, uma outra abordagem enfatiza o caráter cíclico da intervenção estatal (PEREIRA, 1989). Pressupondo a inexistência de um ponto ótimo na interação entre Estado e mercado, a conformação de arranjos institucionais obedeceria à alternância histórica entre as esferas, cada qual destacando-se numa etapa do ciclo. Em termos simples, a hipótese era de que os motivos que ensejavam a precipitação do Estado na economia levariam, ao longo do tempo, a distorções que a tornariam disfuncional ao crescimento, realçando novamente o papel do mercado na coordenação econômica. Tal dinâmica se desdobraria em fases estilizadas, as quais se sucederiam por uma lógica dialética subjacente. A princípio, a partir da insuficiência dos mecanismos de mercado para garantir a acumulação capitalista e uma

---

<sup>1</sup> Os mercados secundários funcionam conferindo liquidez aos ativos emitidos.

<sup>2</sup> Os derivativos são instrumentos de transferência de risco

distribuição equitativa de renda, ao Estado caberia supri-los conforme as condições peculiares ou estágios das economias.

Assim, distintos seriam os contornos de intervenção estatal no mercado, podendo assumir a forma da regulação macroeconômica, que no extremo se converteria no planejamento centralizado; da regulação microeconômica normativa, extensiva a todos os segmentos; da regulação microeconômica administrativa, baseada em atos de autoridades administrativas; e da estatização, em que a propriedade privada é abolida em prol do Estado. No momento de expansão do ciclo, tais instrumentos teriam sua funcionalidade atestada pelos índices de desenvolvimento resultantes do fomento à iniciativa privada (subsídios e isenções) e da atuação direta do Estado; pelos efeitos progressivos sobre a repartição da renda decorrentes de políticas públicas e do manejo dos sistemas tributários; e pela atenuação dos riscos inerentes ao funcionamento do mercado, por meio de regulação. Entretanto, tão logo se avançasse na sobreposição do Estado ao princípio de mercado, um conjunto de ineficiências emergiria pelo extrapolamento de benefícios aos interesses agora arraigados na estrutura estatal, ao mesmo tempo em que a tendência ao excesso de regras na atividade econômica passaria a afetar a competitividade empresarial. Os sintomas da crise se assomariam em déficits fiscais crescentes e inflação, em paralelo ao incremento dos custos produzido pela regulação.

Desse modo, teria lugar a inversão do ciclo. As distorções da intervenção do Estado seriam, então, contrastadas às qualidades alocativas do mercado, o qual ampliaria espaço no controle econômico. Nesse processo residiria a retração do aparato estatal, tanto no âmbito dos gastos, quanto no âmbito da regulação, até o ponto em que as falhas de mercado na coordenação dos agentes e na correção de disparidades repusessem a intervenção do Estado na agenda pública, introduzindo um outro ciclo. Todavia, a sucessão contínua entre eles não ocorreria sob mera repetição. A cada reinício, não só não se observaria o retrocesso linear – com o Estado retendo parte das funções adquiridas anteriormente<sup>1</sup>, como se alteraria o perfil de intervenção. A tese do caráter cíclico seria, portanto, complementar à Lei de Wagner<sup>2</sup>, a qual preconizava a ampliação perene dos gastos públicos no bojo da crescente complexidade das sociedades modernas. Enquanto na fase mercantilista cuidava-se de realizar a acumulação

---

<sup>1</sup> Essa dinâmica foi constatada ao se observar a expansão do gasto público após eventos excepcionais (p.ex. as guerras).

<sup>2</sup> De fato, a Lei de Wagner é corroborada em estudos que demonstram o crescimento dos gastos públicos. Borcharding (apud PEREIRA, 1989) apresenta os seguintes dados: os Estados Unidos elevaram quase continuamente suas despesas em relação ao PIB, passando de 7% em 1902 para 40% em 1978. Na Alemanha, entre 1913 e 1969, o gasto saltou de 15,7% do PIB para 42,5%.

primitiva<sup>1</sup>, o *Welfare* do século XX assumiu uma dimensão social, ao passo que o Estado em gestação após o esgotamento desse último modelo teria o papel precípua de fomentar o desenvolvimento tecnológico para a inserção competitiva do setor privado no cenário mundial.

Por último, uma terceira alternativa dessa vertente assenta-se na dicotomia reformismo/revolução (SANTOS, 1998). Por essa hipótese, o paradigma reformista seria viabilizado, em primeiro plano, apenas ao reunir as seguintes condições:

a) a eficácia da operação da simetria entre repetição e melhoria no espaço geográfico, dependente da amplitude limitada de possíveis traumas internos e externos;

b) capacidade financeira do Estado, assente nos instrumentos regulatórios da produção de bens e serviços;

e

c) na circunscrição dos riscos relativos à estratégia de confiança, acima mencionada.

As razões da crise, então, se esboçavam com as transformações incorridas no bojo do fenômeno da globalização e do Consenso de Washington, os quais, ao interferir nos espaços nacionais, teriam enfraquecido os meios disponíveis ao Estado para o exercício de suas funções e introduzido riscos amplificadas, fora do âmbito de controle local. Contudo, a proposta reformista somente se perderia na ausência de um contraponto fundamental, qual seja, a perspectiva da mudança anormal, contida na idéia de revolução. Com efeito, esta se constituía no pressuposto crucial para a emergência do reformismo, pois, ainda que atuasse prevenindo-a, o reformismo operaria antecipando a situação pós-revolucionária. Nesse sentido, a crise de paradigmas nos anos 80 significava o esgotamento da estratégia de mudança normal, com a substituição da alternância entre os termos da simetria pela vigência exclusiva do pólo da repetição, reinstituindo ao capitalismo o viés do tipo jogo de soma zero<sup>2</sup>.

Destacava-se, assim, a estratégia da acumulação das demais, revigorando a dimensão correspondente do Estado na medida em que se tornava imprescindível a legitimação de tal processo. Dito de outra forma, a submissão de todas as interdependências sociais à lógica

---

<sup>1</sup> A acumulação primitiva remete ao momento inicial de formação de poupança pelos capitalistas para a consecução da industrialização.

<sup>2</sup> O jogo tipo soma zero caracteriza situação em que para que dado agente se beneficie, outro deve perder.

mercantil sublinharia a acepção própria do conceito de Estado, qual seja, o monopólio do uso legítimo da força, alçando a questão da governabilidade nos debates em detrimento do projeto reformista. Contraditoriamente, o enfraquecimento do Estado somente poderia se dar pelo seu fortalecimento, posto que deveria assegurar aquilo que lhe é fundante – o monopólio da violência. Ademais para que houvesse a desregulação, fazia-se necessária a re-regulamentação, tendo em vista que, em sociedades complexas, a garantia de liberdade dos agentes exigiria um leque ainda maior de instrumentos de coordenação (BURSTZYN, 1998). Particularmente nos países periféricos, nos quais a percepção do vínculo orgânico entre desenvolvimentismo e autoritarismo alijava da defesa do reformismo os segmentos progressistas, procedia-se ao enfraquecimento do princípio do Estado sob os ângulos das estratégias de hegemonia e confiança.

O segundo grupo de teorias, à par suas implicações igualmente sistêmicas, se diferencia pelo enfoque nas variáveis conjunturais da crise (CRUZ, 1998). Nessa abordagem, a inflexão da trajetória do desenvolvimentismo teria sido motivada pelo alinhamento dos principais atores políticos da arena internacional (Banco Mundial, FMI e Estados Unidos) em torno da agenda de reformas orientadas para o mercado e seus desdobramentos internos às sociedades. De um lado, esse movimento era engendrado, a partir de fins dos anos 70, por um debate acadêmico e ideológico contrário ao intervencionismo de Estado (ABRÚCIO, 1995; KRUGMAN, 1997). Transpondo os pressupostos da racionalidade microeconômica dos agentes, relativos ao indivíduo utilitarista<sup>1</sup> e auto-centrado, para a esfera estatal, determinadas correntes teóricas (em especial, as Escolas da Virgínia e de Chicago ou, na literatura, a *Public Choice*) sustentavam a natureza intrinsecamente ineficiente (PEREIRA, 1998) da atuação do Estado em idéias de sociedades *rent-seeking*, voltadas para a conquista de “rendas” mediante regras impostas sobre os direitos de uso de propriedade, ou na concepção da política como um mercado de apoio eleitoral, em que prevaleceria o interesse da reeleição (ANDREWS & KOUZMING, 1998). A correção das distorções provocadas por tais comportamentos perpassaria, irremediavelmente, a redução ao limite do Estado, circunscrevendo-o ao dogma liberal típico de garantidor dos contratos e da propriedade.

De outro, toda a discussão transcorria em meio a uma recessão econômica de proporções variadas, mas geral, e especialmente grave para os países periféricos - em especial, a América Latina - afetados pela crise da dívida externa no pós-moratória mexicana de 1982

---

<sup>1</sup> A premissa utilitarista prescreve que os indivíduos agem na busca de satisfazerem, ao máximo possível, suas preferências.

(BAER, 1993; ABRÚCIO, 1995). Ainda, tinham início, no período, rodadas de negociação internacional envolvendo ampla matéria comercial e regulatória no âmbito do GATT, no qual manifestavam-se pressões estratégicas das economias centrais, como os Estados Unidos, para a inserção de temas antes definidos sob autonomia nacional e em outros fóruns (CRUZ, 1998). Nesse ambiente, o apelo das reformas propugnadas pelas instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial, OMC) e pela potência hegemônica fazia-se sentir quando não pelo cálculo estratégico de alguns Estados submersos pela suspensão das linhas externas de financiamento para rolagem das dívidas e dependentes dos créditos das agências internacionais. Os sucessivos acordos estabelecidos entre FMI e os países latino-americanos para o ajuste econômico, na década de 1980, prevendo reformas institucionais de redução do aparelho estatal e desregulamentação, seriam emblemáticos desse quadro (STALLINGS *apud* CRUZ, 1998).

Por fim, para o terceiro grupo, a crise do reformismo seria o produto das contradições intrínsecas que permearam os padrões específicos da modernização conduzida pelo Estado nas economias retardatárias (CRUZ, 1998). Aqui, as teorias explicativas afastam-se de fatores exógenos para se concentrar nas variáveis endógenas que teriam levado ao esgotamento dos modelos, sendo comum, nessa vertente, a sobreposição de elementos descritivos e prescritivos. Sem negligenciar os condicionantes externos do problema, os quais, em regra, teriam a função de desencadear a crise, o colapso do desenvolvimentismo remeteria à intensificação do conflito subjacente a essas sociedades e, conseqüentemente, à formação do Estado, como ilustrado abaixo.

Durante os anos 80, o Brasil conviveria com a dupla crise política e econômica (FIORI, 1989). Após anos de autoritarismo legitimado pela capacidade de mobilizar instrumentos de decisão e coordenação de políticas de longo prazo, as conseqüências do ajuste recessivo, implementado para a correção dos desequilíbrios gerados a partir da crise da dívida externa, sinalizavam o esgotamento dos mecanismos de gestão macroeconômica do Estado. À reboque, exauria-se a sobrevida do regime militar, antecipando a transição liberalizante ensejada desde o final da década de 70 e que desaguava na redemocratização do país. A amplitude da instabilidade econômica, em paralelo a fragilidade da coalizão política de sustentação do novo governo civil, instauraria, posteriormente, um quadro de ingovernabilidade que terminaria por comprometer a própria sedimentação da democracia.

Os contornos conjunturais desse cenário, entretanto, ocultavam o cerne da crise do Estado, qual seja, o potencial conflitivo embutido no pacto fundante do

desenvolvimentismo no país. Em outros termos, o aparelhamento do Estado em prol do compromisso com a modernização e industrialização brasileiras, ao agregar interesses heterogêneos, expressos tanto nos distintos blocos de capital como nas clivagens regionais, necessários a viabilidade do projeto, teria engendrado, já no seu nascedouro, as contradições que viriam, no futuro, a tornar insustentável sua perpetuação. Se, durante todo seu intervalo de vigência, o Estado desenvolvimentista estruturou-se na autonomia adquirida pelo recurso à centralização autoritária e pelo intervencionismo econômico, árbitro das diferentes taxas de retorno dos capitais, a crise dos anos 80, mais do que mera condição adversa, encerrava as tensões inseridas na sua origem, as quais constituiriam, ao mesmo tempo, o maior óbice a resolução do impasse.

A trajetória do Estado no Brasil distanciava-se daquela predominante nas sociedades centrais pelas qualidades de sua interferência na operação da lei do valor – descrita na tendência histórica à equalização e concentração. No capitalismo desenvolvido, a desigualdade inscrita na relação entre capital e trabalho era assegurada a partir da reprodução de ambos os pólos, na qual estabelecia-se a homogeneização dos lucros no primeiro estrato e sua diferenciação, condicionada por uma média geral, em relação ao segundo. Assim é que o Estado podia ser visto tanto sob o ângulo de sua funcionalidade à acumulação quanto ao sob o ângulo do Bem-Estar. No caso dos países periféricos, em particular o brasileiro, tal dinâmica seria distorcida, de um lado, pelo caráter iníquo da regulação estatal do capital, a qual agravaria a desigualdade pré-existente entre os distintos segmentos econômicos e seus respectivos espaços regionais, e, de outro, pela incompleta reprodução da força de trabalho, na qual se alternariam a cooptação pelo paternalismo e repressão.

O reformismo nacional, portanto, amplificava o conflito estrutural do sistema ao não organiza-lo no molde bipolar inscrito na lei do valor. Restavam, dessa forma, prejudicadas as condições de reprodução de ambos os pólos, os quais, no contexto de alta fragmentação dos grupos e baixa institucionalização dos canais políticos de representação, transferiram o conflito social para o interior da burocracia, na busca de compromissos que, por sua natureza própria, deixavam em aberto qualquer solução definitiva. A conseqüente instabilidade, em termos jurídicos e econômicos, de tal arranjo, entretanto, era colocada em contraposição a dependência pelos principais segmentos da intervenção estatal, de sorte que a continuidade do jogo tornava-se indispensável. A competição pelo Estado tomava, progressivamente, o lugar da competição no mercado, de onde a incerteza induzia a comportamentos defensivos por parte dos agentes.

A recorrente ruptura institucional e a inflação constituíam, nesse quadro, sintomas das crises em que o mero recurso à apropriação de parcelas do poder público mostrava-se insuficiente para a manutenção do pacto. Contudo, o aprofundamento das contradições teria conduzido, de maneira inevitável, ao ocaso do modelo pela perda de eficácia da ação do Estado junto aos interesses internos e externos solidificados ao longo do tempo. A crise do Estado no país, dentro dessa lógica, derivava do esgotamento da capacidade estatal de neutralizar a tensão intrínseca ao seu desenvolvimento.

### **3.2 A temática da Reforma de Estado no Brasil**

A introdução da temática sobre Reforma de Estado no Brasil, como em regra na América Latina, desde os anos 80, guarda especificidades de contexto que conferem ao debate contornos singulares (ABRÚCIO, 1999).

Em sede inicial, a questão da reforma foi inserida no momento em que o país assistia a uma dupla derrocada econômica e política (COUTO, 1997). Sob o primeiro aspecto, o esgotamento do modelo desenvolvimentista, apressado pela suspensão dos fluxos de financiamento externos a partir da moratória mexicana de 1982, provocou um grave desequilíbrio corrente e patrimonial do setor público (BAER, 1993; BELLUZZO & ALMEIDA, 2000) que perduraria por mais de um decênio. A internalização dos efeitos da crise pela política econômica recessiva então adotada (BAER, 1993), mergulhando a nação no que ficaria posteriormente reconhecido como a década perdida, alçou a problemática fiscal como ponto fundamental na agenda pública, secundarizando as demais dimensões da reforma sob o mote do ajuste econômico (ABRÚCIO, 1999; DINIZ, 1997). A ênfase no contingenciamento dos gastos públicos que percorreu todo o período contrastava com a tendência geral dos países centrais de manutenção dos patamares de dispêndio governamental (ABRÚCIO, 1999), o que, aliás, refletia-se igualmente no destaque conferido ao componente fiscal pelos diagnósticos disseminados<sup>1</sup> da crise.

Noutro, à falência do regime militar não se seguiu qualquer plataforma política sólida suficiente para aglutinar consensos mínimos (COUTO, 1997). Antes, observava-se a preponderância de alinhamentos de veto e não em caráter propositivo, na esteira das controvérsias relativas ao encaminhamento de soluções para os impasses que ocupavam o

---

<sup>1</sup> Pereira (1992), contrapõe ao diagnóstico liberal da crise do desenvolvimentismo o que ele denomina de abordagem fiscal, a qual preconiza o papel do déficit público na desaceleração do crescimento econômico.

debate público nacional<sup>1</sup>. Nesse quadro, a coincidência entre a redemocratização e estagnação liberou sobre o sistema político demandas represadas no interregno autoritário findo (ABRÚCIO, 1999), o que, na presença de partidos políticos frágeis para sua mobilização e vocalização, contribuiu não só para ampliar a instabilidade econômica, como reforçou antigos vícios da cultura política brasileira expressos nos padrões clientelísticos e corporativos de intermediação de interesses. Quando menos pela necessidade de aporte de legitimidade aos governos civis<sup>2</sup> (COUTO, 1997) e acomodação de amplas coalizões no interior da máquina pública (MARTINS, 1997), tal fator estabelecia óbices a quaisquer medidas propensas a interferir em interesses arraigados no aparato do Estado, condicionando as reformas.

Os sintomas da dificuldade para o reestabelecimento de balizas institucionais que disciplinassem o conflito distributivo e, além disso, incorporassem à arena pública a crescente heterogeneidade social ensejada com a modernização (DINIZ, 1997) e delineassem uma nova interface entre Estado e sociedade se insinuavam na escalada de preços que apontava para a hiperinflação (FRANCO, 1996). Contrariamente a tal observação, contudo, os imperativos da democracia e da estabilidade passaram a ser vistos no país como antagônicos e mutuamente excludentes, sob o ângulo de análises que circunscreviam a noção de governabilidade ao descompasso entre as pressões coletivas e a capacidade de processamento do Estado (HUNTINGTON *apud* DINIZ, 1997). Assim é que o fracasso dos sucessivos planos econômicos (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II etc.) era tido como resultado da conduta populista das autoridades civis e de interferências externas espúrias à tomada de decisão, ao mesmo tempo em que à Constituição Federal de 1988 era atribuída a responsabilidade pelos constrangimentos institucionais à ação governativa por ampliar o poder de veto das minorias, ao revestir o sistema político de traços consociativos (COUTO, 1998). A saída da crise passaria a residir, portanto, na esterilização da gestão econômica de quaisquer vieses políticos (KAUFMAN *apud* DINIZ, 1997) mediante estratégias de insulamento dos núcleos tecnocráticos dos canais de controle e participação (DINIZ, 1997).

O percurso da Nova República<sup>3</sup> cuidaria, todavia, de descortinar aspectos diferentes para a crise (DINIZ, 1997, 1998). Sob o signo da reconstituição democrática, a transição brasileira, contraditoriamente, permitiu a continuidade do *status quo* e, em especial,

<sup>1</sup> Com relação ao debate da dívida externa (BAER, 1993); ao modelo de Estado (COUTO, 1997; PEREIRA, 1998); a solução da crise econômica (BAER, 1993; BELLUZZO & ALMEIDA, 2000)

<sup>2</sup> Oliveira (1996) corrobora esse ponto ao demonstrar o acréscimo nos gastos sociais durante o período.

<sup>3</sup> A Nova República é o termo utilizado para se referir ao período que se inaugura com a reposição ao poder de governos civis (em detalhe, com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, em 1985), após duas décadas da ditadura que se iniciou com o golpe de 1964 no Brasil.

reafirmou mecanismos institucionais precedentes que resguardavam a hipertrofia do Executivo, entendida como a preponderância de tal Poder sobre o Legislativo. Nesse sentido, ao contrário das análises que focalizavam pontos como a sobrecarga de agenda ou paralisia decisória para explicar o problema da governabilidade (MARTINS *apud* DINIZ, 1997), despontava do cenário político o

contraste entre uma hiperatividade decisória e uma fraca capacidade de implementação das políticas formuladas, configurando um primeiro tipo de paradoxo de um Estado em crise. Em outros termos, se o Estado foi dotado de poderosos instrumentos de decisão, estaria limitado, por outro lado, por precários instrumentos de gestão. (DINIZ, 1998, p. 31)

Em outros termos, a questão podia ser apreendida a partir da dupla dimensão do Estado, definida nos conceitos de poder despótico e poder infraestrutural (MANN *apud* DINIZ, 1998). Enquanto no primeiro destaca-se a “capacidade das elites estatais tomarem iniciativas que transcendem à negociação institucionalizada com grupos da sociedade civil” (DINIZ, 1998, p.31), o segundo recupera a capacidade do Estado de implementação logística das decisões por todo o espaço sob seu domínio. Essa distinção, ao romper a dicotomia Estado forte – Estado fraco, tendo em vista a possibilidade de um mesmo Estado apresentar condições opostas para ambas as dimensões, elucidava precisamente a natureza da crise do Estado no país. Se, de um lado, constatava-se um alto poder despótico, representado pela autonomia da cúpula político-burocrática baseada em instrumentos legiferantes do Executivo<sup>1</sup> (e o conceito de “ultra-presidencialismo estadual”<sup>2</sup> traduz a idéia para os governos subnacionais), de outro, as condições infra-estruturais mostravam-se frágeis devido à concomitância de impasses econômicos e políticos mencionados.

A noção de governabilidade, assim, antes circunscrita ao potencial de processamento das demandas políticas pelo Estado (HUNTINGTON *apud* DINIZ, 1997), passava a abarcar diferentes nuances do conceito, quais sejam, a capacidade do Estado de identificar problemas e encaminhar soluções, de mobilizar meios e de liderar (DINIZ, 1997). Nesse marco, incorporava-se a dimensão política ao quesito da eficiência governativa e

---

<sup>1</sup> A título de exemplo, o número de Medidas Provisórias - instrumento concebido para uso em circunstâncias emergenciais - editadas no intervalo de tempo entre 1988 e 1994 atingiu a marca de 2.354. No mesmo período, do total de leis aprovadas no Legislativo federal, 78% se originaram do Executivo. (Diniz, 1998)

<sup>2</sup> Cunhado por Abrucio (1998).

matizavam-se os componentes da crise do Estado brasileiro, com a ênfase deslocada para o foco da eficácia na implementação das políticas (DINIZ, 1997).

Na mesma linha, o Estado brasileiro foi historicamente caracterizado por um paradoxo (MARTINS, 1997; ABRÚCIO, 1999). Pois se a trajetória de desenvolvimento do país desde os anos 30 conduziu à formação de esferas de excelência no setor público, ainda continuava a persistir uma massa de servidores desqualificados e regidos por parâmetros outros que não aqueles previstos no tipo ideal de burocracia, como descrito por Weber<sup>1</sup>. A reprodução da dinâmica aqui prevalente de “inserção do novo sem a eliminação do velho” (MARTINS, 1997) demonstrava, com efeito, o caráter inconcluso da modernização nacional, elemento que a distinguia das experiências centrais de consolidação da burocracia e sugeria a inversão do diagnóstico corrente da crise, ao retomar a dimensão patrimonialista remanescente do Estado (BURSZTYN, 1998).

Uma outra peculiaridade do caso brasileiro igualmente relevante para o delineamento das reformas refere-se a sua enorme desigualdade social (ABRÚCIO, 1999). De fato, a estabilidade da concentração de renda no país durante e após o regime autoritário apontava para os riscos de deslegitimação da democracia recém instituída perante os grupos mais vulneráveis, em se considerando o desencontro entre as expectativas de cidadania e a permeabilidade do Estado no tocante ao tema (REIS & CHEIBUB, 1993). A montagem de um *Welfare State* canhestro no percurso do desenvolvimentismo voltado para a acumulação, como aqui ocorrido, sinalizava, em verdade, para o atrofiamento precoce da dimensão social do reformismo, resgatando a problemática social como fator de peso para as ações de mudança (BURSZTYN, 1998). As políticas sociais, nesse contexto, adquiriam uma conotação de prioridade na reforma, concorrendo com seu componente econômico.

Por fim, o federalismo cumpre um papel crucial no cenário de reformas do país (ABRÚCIO, 1999). A dinâmica regional histórica da política nacional, com a manutenção de laços orgânicos entre políticos e máquinas públicas estaduais, terminou por conformar um sistema partidário tendo, como um dos seus eixos, as governadorias (ABRÚCIO, 1997). Dessa maneira, a influencia do federalismo sobre a matéria, num primeiro ponto, se relaciona ao potencial de interferência dos governadores na arena das reformas, por meio das bancadas estaduais. Ainda, em contraponto às perspectivas de redução do Estado central contidas no ideário da descentralização (AFFONSO, 2000), a expansão seletiva das tarefas de coordenação

---

<sup>1</sup> A meritocracia, o formalismo, a impessoalidade e a hierarquia, dentre outros.

e supervisão do plano federal impõe outros desafios ao redesenho do Estado, em especial se considerarmos as disparidades de recursos entre os distintos blocos regionais para a prestação de serviços públicos. De outro, a própria legitimidade das reformas acaba por se vincular a eficácia das instâncias inferiores de governo na gestão pública, pois o processo de descentralização incidiu justamente sobre os setores mais diretamente afetos à população - educação, saúde dentre outros. Os efeitos macroeconômicos das contas orçamentárias subnacionais compõem um último aspecto da relação.

### **3.3 O modelo gerencial de Reforma**

Os múltiplos diagnósticos da crise do Estado, a partir da década de 70, trouxeram, em regra, como contraface o resgate da função coordenativa do mercado. A partir dos sintomas do esgotamento da estratégia reformista do pós-guerra, de orientação keynesiana e estruturada em burocracias, restava ao Estado ceder espaços para o avanço do mercado na regulação social, posto que a dicotomia entre os dois princípios pressupunha a ascensão de um dos termos quando da negação do outro (PEREIRA, 1998c). Assim é que contra os efeitos nocivos do intervencionismo estatal, manifestos em desequilíbrio fiscal, inflação e custos regulatórios, cotejavam-se possíveis virtudes alocativas de mercado, ensejando a inflexão da trajetória característica do período.

Nos instantes iniciais do movimento das reformas, a eleição de partidos conservadores nos Estados Unidos e Inglaterra sob a proeminência de debates acadêmicos francamente refratários à atuação estatal e de um clima geral de descontentamento com a prestação dos serviços públicos (ABRÚCIO, 1998) tornou o Estado irreformável (SANTOS, 1998). Pois, se a lógica do comportamento dos agentes, conforme premissas de racionalidade microeconômica, podia ser transportada para as engrenagens da máquina pública, introduzindo ineficiências intrínsecas ao seu funcionamento, a eliminação dessas distorções somente poderia se dar pela redução ao mínimo do Estado. Nesse sentido, cabia a ele se distanciar de toda forma de intervenção no mercado, restringindo-se, se tanto, ao dogma liberal clássico de mantenedor da ordem e dos contratos.

Contudo, a trajetória das reformas cuidou de demonstrar a inviabilidade de tal proposta. Em primeiro lugar, o colapso dos modelos desenvolvimentistas e, em especial, dos regimes comunistas explicitava em muitas sociedades a substituição do Estado naquilo que era elementar, qual seja, o monopólio do uso legítimo da violência (SANTOS, 1998). No caso

brasileiro, a consolidação da democracia engendrava um contexto em que “a esfera poliárquica se [sobrepunha] a grandes vazios institucionais, nos quais o que prevalece é a ausência de direitos e a falta de acesso à ordem legal [...]” (SANTOS *apud* DINIZ, 1998, p.32), instaurando-se um quadro de hobesiano social. Outrossim, a complexidade das sociedades modernas implicava na necessidade de marcos de coordenação cada vez mais sofisticados como condição para a realização de todo o potencial de liberdade almejado pelo ideário liberal (BURSZTYN, 1998).

De fato, a reforma do Estado ensejava um paradoxo na medida em que a consecução de tal objetivo recolocava o Estado como instrumento fundamental da mudança (EVANS, 1997). Ou seja, para que se retirasse o Estado era indispensável assumi-lo, ao mesmo tempo em que a desregulamentação exigia a re-regulamentação (SANTOS, 1998; BURSTYN, 1998), se menos porque a extirpação de regras à conduta dos agentes conduziria a um retorno ao estado de natureza, em que vigeria a lei do mais forte. A interdependência entre mercado e Estado, por seu turno, posto que o mecanismo de troca requer, no mínimo, a garantia de propriedade (EVANS, 1997), recolocava o fortalecimento do papel do Estado sob tal dimensão, de sorte a viabilizar a supremacia do mercado. Em outras palavras

[...] se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico subjacente à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo. (PEREIRA, 1998a, p.23)

Em segundo, a consecução das reformas não significou a retomada do crescimento econômico nos níveis vigentes durante as décadas anteriores (PEREIRA, 1998a). Se o Estado havia se tornado disfuncional ao progresso, o mercado, deixado por si só, também parecia não ser o bastante para cumprir a tarefa. Pois, aos problemas de Estado se sucediam as falhas de mercado<sup>1</sup>, sugerindo complementaridades entre ambos para a regulação eficiente da economia. De toda forma, restava a falta de legitimidade política para o recolhimento indiscriminado do Estado, tendo em vista a evolução gradativa e histórica de direitos.

---

<sup>1</sup> Dentre as falhas de mercado, podemos citar a insuficiência do mecanismo de preços para a produção de bens e serviços públicos, a assimetria informacional entre os agentes, a existência de monopólios naturais, problemas de ação coletiva, dentre outros.

Por último, a reforma do aparelho estatal cumpria um propósito especial (PEREIRA, 1998a), qual seja, coibir as práticas de *rent-seeking*<sup>1</sup> que haviam se infiltrado no Estado e reaglutinado as esferas pública e privada, partindo da consideração de que a consolidação de burocracias durante todo o século XX, modelo de Administração em que era consagrado o princípio da impessoalidade, não se mostrava suficiente para isolar o público de interesses escusos. Guardadas as particularidades de cada sociedade, o fato era que o Estado sofria de diferentes formas de apropriação do patrimônio público, tornando exclusivos de indivíduos bens destinados à coletividade, o que supostamente atestava a ineficácia do modelo burocrático para contornar o problema.

Ganhava fôlego, assim, a discussão a respeito do novo papel do Estado, em contraponto a ênfase nos ajustes estruturais das economias que percorrem os anos 80 (PEREIRA, 1998a). Entretanto, se surgia um consenso sobre a importância de repensar a função estatal, os diagnósticos e soluções da crise despontavam imersos em dúvidas e contradições (BURSZTYN, 1998; SANTOS, 1998). Enquanto para alguns, o que estava em jogo, com efeito, era a redefinição política do Estado ou sua refundação ou reinvenção solidária e participativa (SANTOS, 1998), sob a égide da democratização do setor público, para outros se cuidava de ampliar a eficiência do Estado, entendendo o social como econômico (SANTOS, 1998). Representado pela idéia da corrente do *managerialism*<sup>2</sup> ou, no caso brasileiro, do modelo gerencial de Administração Pública (PEREIRA, 1995, 1998b), este último paradigma recebe aqui atenção especial, tendo em vista nossa análise de caso.

O *managerialism* surgiu sob o clima ideológico avesso ao setor público no Reino Unido e Inglaterra dos anos 80 (ABRÚCIO, 1999). Na esteira das críticas sobre os excessos e ineficiências do Estado, num quadro de crescente fragilidade fiscal, esse modelo propugnava a transposição de padrões privados de gestão para o âmbito estatal, a partir de um movimento maior de recuperação do mercado na coordenação econômica. Sob o mote da redução do Estado, o *managerialism* (e aqui se cuida de tratar em especial do exemplo inglês, referência internacional) se concentrou, a princípio, no corte de custos e indução à eficiência administrativa, sob o lema “fazer mais com menos”, de onde a concentração no contingenciamento de despesas dos primeiros anos de implementação da reforma.

---

<sup>1</sup> O termo *rent-seeking* pode ser entendido como a busca de rendas por meio da regulação e da apropriação indevida do Estado.

<sup>2</sup> Também conhecido como gerencialismo. (ABRÚCIO, 1999)

Recuperando distorções apontadas para a burocracia - quais sejam, a sobreposição dos fins pelos meios, a rígida hierarquia e cadeia de comando, o formalismo exacerbado dentre outros, o gerencialismo dirigia seu foco para o tópico da eficiência, arrolando as seguintes estratégias para o alcance de tal meta (ABRÚCIO, 1998):

a) a adoção de instrumentos de racionalização orçamentária, no intuito de possibilitar o cotejo de custos e resultados dos programas governamentais, dando maior consciências ao gestor público;

b) utilização de instrumentos de avaliação de desempenho individual e organizacional, por meio de técnicas de avaliação por objetivos, os quais traduziriam a lógica de mercado para o interior do setor público (KETTL, 1998);

c) desconcentração de poder, delegando autoridade aos órgãos e agências a partir da definição dos objetivos específicos, na tentativa de estimular o acúmulo de qualidades gerenciais pelos servidores por meio da concessão de maior autonomia na busca de resultados.

Entretanto, o desenvolvimento do modelo acabou por encerrar questionamentos (ABRÚCIO, 1998). Pois, se a ênfase na mensuração da eficiência, de um lado, mostrou-se tão propensa à rigidez de critérios quanto o modelo anterior ao qual contrapunha-se como alternativa - a burocracia, produzindo ineficácias correlatas, de outro a introdução do princípio único da eficiência descaracterizava a própria razão de ser do Estado, qual seja, a efetividade na prestação de serviços ao cidadão, parâmetro que incorpora a dimensão não só dos meios, mas dos fins. Com efeito, tal noção, ao se voltar para quesitos como qualidade e legitimidade (no sentido do que se espera que Estado faça), retomava um aspecto fundamental do setor público, qual seja, a política, na medida em que a avaliação dos resultados da ação do Estado perpassava elementos valorativos, tidos como “o calcanhar de Aquiles” do *mangerialism* (ABRÚCIO, 1999) . A falha desse paradigma, portanto, residia na crença de que a Administração Pública se revestisse de neutralidade, desconsiderando sua interface com a esfera política.

Com efeito, o gerencialismo inglês sofreria revisões, desembocando numa segunda fase conhecida como *consumerism* (ABRÚCIO, 1998). Como o próprio nome indica, essa versão se distinguia por centrar o foco no cidadão - em resposta aos problemas suscitados anteriormente, ao mesmo tempo em que acompanhava a tendência geral de modelos de gestão

privada, nos moldes dos sistemas de Qualidade Total. Dessa forma, o ponto principal recaía na possibilidade do cidadão, agora também visto como cliente, avaliar e optar entre serviços ofertados pelo setor público, de forma que a atuação do Estado estivesse norteada pelo princípio da satisfação da população. Tal estratégia se assentava em técnicas de avaliação de desempenho balizadas não por critérios estritos de eficiência, mas pelo julgamento do cidadão, fator que constituía a base da gestão pública. Adicionalmente, o *consumerism* pressupunha três outras alterações em complemento ao modelo (ABRÚCIO, 1999).

Em primeiro lugar, ensejava-se, em paralelo a desconcentração, o movimento de descentralização, a partir da premissa do controle social do gasto público (BARRERA & ROARELLI, 1995), o qual preconizava o maior potencial de pressão da sociedade sobre o poder local. Em segundo, dada a condição de monopólio característica do Estado, a mera chance de opinar sobre a qualidade dos serviços poderia não ser suficiente para redundar em melhorias. Era necessário, para além, estipular algum mecanismo de competição no setor, conferindo ao cidadão alternativas de acesso que compelissem os órgãos públicos para aprimorar seu funcionamento. Em terceiro, implementaram-se marcos contratuais na prestação de serviços, envolvendo as relações externas entre Estado e iniciativa privada/terceiro setor; as relações internas ao próprio Estado, acopladas aos mecanismos de descentralização, delegação e quase-mercados; e a interface Estado-cidadão, a partir de cláusulas de qualidade.

A lógica por trás da imposição de contratos a reger o setor público relacionava-se tanto à carência de recursos que marcava sua crise quanto à questão da transparência (ABRÚCIO, 1999). Pois, num contexto de fragilidade fiscal, o aumento da qualidade dos serviços estatais encontrava como única saída o delineamento de regras que ensejassem a competição e controle do Estado, se menos por sua situação de monopólio, que inibia quaisquer estímulos a ganhos de eficiência e efetividade. Os contratos, ainda, funcionavam como parâmetros institucionais de controle, ao definir em termos formais os resultados esperados da prestação do serviço público.

Os problemas dessa abordagem remetiam a dois aspectos principais (ABRÚCIO, 1998). De um lado, ao circunscrever a figura do cidadão à dimensão de consumo, o *consumerism* afastava propriedades fundamentais do conceito, quais sejam, o direito de eleger e avaliar políticas, afora a participação, tornando o cidadão sujeito passivo na relação com o Estado. De outro, a noção de equidade restava comprometida por diferentes fatores. Em sede inicial, a indefinição quanto à pessoa do consumidor dos serviços públicos abria espaço

para a formação de grupos de interesse organizados suficientemente para colocar o servidor em posição de dependência, na medida em que as avaliações de desempenho eram o fundamento para obtenção de progressos na carreira e obtenção de outras vantagens.

Dessa forma, como se poderia garantir o atendimento do interesse público, se os incentivos caminhavam para a satisfação do usuário de ponta, não necessariamente representativo da vontade geral? Ademais, o *consumerism* pressupunha a perfeita mobilidade dos agentes entre as alternativas abertas. Contudo, diferentes grupos de indivíduos apresentavam diferentes condições de acesso ao gasto público, o que, no caso da utilização dos resultados da avaliação para balizar decisões alocativas, terminava por expor os cidadãos mais fragilizados a uma espiral ascendente de deterioração dos serviços disponíveis, engendrando um jogo de soma zero.

A partir disso, o movimento recente da *Public Service Orientation* (PSO), no Reino Unido, caminha no sentido de incorporar mais firmemente a noção de cidadania, como ademais em outros países, conjugando-a com o requisito da eficiência (ABRÚCIO, 1998). A descentralização, dentro dessa perspectiva, cumpre papel chave por retomar a esfera pública como referencial, resgatando o valor da participação política. Entretanto, a observação de questões envolvendo a ativação das esferas superiores de governo, em especial no âmbito da coordenação entre os entes e correção de disparidades regionais, aponta limites da abordagem, calcada na superestimação da esfera local.

No caso brasileiro, o *managerialism* e posteriores variantes encontrariam sua forma mais consolidada no Plano Diretor da Reforma de Estado, publicado em 1995 pelo então ministro Bresser Pereira, um dos maiores expoentes do paradigma no país. Para esse teórico, o diagnóstico da crise econômica dos anos 70/80 como uma crise do Estado deixava implícito que no capitalismo o Estado assumia funções complementares ao mercado, no sentido de que mais do que mero mantenedor da ordem e dos contratos e gestor da moeda, a coordenação da economia era dividida entre ambas as esferas (PEREIRA, 1998c). Pois, em que pese o mercado ser considerado “o mecanismos de alocação eficiente de recursos por excelência” (PEREIRA, 1998c, p.31), ele apresentaria algumas falhas insolúveis endogenamente, quais sejam, a formação de monopólios e a existência de custos e benefícios (externalidades) na produção de bens e serviços não captados pelo sistema de preços, o que demandaria a interferência do Estado para a satisfação plena das preferências. Ainda, a ausência de canais de redistribuição de renda no mercado colocava o Estado como instrumento crucial para essa tarefa, redefinindo

a apropriação de excedente econômico conforme critérios políticos. Tais colocações sinalizavam para a participação inafastável do Estado na economia, cumprindo a reforma o papel de remodelá-lo em diferentes âmbitos de atuação, adequando-o para a nova etapa histórica.

O esgotamento do paradigma de Estado do pós-guerra contaria com duas principais causas para essa corrente (Pereira, 1998a, 1998c). De um lado, seria própria do Estado a alternância entre fases de maior e menor expansão de suas atividades, na fórmula do caráter cíclico da intervenção estatal. Como mencionado, as insuficiências de mercado, inicialmente, tornariam funcional para o crescimento econômico a participação ativa do Estado, via gasto ou regulação. Com o decorrer do tempo, entretanto, e num movimento dialético, sua atuação tenderia a produzir distorções pela sedimentação de interesses junto ao Estado e excessos nos arranjos institucionais responsáveis pela intervenção estatal anteriormente profícua. Para o contexto específico dos anos 80, a conformação desse quadro teria se dado a partir da sobreposição da tecnoburocracia (grupo, composto pela classe média, detentor do monopólio do conhecimento) ao mercado na função de coordenação econômica.

Postos em detalhe, os problemas daí advindos residiam, primeiramente, no desenvolvimento de articulações espúrias entre setor público e privado, o que redundava em apropriações indevidas do Estado por grupos localizados; e em segundo, num modelo de administração burocrática que, se havia se mostrado crucial para a modernização, adquiria uma incapacidade estrutural para atender às novas exigências econômico-sociais (PEREIRA, 1998c). Assim, os sintomas da crise se assomariam a princípio no crescente desequilíbrio fiscal, anulando-se a poupança pública, o qual se desdobraria na crise do modelo de Administração Pública e, no limite, na crise do próprio padrão de Estado.

Por outro lado, o fenômeno da globalização teria imposto constrangimentos à autonomia dos países na gestão macroeconômica e propiciado uma reorganização produtiva sem precedentes em escala internacional (PEREIRA, 1998c). A maior mobilidade dos fatores econômicos e a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais, aliada ao recrudescimento da competição, retiravam do Estado poder de regulação interna e colocavam novos desafios para as economias, perante os quais a agilidade e eficiência do Estado eram fatores preponderantes, restando, portanto, reformá-lo.

A perspectiva gerencial no Brasil direcionou-se para diferentes dimensões do Estado (PEREIRA, 1998c). Na dimensão político-econômica, a avaliação do peso excessivo do Estado na economia prognosticava a delimitação de sua área de atuação. Para tanto, discriminam-se quatro setores de Estado, todos subdivididos em termos de funções precípuas (relacionadas à finalidade do) e acessórias, nas quais caberia terceirização<sup>1</sup>. Num primeiro, denominado núcleo estratégico, estão as atividades de formulação de leis e políticas e os órgãos de prestação jurisdicional, compreendendo os Poderes Legislativo, Judiciário e a cúpula do Executivo, nos três níveis de governo. No segundo, são agrupadas todas as ações estatais que envolvem o monopólio do uso legítimo da força ou poder extroverso (p. ex., prestação da justiça, fiscalização, regulação etc.) e que, por sua característica peculiar, continuam a cargo exclusivamente do Estado.

No terceiro, encontram-se os bens e serviços assumidos no decorrer do século XX pelo Estado de Bem-Estar. São, em regra, atividades sociais, culturais e de pesquisa que, por apresentarem externalidades, são inadequadamente fornecidas pelo mercado, quedando na dependência de suporte do Estado. No atual movimento de reforma, esse setor ganha particular proeminência por ensejar uma nova forma de gestão estatal, a publicização, baseada na criação de quase-mercados ocupados por organizações do Terceiro Setor (também conhecidas como OSCIP's, Organizações Sociais de Interesse Público) financiadas pelo Estado e controladas pelo núcleo estratégico por meio de instrumentos jurídicos (destacadamente os contratos de gestão e, para o caso do Estado de Minas Gerais, os termos de parceria) os quais estabelecem as condições, objetivos e metas da prestação de serviços. Sob a égide da noção de eficiência de mercado, a execução de tais tarefas é relegada à concepção de um espaço público não estatal, no qual prevaleceriam instituições de direito privado voltadas para a consecução do interesse público. Em outras palavras

em uma situação em que o mercado é claramente incapaz de realizar uma série de tarefas, mas que o Estado também não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para realiza-las, abre-se espaço para as organizações públicas não estatais. (PEREIRA, 1998c, p. 69)

Por trás disso, está a lógica que permeia toda a reforma, qual seja, a supremacia dos atributos de mercado na coordenação econômica, os quais, no caso da esfera pública não estatal, poderiam ser combinados com critérios políticos subjacentes ao aporte de recursos de

---

<sup>1</sup> A terceirização é o repasse de atividades acessórias para o setor privado, via licitação (PEREIRA, 1998c)

Estado, assegurando eficiência à promoção das atividades no nível demandado pela sociedade. A ênfase nesse critério fica patente quando contrapomos o conceito de Terceiro Setor contido no modelo gerencial a outras noções correntes. Em alguns casos, a emergência do público não estatal não assume contornos de mercado (ou quase-mercados), mas simboliza a ascensão de um terceiro princípio da regulação social da modernidade, o princípio da comunidade, no qual se estabelecem laços horizontais de solidariedade entre os indivíduos, retendo a noção do todo e não das partes (SANTOS, 1998). Nesse ponto, o Terceiro setor resgata valores como autonomia e equidade, não se resumindo ao aspecto da adequação entre meios e fins, consoante à idéia de eficiência.

O quarto setor abarca os bens e serviços produzidos para o mercado, ou seja, aqueles que, mesmo reunindo todas as condições para um fornecimento adequado pelos agentes privados, passaram a ser desenvolvidos pelo Estado, por razões que variam da existência de monopólios naturais<sup>1</sup> a incapacidade do mercado financiar investimentos de longa maturação (PEREIRA, 1998c). Aqui, a reforma se circunscreve à privatização, cabendo ao Estado se desfazer de todas as atividades econômicas passíveis de se sujeitar à coordenação única e exclusiva do mercado, exceto em casos de monopólio.

Um segundo aspecto da dimensão político-econômica se refere à redefinição de marcos regulatórios, partindo-se não de uma abordagem dicotômica que confronta Estado e mercado, mas discute a inserção do Estado no mercado (PEREIRA, 1998c). À par dos excessivos custos de regulação sobre a economia provocados pelas práticas de *rent-seeking*, a estipulação de regras para o funcionamento de mercados, de acordo com a perspectiva aqui esboçada, procura se ater a denominada “lógica do leque dos mecanismos de controle” (PEREIRA, 1998c) Sob tal idéia, distintos são os mecanismos de regulação social, os quais encontram-se nas experiências reais combinados em múltiplos arranjos. Definidos a partir de critérios funcionais (hierárquico, de mercado e democrático), relacionam-se seis tipos<sup>2</sup>, dentre os quais “será preferível o mecanismo mais geral, difuso e automático” (PEREIRA, 1998c, p.76), na medida em que maximiza-se a utilidade dos agentes, reduzem-se custos e evita-se o uso do poder. Assim, o mercado deve ser usufruído sempre que possível, por se enquadrar nas qualidades previstas naquele princípio, excetuando-se situações em ocorram falhas e imperfeições acima apontadas.

---

<sup>1</sup> Os monopólios naturais são segmentos econômicos nos quais prevalecem ganhos de escala crescentes ou custos médios decrescentes.

<sup>2</sup> Além do mercado, por ordem de preferência, são eles: a democracia direta, a democracia indireta, hierarquia gerencial, a hierarquia burocrática e a hierarquia patrimonial. (PEREIRA, 1998c)

Sob a dimensão econômico-administrativa, cuida-se de implantar uma Administração Pública Gerencial (PEREIRA, 1998a), em substituição a burocracia tradicional. Funcional à modernização capitalista, por conferir previsibilidade ao funcionamento da máquina pública (NUNES, 1997), a burocracia, modelo ideal de organização racional-legal, surge em contraposição ao Estado Patrimonialista, em que o público e o privado se confundiam em torno da figura do soberano. No intuito de afastar ambas as esferas, a burocracia se estruturava em torno do eixo do controle dos atos administrativos, por meio do regramento de processos, formalismo e hierarquia, ao mesmo tempo em que se associava ao parâmetro da eficiência por requisitos de racionalidade.

Contudo, para o paradigma gerencial, a ampliação das funções de Estado no decorrer do século XX teria demonstrado as limitações da burocracia (PEREIRA, 1998c). Pois a ênfase nos instrumentos de controle em detrimento da noção de eficiência tornava a Administração Pública incapaz de atender ao volume de demandas que sobre ela recaíam, em particular com o advento do *Welfare* e do keynesianismo. A imposição de controles *a priori* ou preventivos sobre a conduta do agente público terminava por sobrepor meios a fins, relevando os resultados da ação do Estado.

A Administração Pública, ao contrário, procura flexibilizar procedimentos (KETTL, 1998), conferindo autonomia ao gestor público e incentivando qualidades como criatividade e inovação, na medida em que se atribui ao servidor algum grau de confiabilidade. Os controles, nesse paradigma, se assentam nos resultados, com o foco deslocado para o cidadão, e não em regras que delimitam processos, na medida em que estas “podem ter sido [necessárias] quando predominavam os valores patrimonialistas, mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado” (PEREIRA, 1998b, p. 29). Dessa maneira, para o cumprimento de seus propósitos, a Administração Pública Gerencial utiliza-se de alguns instrumentos, quais sejam:

a) avaliações de desempenho, em nível institucional e individual, as quais transportam para o Estado a dinâmica de funcionamento do mercado (KETTL, 1998);

b) terceirização, licitada no mercado, e publicização (PEREIRA, 1998c);

c) concessão de autonomia ao agente público, por meio da delegação e desconcentração de poder.

d) separação entre formulação e execução;

e) descentralização, sob o princípio do controle social do gasto público (ABRÚCIO, 1999).

Por fim uma última dimensão da reforma gerencial incorpora o conceito de governabilidade, enfatizando os canais de controle do Estado e de intermediação de interesses (PEREIRA, 1998c), temática que escapa aos propósitos desse trabalho.

## 4 CRISE FISCAL E REFORMA DE ESTADO: O CASO DE MINAS GERAIS

### 4.1 Uma breve retrospectiva do período 1988-1996

As finanças públicas do estado de Minas Gerais acompanharam de perto a trajetória fiscal dos governos subnacionais brasileiros nos anos 90 (OLIVEIRA, 1998). Após um breve intervalo (1988-1989) de queda na dívida fundada<sup>1</sup> e obtenção de superávits operacionais<sup>2</sup>, o quadro financeiro do estado retoma percurso de deterioração em 1990, culminando nos acordos de renegociação das dívidas estaduais, sob amparo da Lei 9.496/97, e posteriores desdobramentos.

*Tal desenrolar, contrário às expectativas de fortalecimento das instâncias inferiores de governo na esteira da promulgação da nova Carta Constitucional do país e suas diretrizes descentralizantes, remetia ao formato assumido pelo federalismo no decorrer do regime autoritário instaurado em 1964, no que tange aos seus aspectos fiscais, e o esgotamento do modelo a partir da crise da dívida externa em 1982. No propósito de reconstituir as bases de financiamento da economia para a segunda etapa do processo de desenvolvimento nacional, baseado na substituição de importações (LOPREATO, 2002), a ditadura militar promoveu a inflexão do sistema federativo em vigor, impulsionando a concentração das decisões de gasto no plano federal pelas medidas de ordem tributária (reforma de 1966/67) e financeira (PAEG) adotadas e restringindo a autonomia dos demais entes em matéria fiscal. Aos estados restava, dessa forma, apelar para um canal alternativo de recursos aberto pelo arranjo então instituído, qual seja, o endividamento, o que acarretou o gradativo descolamento entre despesas e fontes próprias de arrecadação e introduziu na gestão das contas públicas subnacionais o risco permanente de interrupção dos fluxos de financiamento, comprometendo os orçamentos estaduais com o peso dos passivos acumulados.*

A crise que se agrava na década de 1990 tinha, assim, como substrato, o contorno fiscal federativo delineado no interregno político autoritário e sua desfiguração nos anos 80 (LOPREATO, 2002; MORA & SILVA, 2001). Em outras palavras

a estrutura do endividamento em 1996 refletia as alternativas de crédito dos governos subnacionais nas décadas anteriores. Ao longo da década de 1970, as restrições ao

---

<sup>1</sup> A dívida fundada registra os passivos estaduais de prazo superior a 12 meses.

<sup>2</sup> O resultado operacional demonstra a situação financeira do governo após o pagamento de todas as despesas, incluindo o serviço da dívida.

endividamento dos governos subnacionais estimularam o crédito por meio de operações extra-limites (realizadas predominantemente junto ao governo central). Além disso, nessa época, a abundância de recursos no mercado internacional estimulou a contratação de operações de crédito junto ao exterior. Nos anos 80, a interrupção do fluxo de recursos provenientes do exterior e a restrição orçamentária da União induziram os estados de maior poder aquisitivo a captar recursos por meio de títulos. Já no início dos anos 90, a Emenda 3/93 reduziu ainda mais as fontes de crédito. Provavelmente, os déficits primários, desde então, foram financiados primordialmente por intermédio de instituições financeiras estaduais e das operações de antecipação da receita orçamentária. (SILVA *apud* GUIMARÃES, 2003, pg. 66)

Nessa linha, para o estado de Minas Gerais, o decorrer da primeira metade dos anos 90 redundou em desajustes orçamentários estruturais, entendidos como

uma situação em que o desequilíbrio financeiro é permanente e crescente, de forma que a não ser que haja eventos novos e extremos que alterem radicalmente e positivamente o quadro das finanças públicas [...], pode-se identificar uma tendência irreversível de ampliação do desequilíbrio. (OLIVEIRA, 1998, pg.94)

Esse fenômeno pode ser apreendido na tabela 1.1, a qual expõe três importantes grupos de indicadores financeiros para o estado no período 1988-1996 (OLIVEIRA, 1998). O primeiro deles, relativo ao déficit corrente, reflete a parcela da NFSP<sup>1</sup> destinada a cobrir o excesso de gastos correntes (inclui encargos da dívida) sobre as receitas correntes, traduzindo circunstâncias em que o governo não só não dispõe de recursos para despesas de capital, como consome a poupança da economia para cobrir gastos que não representam acúmulo de ativos ou redução de passivos. O segundo – referente ao resultado operacional, particularmente importante para a análise das contas públicas<sup>2</sup>, reflete o quadro financeiro real de determinada unidade de governo na medida em que, por identidade contábil, corresponde ao déficit público efetivo, incorporando o montante do déficit corrente que não representa desembolso de recursos para o Estado (p.ex. a parcela dos juros adicionada ao principal). O último grupo, constituído a partir dos números relativos à dívida fundada, exprime a variação do componente de estoque do endividamento.

---

<sup>1</sup> Necessidades de Financiamento do Setor Público

<sup>2</sup> Equivalente à variação da dívida líquida do setor público. Para os dados utilizados nesse estudo (OLIVEIRA, 1998), optou-se por trabalhar com uma aproximação, no caso, a variação da dívida fundada (superior a 12 meses). Tal artifício é válido apenas na ausência de esquemas de desvalorização da dívida pública (p.ex., a subindexação) e reduzida participação da dívida flutuante na dívida total (OLIVEIRA, 1998).

A análise dos dados permite distinguir três períodos distintos para a trajetória das contas públicas de Minas Gerais entre 1988-1996 (OLIVEIRA, 1998; RIANI & ANDRADE, 2003). O primeiro, compreendido no biênio 1988-1989, aponta para uma circunstância de queda da dívida fundada e superávits operacionais. Entretanto, o intervalo 1990-93, alternando anos de superávit e déficit corrente, assinala uma reversão de conjuntura – transformada no decorrer da década de 1990 em tendência<sup>1</sup> (RIANI & ANDRADE, 2003), com a dívida pública se elevando em 6,8% a.a e crescente relação dívida fundada/receita corrente líquida e dívida fundada/despesa líquida. Por fim, o período 1994-1996 revela a escalada do déficit operacional, em se considerando todos os indicadores, bem como da dívida fundada, configurando uma situação de crescente desequilíbrio.

Tabela 1.1: Balanço Financeiro da Administração Direta do Estado de Minas Gerais - 1988 - 1996 – (milhões de dez. 1996)

Discriminação	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Déficit corrente	-188.1	296.2	-45.2	842.9	-32.4	506.5	-286.6	1068.5	330.8
%PIB	-0.3	0.5	-0.1	1.5	-0.1	0.9	-0.5	1.7	0.5
%Receita Corrente Líquida	-5.1	8.6	-1.0	20.7	-0.7	12.6	-6.6	17.5	5.2
%Despesa Líquida	-3.2	4.9	-0.7	15.0	-0.5	8.6	-4.7	12.1	4.2
Déficit Operacional	-559.2	-72.1	384.1	174.3	1158	-59.8	1386.7	2123.1	1929.6
%PIB	-1.0	-0.1	0.7	0.3	2.1	-0.1	2.3	3.3	2.9
%Receita Corrente Líquida	-15.1	-2.1	8.6	4.3	26.4	-1.5	31.8	34.8	30.2
%Despesa Líquida	-9.4	-1.2	5.9	3.1	17.3	-1.0	22.6	24.0	24.5
Dívida Fundada	5556.8	5484.7	5868.8	6043.1	7201.1	7141.3	8528.0	10651.0	12574.1
%PIB	10.0	9.8	10.7	10.6	12.9	12.4	13.9	16.7	19.0
%Receita Corrente Líquida	150.0	159.4	131.8	148.2	164.2	178.0	195.9	174.7	196.8
%Despesa Líquida	93.1	91.2	90.4	107.4	107.3	121.4	139.0	120.5	160.0

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais, Balancete Centralizado da Administração Direta, Fundação João Pinheiro.

OLIVEIRA, Fabrício A.; GONTIJO, Cláudio. **Radiografia das finanças e trajetória da dívida pública do Estado de Minas Gerais: 1988-1996**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1998. p.. 36.

Notas: Dados nominais deflacionados pelo IGP-DI.

<sup>1</sup> Riani e Andrade (2002) apresentam os seguintes números para o período: crescimento da dívida fundada entre 1990 e 1993 – 27%; entre 1990 e 1996 – 118%; entre 1990 e 2001 – 131%.

A observação dos índices organizados na tabela 1.2, no entanto, problematiza a interpretação sobre o agravamento das contas públicas de Minas Gerais no período e ajuda a elucidar suas razões (Oliveira; 1998). Em sede inicial, as explicações para a deterioração financeira do Estado nos anos 1990 – expressa na evolução da dívida fundada, a qual apresenta crescimento médio anual de 4,47% ao ano entre 1988-1996, bastante aquém da trajetória da receita corrente líquida, que se eleva, em termos reais, em média, 2,59% a.a – assentes no acréscimo dos gastos com pessoal e na perda dos efeitos benéficos da inflação sobre o orçamento público (ganhos em aplicações no mercado financeiro e desvalorização das despesas pela defasagem temporal entre a autorização e execução do gasto) - podem ser matizadas quando se cotejam os indicadores de evolução da receita corrente líquida, das despesas com pessoal e das receitas financeiras. Com efeito, as taxas médias de crescimento para o interregno 1988-1996 demonstram certa sincronia entre os dois primeiros, com a receita corrente líquida e o montante de gastos com pessoal ascendendo, respectivamente, 2,59% e 2,33% ao ano, em que pese o impacto dos aumentos salariais conferidos ao funcionalismo público no ano eleitoral de 1994<sup>1</sup>. Por seu turno, a receita referente aos juros bancários auferidos na movimentação de recursos públicos no mercado financeiro apresentou uma queda média de 1,5% a.a, assumindo papel secundário relativamente ao aumento das demais receitas, em especial o ICMS, que se eleva 2,67% a.a, em média.

---

<sup>1</sup> Para o triênio 1994-1996, o crescimento da rubrica de pessoal alcançou em média 8,74%, enquanto a relação 'gastos com pessoal/receita corrente líquida' salta de 62,78%, em 1992, para 70,55%, em 1996.

Tabela 1.2: Indicadores financeiros da Administração Direta do Estado de Minas Gerais - 1988/1996

Indicador <sup>(a)</sup>	1988	1992	1995	1996
Déficit/Superávit orçamentário (milhões de dez.1996)	-1241,11	-1366,98	-2693,41	-1284,62
Grau de vulnerabilidade financeira (%)	16,56	29,71	22,2	18,56
Grau de dependência efetiva (%)	21,3	63,1	68,3	57,4
Grau de Vulnerabilidade Financeira Efetiva (%)	-9,1	80,6	61,8	43,4
Grau de Comprometimento de Recursos com Pessoal (%)	64,7	62,78	70,33	70,55
Serviço da Dívida/ICMS (%)	40,6	68,4	45,1	38,1
Operações de crédito/serviço da dívida (%)	133,3	55,3	76,0	115,5
Investimento/receita corrente líquida (%)	15,6	3,9	2,3	2,9
Operações de crédito/despesas de capital (%)	148,8	127,4	209,2	377
Evolução da receita corrente líquida	100	118,4	164,6	172,6
Evolução da despesa com Pessoal e encargos	100	114,9	178,9	188,2
Evolução dos gastos com encargos da dívida pública	100	120,8	142,8	120,3
Evolução da receita com juros	100	232,9	55,4	53,6
Crescimento da dívida fundada <sup>(b)</sup>	100	129,6	191,7	226,3
Dívida/Receita corrente Líquida (%)	150	164,2	177,4	196,8
Dívida/ICMS líquido (%)	244,1	249,8	270,4	306,2

Fonte: SEF, Balancete Centralizado da Administração Direta; FJP.

OLIVEIRA, Fabrício A.; GONTIJO, Cláudio. **Radiografia das finanças e trajetória da dívida pública do Estado de Minas Gerais: 1988-1996**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1998. p. 33/103

Nota: (a) Os dados relativos a evolução das categorias de despesas e receitas foram elaborados a partir dos valores nominais deflacionados pelo IGP-DI.

(b) Dados da dívida deflacionados pelo IGP centrado.

Do mesmo modo, a tendência dos indicadores de vulnerabilidade financeira<sup>1</sup> e serviço da dívida/ICMS apontam para uma relativa estabilidade das contas públicas mineiras durante os anos de 1988 e 1996. De fato, mesmo em se considerando o significativo percentual

<sup>1</sup>Relaciona o serviço da dívida com a receita líquida.

de participação dos gastos com endividamento nas receitas, a análise desses dados do período não nos permite concluir pelo agravamento do desajuste financeiro do Estado. Restam, antes, juntamente com a tendência das rubricas de despesa com Pessoal e receitas financeiras, indícios que remontam à perpetuação das dificuldades prevalecentes nos anos 80 e herdadas pela década de 90 (OLIVEIRA, 1998).

Em contraponto, contudo, a dimensão de acirramento da crise é explicitada se extraímos as informações relativas a um segundo conjunto de indicadores (OLIVEIRA, 1998). Em primeiro lugar, a conta de investimentos, que correspondia em 1988 a 15,6% da receita corrente líquida, decai continuamente, fechando em 1996 sob o percentual de 2,9. Em segundo, a comparação entre o montante de operações de crédito e os gastos com serviço da dívida e despesas de capital revela uma deterioração financeira rápida a partir de 1995, com os indicadores correspondentes ultrapassando o limite de 100%. No caso da relação operações de crédito/serviço da dívida<sup>1</sup>, o recuo do índice entre 1988 e 1992 (de 133,3% para 55,3%) reverte-se até o final do período, apresentado para os anos de 1995 e 1996 os valores de 76,0% e 115,5%, respectivamente. Na relação operações de crédito/despesas de capital, índice da insuficiência das receitas governamentais em face das despesas correntes, a fragilidade das finanças públicas de Minas Gerais torna-se ainda mais patente no período, com o excesso de fins dos anos 1980 - em 1988, equivalente a 148,8% - tendo sido ampliado para 377,7% em 1996.

No que tange à dívida pública, o descompasso entre o crescimento da receita - média anual de 2,59% - e a evolução da dívida fundada - média anual de 4,47% - contribuiu para a ampliação dos índices de endividamento (OLIVEIRA, 1998). De fato, na tabela 1.2, a deterioração dos indicadores dívida/receita corrente líquida (RCL) e dívida/ICMS líquido reflete essa situação. Com relação ao primeiro, no intervalo entre 1988 e 1996 a dívida fundada mineira alcançou 196,8% da RCL, o que corresponde a um crescimento de, aproximadamente, 33% quando comparado ao índice de 1988 - 150% da RCL. Ademais, se considerarmos somente o ICMS líquido, ou seja, expurgadas as transferências constitucionais aos municípios, a dívida mineira eleva-se do patamar de 244,1%, em 1988, para o de 306,2% em 1996.

Assim, emerge dessas considerações uma aparente contradição (OLIVEIRA, 1998). Pois, se o primeiro conjunto de dados<sup>2</sup> aduz elementos de uma relativa estabilidade das

---

<sup>1</sup> Indica o possível afastamento entre as captações de crédito e as necessidades de rolagem da dívida.

<sup>2</sup> Despesas com pessoal, serviço da dívida, grau de dependência e receitas financeiras

contas públicas do estado no período 1988-1996, o segundo conjunto traz à tona pontos contundentes<sup>1</sup> v para o diagnóstico do agravamento da crise fiscal, o qual, ademais, seria confirmado pela necessidade dos acordos de renegociação das dívidas estaduais em 1997. Em verdade, contudo, tal paradoxo desaparece quando mobilizamos os indicadores ‘grau de dependência efetiva’ e ‘grau de vulnerabilidade efetiva’ (OLIVEIRA, 1998), na medida em que ambos permitem capturar o real desequilíbrio financeiro do Estado ao adicionar, aos encargos desembolsados, a parcela de juros incorporada ao principal, conferindo, portanto, novos contornos no que se refere ao peso dos fluxos de financiamento sobre o quadro de solvência estadual. Para o grau de vulnerabilidade financeira efetiva, o qual difere do grau de vulnerabilidade financeira por levar em conta os encargos refinanciados, o Estado de Minas Gerais, que inicia a série em 1988 com uma redução do percentual do serviço da dívida sobre a receita corrente líquida (-9,1%), atinge em 1995 e 1996 as marcas de 61,8% e 43,4%, respectivamente, donde se conclui que, na hipótese da suspensão da rolagem da dívida pelo mercado, o orçamento dos dois últimos anos destacados seria consumido nesses percentuais para cobrir as obrigações com credores. Voltando-se para o grau de dependência efetiva, o qual descreve a participação das operações de crédito na RCL, o período em observação assiste a um salto de 21,3%, em 1988, para 57,4% em 1996, realçando a importância do endividamento para a gestão das contas do estado e, por conseqüência, sua fragilidade em assegurar a prestação continuada dos serviços públicos<sup>2</sup>.

Nesse sentido, a trajetória do endividamento cumpriu o papel principal na deterioração das finanças públicas do estado de Minas Gerais na primeira metade dos anos 90 (OLIVEIRA, 1998; OLIVEIRA & RIANI, 2004). Posto em detalhe, a manutenção de elevadas taxas de juros durante o período, em especial na esteira de implementação do Plano Real, a incidir sobre um estoque elevado de passivos e superar os índices de crescimento das receitas, engendrou um quadro de desajuste estrutural no setor público estadual, delineando um impasse para o qual o mero ajuste primário das contas do estado era incapaz de solucionar, conforme demonstram as tabelas 1.3 e 1.4.

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, a trajetória do déficit operacional.

<sup>2</sup> Em verdade, a crescente dificuldade de colocação de títulos no mercado pelos estados levou o BACEN a substituir os títulos estaduais por títulos federais, no intuito de garantir a solvência fiscal das unidades federativas dependentes de emissão da dívida mobiliária (Mora & Silva, 2001).

Tabela 1.3: Crescimento e Composição da Receita Corrente Líquida e da Despesa Efetiva da Administração Direta do Estado de Minas Gerais - 1988-1996

Discriminação	Taxa de Crescimento (%)			Participação na Despesa/Receita total	
	1988-1993	1994-1996	1988-1996	1988	1996
Receita Corrente Líquida	1,29	8,11	2,59	100	100
Despesa Corrente Líquida	0,14	5,37	1,58	126,8	86,7
Pessoal e encargos	1,09	8,74	2,33	50,9	49,7
Serviço efetivo da dívida pública	8,63	11,31	7,52	-7,1	30,6
Investimentos	-12,84	-2,43	-6,54	12,2	2,0
Dívida Fundada	2,61	8,34	4,47	117	138,6

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais – Balancete Centralizado da Administração Direta.

OLIVEIRA, Fabrício A.; GONTIJO, Cláudio. **Radiografia das finanças e trajetória da dívida pública do Estado de Minas Gerais: 1988-1996**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1998. p. 60.

Tabela 1.4: Fatores Condicionantes da Expansão da Dívida Pública do Estado de Minas Gerais – 1988/1996

Discriminação	1988	1992	1995	1996
Dívida Fundada (R\$ mil)	5556,8	7201,1	10651	12580,7
Relação Dívida/PIB (%)	10,0	12,9	16,7	19,0
Taxa real de juros efetiva (%)	-6,39	30,15	33,08	16,65
Taxa real de juros de equilíbrio (%)	-	13,74	11,39	-0,46
Taxa de crescimento do PIB (%)	0,07	-1,48	4,16	3,57
Resultado Primário <sup>(a)</sup>	-307,8	881,3	426,9	-249,1
Resultado Primário (% da RCL)	-8,3	20,1	7,0	-3,9
Resultado Primário/PIB (%)	-0,6	1,6	0,7	-0,4

Fonte: Dados originais da Secretaria da Fazenda de Minas Gerais, Balancete Centralizado da Administração Direta e da Fundação João Pinheiro.

OLIVEIRA, Fabrício A.; GONTIJO, Cláudio. **Radiografia das finanças e trajetória da dívida pública do Estado de Minas Gerais: 1988-1996**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1998. p. 70.

Notas: (a) Receita corrente líquida.

Dados nominais deflacionados pelo IGP-DI.

Valor da dívida fundada conforme o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Com efeito, a análise dos dados confirma as interpretações que colocam o comportamento do serviço da dívida como principal elemento explicativo para o agravamento da crise fiscal do Estado no período (OLIVEIRA, 1998; OLIVEIRA & RIANI, 2004; MORA & SILVA, 2001; REZENDE & AFONSO, 2002). Inicialmente, tendo em vista os indicadores para o intervalo 1988-1996, a defasagem entre o aumento anual médio da receita corrente líquida (2,59%) e do serviço efetivo da dívida (7,52%), que ademais pode ser atribuída à discrepância entre a taxa de juros efetiva e a taxa de crescimento do PIB<sup>1</sup>, responde pelo significativo acréscimo na dívida fundada – a qual, de uma relação com o PIB de 10% em 1988, alcança 19% em 1996, praticamente dobrando. Mais uma vez, o crescimento dos gastos com funcionalismo público se manteve próximo do incremento na RCL, desautorizando inferências que atribuem a rubrica de Pessoal parcela substantiva da responsabilidade pelo

<sup>1</sup> Isso se deve a sensibilidade do ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços), principal tributo estadual, a variações no PIB.

agravamento das finanças mineiras no intervalo em questão, em que pese seu elevado percentual de participação na RCL, produto de épocas anteriores. Os gastos com investimento surgem como variável de ajuste, apresentando uma taxa média anual de decréscimo da ordem de 6,54%.

Um segundo aspecto relevante dos dados constantes das tabelas 1.3 e 1.4 chama a atenção para o componente de estoque da crise de endividamento público mineiro (OLIVEIRA, 1998). Na mesma linha do diagnóstico da crise fiscal geral do Estado brasileiro nos anos 80 (BAER, 1993; PEREIRA, 1992), o quadro das finanças públicas estaduais no período parece revelar a insuficiência do ajuste de fluxos para conter a escalada do déficit operacional ou a ampliação da dívida fundada. Pois, se o intervalo de tempo em estudo apresenta sucessivos superávits primários<sup>1</sup> (com exceção dos anos de 1988 e 1996), os quais desmistificam os argumentos que partem da premissa da má gestão estatal para explicar as dificuldades enfrentadas pelas instâncias subnacionais brasileiras, a progressiva ampliação da dívida pública e dos gastos com amortização e encargos assomam-se como tendência, conduzindo a Administração Pública estadual a uma situação de extrema fragilidade, sinalizada já em 1996 pelo déficit corrente de 3,9% da RCL.

Ademais, a divergência constante entre a taxa de juros de equilíbrio (aquela que mantém estável a relação dívida pública/PIB, no nosso caso equivalente ao ano de 1988, 10%) e a taxa de juros efetiva aponta para um importante elemento de risco do endividamento dos entes subnacionais, qual seja, sua vulnerabilidade perante a política econômica (MORA & SILVA, 2001). Ponto, aliás, sublinhado quando discriminamos a dívida pública em suas diferentes modalidades e observamos a trajetória de cada tipo no período, conforme a tabela 1.5.

---

<sup>1</sup>Demais Resultados Primários (% da RCL): em 1989, 30,4; em 1990, 4,5; em 1991, 12,8; em 1993, 12,7; em 1994, 5,4.

Tabela 1.5: Composição e crescimento da dívida fundada da Administração Direta do Estado de Minas Gerais – 1988/1996 - (em milhões de dez. 1996)

Discriminação	1988	1992	1994	1995	1996
<b>Dívida interna</b>					
Em títulos	2201,5	4269,1	5639,4	7508,9	8780,9
Crescimento <sup>1</sup>	95,6	185,3	244,8	325,9	381,8
Por contratos	2245,6	2161,8	2077,7	2308,3	2921,0
Crescimento <sup>1</sup>	92,4	88,9	85,5	95,0	120,2
Sub total	4447,0	6430,9	7717,1	9817,2	11701,9
<b>Dívida Externa</b>					
Em títulos	0,0	0,0	211,4	211,9	207,9
Crescimento <sup>(a)</sup>			100	100,2	98,3
Por Contratos	1109,8	770,1	599,4	621,9	664,3
Crescimento <sup>(b)</sup>	80,3	55,8	58,7	60,4	63,1
Subtotal	1109,8	770,1	810,9	833,8	872,2
<b>Dívida Fundada</b>	5556,8	7201,1	8528,0	10651,0	12574,1
Crescimento <sup>1</sup>	90,9	117,7	139,4	174,1	205,6

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, Balancete Centralizado da Administração Direta.

OLIVEIRA, Fabrício A.; GONTIJO, Cláudio. **Radiografia das finanças e trajetória da dívida pública do Estado de Minas Gerais: 1988-1996**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1998. p. 104/106

Notas: (a) Base: 1994.

(b) Base: 1987.

De fato, a repercussão das políticas monetárias restritivas, adotadas ao longo da década de 1990, sobre a crise do Estado de Minas Gerais (OLIVEIRA & RIANI, 2004) torna-se ainda mais patente quando consideramos que a Emenda Constitucional nº3/93 vedou a emissão de títulos da dívida pelos governos estaduais, exceto para a rolagem do saldo então existente, o que significa que o acréscimo do passivo mobiliário pelo estado se deu, somente, em decorrência da capitalização dos juros ao principal (MORA & SILVA, 2001). No mesmo sentido, o descompasso marcante entre a evolução dos distintos componentes da dívida fundada espelha os diferenciais de custos de captação por meio de cada um deles. Dessa forma, partindo de posições semelhantes em 1988, a dívida interna registrada em contratos apresenta um crescimento aproximado, no período, de 25%, enquanto a dívida mobiliária eleva-se em torno de 281%, por ter como referencial a taxa de juros federal (SELIC).

Assim é que o final de 1996 explicitava uma situação de extrema fragilidade para as finanças públicas do estado. Pressionado pelo montante do serviço da dívida, pelo

pouco espaço de manobra no orçamento devido à composição das despesas - peso dos gastos com funcionalismo público e vinculações legais (educação, dentre outros) - e pelas crescentes dificuldades na gestão da dívida - déficit primário de 3,9% -, o governo de Minas Gerais, em paralelo ao conjunto das unidades estaduais, engendrava uma situação na qual a submissão aos ditames econômicos (norteados pela prioridade da estabilidade monetária) do plano federal, em prol da reestruturação da dívida, constituía a única alternativa para atenuar o quadro de ingovernabilidade que se insinuava nos anos 90 (LOPREATO, 1997, 2002).

Conformava-se, desse modo, uma situação na qual a cessão pelos estados de parcela de sua autonomia fiscal, mediante a assunção do ajuste financeiro e patrimonial contido no bojo do programa de reestruturação proposto, em troca do repasse a União de parcela do ônus representado pelo acúmulo de passivos (em especial a dívida mobiliária), configurava a única alternativa para a superação da crise. Enfim, eram gestadas, naquele momento, as condições propícias à indução das unidades estaduais ao regramento fiscal, rompendo-se o padrão predatório característico da interação intergovernamental no país, principalmente no pós Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO, 1999) e solucionando-se o dilema da ação coletiva inscrito no comportamento dos estados (GIAMBIAGI, 1991). Entravam em cena os acordos de renegociação.

#### **4.2 Os acordos de renegociação**

Em 26 de setembro de 1996, era celebrado o Protocolo de Acordo entre o Governo Federal e o Estado de Minas Gerais, o qual daria início às negociações envolvendo a federalização da dívida pública mineira com base na Lei nº9496/97, abarcando - de maneira não exaustiva, posto que restava em aberto a inclusão de outros passivos que não os previstos na legislação - a dívida mobiliária e os compromissos assumidos sob amparo do Voto CMN nº162/95<sup>1</sup> (OLIVEIRA, 1998; GUIMARÃES, 2003). Sob a égide daquele instrumento, a dívida refinanciada com a União teria um prazo inicial de amortização de 360 meses, prorrogáveis por mais 10 anos, abatimento à vista de 20% do total e encargos formados pelo IGP-DI + juros mínimos anuais de 6%. Como contrapartida, no entanto, estabelecia-se um conjunto de medidas relativas ao ajuste patrimonial e fiscal dos estados, no intuito de estancar canais usuais de desequilíbrio financeiro das unidades subnacionais - em especial, os bancos

---

<sup>1</sup> O Voto CMN nº162/95 englobava (GUIMARÃES, 2003): repactuação das obrigações acordadas em atraso acordadas com o Ministério da Fazenda até 30 de novembro de 1995; financiamento de programas de demissão voluntária (PDV's), no intuito de estimular o enxugamento do quadro de pessoal dos estados e a transformação das ARO's (Antecipação das Receitas Orçamentárias) em dívida fundada.

públicas e as empresas públicas - e alinhá-las as diretrizes centrais de liberalização econômica (LOPREATO, 2002), conforme mencionado na primeira parte desse trabalho. Ainda, por meio da autorização conferida pela Medida Provisória nº1556 (ou Resolução nº45 de 1998), foi aberta uma segunda linha de crédito no objetivo de incentivar a liquidação, privatização ou transformação em agências de fomento dos bancos estaduais, sob os mesmos parâmetros da Lei nº9469/97.

Para o Estado de Minas Gerais, os termos da negociação foram conduzidos a partir dos resultados da experiência do acordo assinado entre Estado do Rio de Janeiro e o Ministério da Fazenda (OLIVEIRA, 1998; GUIMARÃES, 2003; RIANI & ANDRADE, 2003). Dessa maneira, reduziu-se o percentual de amortização à vista de 20% para 10%, em prejuízo de uma elevação da taxa de juros prevista de 6% para 7,5% ao ano, restando ao Estado, contudo, a possibilidade de diminuição das alíquotas no caso de conseguir mobilizar novos recursos para abatimento do saldo devedor. Por fim, em 18 de fevereiro de 1998, foi acordado, por meio da autorização das leis nº 12.422, de 27/12/96, e nº 12731, de 30/12/97, o Contrato nº004/98/STN/COAFI de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento das Dívidas, com a interveniência do Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE) e do Banco do Brasil S/A, sob amparo da Lei nº9469/96 e da Resolução do Senado nº99/96. Desse modo, o estado de Minas Gerais constituía uma dívida no montante de R\$11.827.540.208,92 com a União, correspondente ao somatório de:

a) R\$11.353.243.881,84, referentes à dívida mobiliária, em LFTE (Letras Financeiras do Tesouro Estadual), existente em 31 de março de 1996;

b) R\$ 40.596.059,64, referentes ao saldo devedor dos contratos firmados junto ao Banco do Brasil, com base na Resolução CMN nº 63/97;

c) R\$ 281.843.159,03, relativos ao saldo devedor dos contratos firmados junto a Caixa Econômica Federal, sob amparo do voto CMN nº162/95;

e

d) R\$ 151.857.108,41, relativos aos saldos devedores em 21/10/97 de operações da dívida fundada com instituições privadas.

Do valor total negociado, R\$ 1.591.788.292,92, referentes ao montante de correção da dívida entre a assinatura do Protocolo de Acordo e o Contrato, foram absorvidos

pelo governo federal. Ainda constava do acordo cláusula para incorporação do valor relativo à amortização à vista de 10% (conta gráfica), no caso do não inadimplemento dessa obrigação pelo Estado de Minas Gerais até a data de 30/11/98. Sobre os limites de comprometimento da RCL, foi estipulado um aumento gradativo entre os anos de 1998 e 2000, sendo eles, respectivamente, 6,79% de março a novembro de 1998; 12% em dezembro de mesmo ano; 12,5% em 1999; e 13% em 2000, com o montante excedente às prestações incorporado ao principal para pagamento em até 120 meses após o término do prazo a princípio estabelecido. Entretanto, no cômputo do limite, incluíram-se outros passivos estaduais, conforme listados abaixo (Oliveira, 1998):

- a) dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991;
  - b) parcelamento da dívida junto ao FGTS, firmado até 31 de março de 1991;
  - c) dívida decorrente dos refinanciamentos pelas Leis nº7676/89, nº 8212/91 e nº 8620/93;
  - d) dívidas externa e decorrente do refinanciamento pela Lei nº7976/89, assumidas até 31 de dezembro de 1997;
- e
- e) demais despesas financeiras previstas para o mês de vencimento das prestações.

Assim, junto ao montante efetivamente renegociado, eram considerados R\$2.612.494.442,12 para compor o cálculo de aferimento dos tetos mensais de adimplemento do serviço da dívida. Por último, somava-se a isso o valor de R\$4.344.336.000,00, equivalente ao contrato de saneamento dos bancos estaduais celebrado em 08/05/98, pelo qual o estado de Minas Gerais se comprometia a interromper suas atividades no setor bancário comercial.

No que tange aos constrangimentos impostos à gestão orçamentária do estado, aspecto no qual se explicitavam, de um lado, o conflito entre a autonomia fiscal das unidades subnacionais e a eficácia da política macroeconômica dirigida pela União (LOPREATO, 2002; MORA & VARSANO, 2001) e, de outro, a ênfase na dimensão meramente fiscal do controle das administrações estaduais (GUIMARÃES, 2003), o contrato assinado dispunha que,

enquanto não se iguallassem RCL e dívida estadual, ao estado estariam vedados (GUIMARÃES, 2003):

- a) a emissão de títulos públicos no mercado externo;
  - b) a captação de crédito perante agências internacionais de financiamento, exceto no caso de cumprimento das metas estabelecidas no Programa de Ajuste Fiscal, pertinentes ao controle do endividamento<sup>1</sup>;
- e
- c) atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia e títulos mobiliários.

Em resumo, dispomos os termos do acordo de renegociação nos quadros 1.1 e 1.2.

Quadro 1.1: Síntese do Contrato nº 004/98/STN/COAFI, assinado pelo Estado de Minas Gerais em 18/02/98 - (valores em R\$)

A) Valor Financiado		10.235.751.916,63
1) dívida mobiliária	9.784.508.829,17	
2) dívida contratual	451.243.087,46	
3) redução com créditos IPI/Exportação		(50.688.156,43)
Total contratado		10.185.063.760,20
Nº 2454	9.212.176.724,97	
Nº 2455 – conta gráfica	972.887.035,23	

B) Características: correção monetária pelo IGP-DI; juros de 7,5% a.a, nominais; prazo de 30 anos; sistema price de amortização; parcelas mensais.

C) Garantias: recursos provenientes do FPE e recursos próprios.

D) Sanções pelo descumprimento: elevação da RLR de 13% para 17%, encargos equivalentes ao custo médio de captação da dívida mobiliária federal (SELIC), e acrescidos de juros de moratórios de 1% a.a

Fonte Tribunal de Contas de Minas Gerais.

GUIMARÃES, Raul M. **A dívida pública do Estado de Minas Gerais: os limites do ajuste.** 2003. f. 70. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

<sup>1</sup> A Resolução nº 40/01 do Senado Federal estabeleceu, posteriormente, como meta para a relação dívida/RCL o índice 2, o qual, para unidades ainda não enquadradas nesse parâmetro, deveria ser alcançado em 2016, mediante a redução anual de 1/15 do excesso.

Quadro 1.2: Síntese do Contrato para saneamento dos bancos estaduais, assinado pelo Estado de Minas Gerais em 08/05/98 - (valores em R\$)

A) Valor financiado		4.344.336.000,00
1) BEMGE	1.561.000.000,00	
2) BDMG	1.017.000.000,00	
3) MINAS CAIXA	1.420.000.000,00	
4) EMG/CREDIREAL	<u>346.336.000,00</u>	
B) Valor a ser repassado diretamente para:		
1) BEMGE	770.000.000,00	
2) EMG	746.000.000,00	
3) CEF	1.096.336.000,00	
4) BACEN	1.697.000.000,00	
5) BDMG	35.000.000,00	

B) Características: correção monetária pelo IGP-DI; juros de 6% a.a; prazo de 30 anos; sistema price de amortização; parcelas mensais

C) Garantias: recursos provenientes do FPE e recursos próprios.

D) Sanções pelo descumprimento: as mesmas estabelecidas no contrato nº 004/98/STN/COAFI, incorporando-se ao seu montante os recursos destinados ao saneamento bancário.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

GUIMARÃES, Raul M. *A dívida pública do Estado de Minas Gerais: os limites do ajuste*. 2003. f. 71. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

Os resultados da renegociação da dívida estadual mineira podem ser observados, de início, na tabela 1.6. Com efeito, a elevação do estoque da dívida em 20,3% nos primeiros 10 meses após a assinatura do acordo, a despeito da amortização pela conta gráfica, sinalizava para uma trajetória de contínuo crescimento, mesmo em termos reais, se considerarmos que a inflação para o período alcançou mero 0,8% (RIANI & ANDRADE, 2003). De resto, as análises quanto às conseqüências do instrumento para as contas públicas do estado são ambíguas. Pois, se de um lado, a desvinculação dos passivos estaduais em relação à política monetária atenuou o peso dos juros sobre o componente de estoque da dívida (OLIVEIRA, 1998; RIANI & ANDRADE, 2003) – alterando seu perfil - de outro, a rigidez dos critérios contratuais, no tocante ao comprometimento das receitas e ao endividamento, restringiu o espaço de manobra para a gestão fiscal do estado, circunscrevendo-a ao potencial de sua base tributária (LOPREATO, 2002) e compelindo-a para a consecução de superávits primários rigorosos o bastante (MORA & SILVA, 2001) para o adimplemento das obrigações do refinanciamento - quando antes havia a possibilidade de rolagem dos serviços da dívida.

Tabela 1.6: Posição Antes e pós-renegociação dívida pública estadual de Minas Gerais – (valores correntes em R\$milhões)

Dívida	18.02.98	31.12.98
1. Contratual Interna	3.410	17.815
2. Contratual Externa	513	594
3. Mobiliária Interna	11.353	0
4. Mobiliária externa (eurobônus)	226	242
Total	15.502	18.651

Fonte: Dados básicos da Superintendência Central de Administração Financeira/SEF-MG. Elaboração da Assessoria do Secretário Adjunto de Administração Financeira e Controle Operacional/SEF-MG.

RIANI, Flávio; ANDRADE, Silvana Maria Mendonça de. Evolução recente e a renegociação da dívida pública do Estado de Minas Gerais. In: Seminário sobre a Economia Mineira, X, Diamantina, 2003. p. 11.

Desse modo, ao mesmo tempo em que a problemática envolvendo a evolução do estoque da dívida pública permanecia, a rigor, sem solução, os acordos de renegociação teriam agravado a dimensão de fluxo do endividamento ao fixar, como contrapartida à assunção pelo plano federal dos passivos estaduais, percentual de comprometimento da receita com o serviço da dívida (13% a partir de 2000) o qual contribuiria para os sucessivos déficits primários nos anos subseqüentes à celebração do contrato (RIANI & ANDRADE, 2003).

De toda sorte, o ano de 1999, no qual iniciava-se o governo de Itamar Franco, cuidaria de explicitar essa questão. Tendo seu orçamento comprometido em 12,5% com o serviço da dívida, de acordo com cláusula contratual, e herdado um quadro de extrema fragilidade financeira, com o 13º salário do funcionalismo em atraso e um déficit operacional, referente a 1998, da ordem de 32%, parecia restar ao novo governo, após tratativas para a suspensão negociada dos pagamentos e redefinição dos termos do acordo (GUIMARÃES, 2003), apelar para a moratória da dívida refinanciada com a União, a qual foi oficialmente declarada em 6 de janeiro de 1999<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Conforme pronunciamento (GOVERNO DE MINAS GERAIS *apud* GUIMARÃES, 2003):

“Desde o momento em que tomamos conhecimento do caos que se instalou, principalmente, na administração financeira do Estado de Minas Gerais e que determinamos ao nosso secretário medidas emergenciais de ajuste do gasto público, não recuamos nem iremos recuar de nossa decisão. Portanto, reafirmamos que Minas Gerais se encontra em moratória durante 90 dias, a contar do dia 1º de janeiro, e que, por absoluta falta de dinheiro, deixaremos de cumprir o acordo financeiro feito pelo governo anterior. As ameaças de retaliação por parte do Governo Federal não nos preocupam. Se elas se concretizarem, nós saberemos como nos comportar. Estudamos os meios disponíveis para impedir que, como o caos financeiro, o caos social também se instale em Minas Gerais. Isso não admitiremos jamais.”

Tabela 1.7: Dados orçamentários do Estado de Minas Gerais - 1997-1999 - (em reais de 2003)

Indicadores	1997	1998	1999
Déficit primário	1.202.777.864	1.060.600.820	648.267.263
Receita Total	21.622.884.080	27.540.461.512	17.098.849.066
Encargos da dívida	899.378.694	679.703.277	1.233.0429.22
Amortização	4.425.748.121	3.764.028.298	665.911.956
Dívida Flutuante	4.527.084.443,78	5.008.193.943,81	4.616.434.411,61
Dívida Fundada	24.516.110.916,63	28.778.034.153,56	34.084.345.057,33

Fonte: Balanço Geral do Estado.

Nota: valores corrigidos pelo INPC base móvel média de 2003

Os efeitos de tal ato, contudo, não só foram inócuos, no sentido de conferir algum alívio à gestão fiscal do Estado ou pressionar o plano federal a uma nova pactuação, como terminaram por instaurar desconfiança na comunidade financeira, dificultando o acesso de Minas Gerais a linhas de financiamento ainda disponíveis (OLIVEIRA & RIANI, 2004). Em verdade, o descumprimento das obrigações previstas nos acordos pelo estado ensejou, conforme cláusula contratual, a retenção, no intervalo de fevereiro a dezembro de 1999, do valor de R\$780 milhões pela União, recursos esses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e aos repasses do Fundo de Compensação da Lei Kandir<sup>1</sup>, impelindo o governo estadual a reassumir suas obrigações um ano após a promulgação da moratória (GUIMARÃES, 2003).

Assim é que os acordos de renegociação passaram a condicionar a evolução da dívida pública mineira a partir de 1998 (GUIMARÃES, 2003), estabelecendo, conjuntamente com Lei Complementar nº101/00 (LRF), os parâmetros institucionais que delimitariam a atuação fiscal do Estado a partir de então. Entretanto, ao mesmo tempo em que tais instrumentos contribuíam para a transparência do jogo federativo, ao regulamentar o terceiro eixo das relações intergovernamentais, qual seja, o endividamento (MORA & SILVA, 2001; MORA, 2002), eles impunham, de outro ângulo, a necessidade de ajustes rigorosos para os quais, tanto a trajetória das finanças públicas das unidades estaduais, ao longo das décadas de 80 e 90, como as condições conjunturais macroeconômicas (o parco dinamismo econômico) compunham óbices (MORA & SILVA, 2001). Particularmente para o caso em estudo, a evolução das finanças públicas no período após a reestruturação das dívidas sinalizaria para a

---

Itamar Franco

Governador do Estado de Minas Gerais.

<sup>1</sup> Esse fundo foi criado pela Lei Complementar nº87/96 (Lei Kandir) no intuito de compensar os Estados pelas perdas de arrecadação decorrentes da isenção das exportações

insuficiência do esquema proposto, restando ao estado mobilizar meios alternativos para o equilíbrio fiscal, em se considerando a restrição trazida pelos marcos institucionais mencionados.

#### 4.3 Os limites ao ajuste fiscal do Estado

A evolução das finanças públicas de Minas Gerais, posteriormente aos acordos de renegociação, esboça um quadro de permanente desequilíbrio fiscal. Com efeito, se a reestruturação da dívida pública mineira retirou o Estado da situação de fragilidade engendrada por sua contínua dependência em relação à rolagem do serviço da dívida no mercado e vulnerabilidade frente à política monetária (MORA & SILVA, 2001), os números do orçamento estadual no período apontam para o descompasso entre as metas do acordo, voltadas para o ajuste fiscal, e os resultados efetivamente atingidos. Dito de outra maneira, o regramento da conduta fiscal dos entes públicos estaduais, representado, em especial, pela Lei nº9469/96 e pela Lei Complementar nº101, se restringiu a autonomia das instâncias subnacionais no acesso ao endividamento e, assim, norteando-as para um ajuste forçado, não avançou, contudo, propostas capazes de solucionar o esgotamento fiscal que acompanha o estado de Minas Gerais durante os anos 90. Resta indefinida qualquer saída para a crise.

Em sede inicial, a trajetória dos déficits estaduais, seja pelos conceitos corrente ou operacional, desvenda um contínuo desequilíbrio orçamentário. Observando-se o período 1999-2003, enquanto o resultado corrente negativo, apesar de oscilações bruscas, consta de todos os exercícios, para o segundo conceito (resultado operacional), a única inflexão acontece em 2003, e mesmo assim se consideramos o efeito da inflação.

Tabela 1.8: Déficit primário e operacional do Estado de Minas Gerais - 1999-2003 - (em R\$ mil de 2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Déficit corrente	648.267	539.185.371	1.719.779.791	1.100.026.286	283.234.118
Varição	100	83,17	265,28	169,69	43,69
Déficit operacional	5.306.311	1.207.281	1.772.718	3.099.9382	(2.926.296)
Varição	100	22,75	33,41	58,42	(55,15)

Fonte: Balanço Geral do Estado e Relatório da Auditoria Geral do Estado

Notas: Dados corrigidos pelo INPC médio de 2003.

Déficit operacional calculado com base na variação da dívida fundada.

1999 = 100

Explorando os números, a evolução da receita corrente, para o período 1997-2003, apresenta um crescimento nominal e real da ordem de 102,18% e 26,26%, respectivamente, sem acompanhar, contudo, a cadência dos déficits estaduais, os quais oscilam em maior magnitude. Isso, a despeito das perdas em decorrência da não compensação pelo seguro-receita<sup>1</sup> de um montante de R\$5,351 bilhões, relativo à desoneração das exportações pela Lei Complementar nº87/96 (Kandir), entre os anos de 1997-2002 (GUIMARÃES, 2003). No caso do ICMS, a arrecadação eleva-se, nominalmente, 97,31% e, em termos reais, por volta de 23,21%. Note-se que a receita de ICMS tende a acompanhar o desempenho econômico brasileiro, dado que nos anos de baixo crescimento, como em 2002 e 2003, ocorre redução real na arrecadação, confirmando as análises que enfatizam a sensibilidade desse tributo a oscilações no produto interno do país (RIANI & ANDRADE, 2002; GUIMARÃES, 2003).

No que tange às despesas estaduais, o intervalo 1997-2003 revela um menor ritmo de crescimento comparativamente às receitas e, no caso da rubrica de capital, um sentido mesmo de queda, seguindo tendência de períodos anteriores, como demonstrado, de eleger esses gastos como variável de ajuste. A propósito, a redução continuada das despesas de capital, a partir dos anos 90, pode sinalizar para a gravidade da crise que se abateu sobre o Estado, dados os custos políticos relativos aos cortes nesses itens (OLIVEIRA, 1998). Em verdade, tal comportamento parece indicar a impossibilidade de incidência do ajuste sobre os demais componentes orçamentários, restando ao Estado atenuar o problema por meio da retração de investimentos e inversões financeiras, além das parcelas destinadas a amortização da dívida<sup>2</sup>.

Posto em detalhe, as despesas (em valores reais) com investimento mantêm-se constantemente abaixo do valor de 1997, atingindo seu pior resultado em 2003. Se tomarmos em consideração o grupo de capital como um todo, com exceção de 1998, no qual os gastos com essa rubrica são artificialmente inflados pela amortização da conta gráfica, todos os demais anos ficam abaixo da metade do montante referente a 1997, mais uma vez com o último ano apresentando o limite mínimo. Por sua vez, o grupo das despesas correntes apresenta elevação de 12,83%, aquém do ritmo das receitas correspondentes. Cumpre, ademais, ressaltar que o Governo Itamar Franco, após o fracasso da moratória, parece abandonar a proposta de

<sup>1</sup> O seguro-receita é um mecanismo federal de compensação dos estados pela perda decorrente da isenção, conferida pela Lei Kandir, das exportações do ICMS.

<sup>2</sup> As políticas sociais foram também objeto de ajuste fiscal. Tomado o ano de 1997 como base (em termos de valores reais), o setor saúde atinge, em 2003, um patamar inferior a 1 (0,99). No setor educação, o ano de 2003 revela o pior número da série. Na área de segurança pública, em 2003 observa-se um decréscimo relativamente aos dois anos anteriores.

ajustamento, dado que o incremento das despesas correntes nos dois últimos anos de mandato (e dos déficits correntes) extrapola bastante os números dos dois primeiros (OLIVEIRA & RIANI, 2004).

Tabela 1.9: Evolução da Receita Corrente do Estado de Minas Gerais - 1997-2003 - (em reais)

Ano	Receita Corrente (nominal)	Receita Corrente (real)	Varição (nominal)	Varição (real)
1997	8.933.484.058	14.305.836.058	100	100
1998	9.912.958.565	15.295.329.029	110,96	106,92
1999	10.888.226.656	16.023.367.294	121,88	112,01
2000	12.710.236.086	17.609.211.156	142,28	123,09
2001	14.910.476.200	19.218.101.379	166,91	134,34
2002	15.978.882.063	18.688.752.892	178,87	130,64
2003	18.479.546.545	18.061.911.299	202,18	126,26

Fonte: Balanço Geral do Estado

Nota: Dados corrigidos pelo INPC médio de 2003.

1997 = 100

Tabela 2.0: Evolução da receita de ICMS do Estado de Minas Gerais - 1997-2003 - (em reais)

Ano	Receita ICMS (nominal)	Receita ICMS (real)	Varição (nominal)	Varição (real)
1997	5.491.781.442	8.794.387.998	100	100
1998	5.452.012.620	8.412.254.158	99,28	95,65
1999	6.230.332.043	9.168.701.372	113,45	104,26
2000	7.441.455.907	10.309.656.523	135,5	117,23
2001	8.929.614.067	11.509.372.746	162,6	130,87
2002	9.397.793.044	10.991.571.954	171,12	124,98
2003	10.835.787.774	10.835.787.774	197,31	123,21

Fonte: Balanço Geral do Estado

Nota: Dados corrigidos pelo INPC médio de 2003.

1997 = 100

Tabela 2.1: Evolução das despesas do Estado de Minas Gerais - 1997-2003 - (em reais)

Ano	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Varição (Correntes)	Varição (Capital)
1997	15.664.8131.60	7.160.848.784	100	100
1998	16.090.469.181	12.510.593.150	102,72	174,71
1999	15.916.664.787	1.830.451.542	101,61	25,56
2000	17.436.610.792	2.662.667.565	111,31	37,18
2001	19.631.713.614	2.322.774.706	125,32	32,44
2002	19.432.980.250	2.168.383.959	124,05	30,28
2003	17.674.045.848	1.460.493.558	112,83	20,40

Fonte: Balanço Geral do Estado e Relatório da Auditoria Geral do Estado

Nota: Dados corrigidos pelo INPC médio de 2003

1997 = 100

Desmembrando o grupo, observamos de pronto que os gastos com pessoal terminam o interregno em questão sob um pequeno aumento real de 3,7%. Entretanto, a análise desse resultado carece de cuidados, posto que a dinâmica de fluxo da rubrica esconde um montante de gastos com funcionalismo que ultrapassa, todos os anos, o patamar de 70% da RCL, com exceção de 2003, em que o efeito inflacionário corrói os salários, reduzindo-os para 65% da RCL (OLIVEIRA & RIANI, 2004). Com efeito, a rigidez de tal despesa fica patente se lembramos que a legislação brasileira - Leis Complementares nº 82/95 (Lei Camata I), nº96/99 (Lei Camata II) e nº101/00 (LRF) – impôs sistematicamente, ao longo dos anos 90, limites aos gastos com funcionalismo<sup>1</sup>, aos quais, contudo, o Estado de Minas Gerais não conseguiu se enquadrar.

Para os gastos com custeio<sup>2</sup>, o intervalo observado encerra um acréscimo da ordem de 48,51%. Estes, após um salto em 2000, passam a apresentar menor ritmo de crescimento, decaindo, em 2003, aproximadamente 11% em relação ao ano anterior. Note-se que, aqui, o corte de custos parece refletir, em grande medida, um efetivo esforço de ajuste, em se considerando que os efeitos da inflação sobre a redução dos gastos com custeio tendem a ser pouco significativos se comparados à rubrica de Pessoal. No caso do serviço da dívida, os dois elementos que o compõem explicam a trajetória descrita. Se, de um lado, os gastos com encargos mantêm-se (em termos reais), com exceção de 1999, acima do registrado em 1997, a conta de amortização decresce drasticamente, atingindo em 2003 meros 9% do total registrado em 1997, enquanto os encargos aumentam em 32,62%. A junção de ambos, no final, termina

<sup>1</sup> Para a LRF, de acordo com seus artigos 18 a 23, os gastos com Pessoal não podem ultrapassar o limite de 60% da RCL.

<sup>2</sup> Entendido como as despesas correntes subtraídas das despesas com pessoal, encargos da dívida e transferências a municípios.

por delinear uma trajetória de queda, com o serviço da dívida alcançando algo em torno de 30% de valor de 1997, fato que parece corroborar os argumentos que atribuem aos acordos de renegociação a função benéfica de atenuar a pressão exercida pela política monetária sobre a dívida pública mineira (Oliveira, 1998; RIANI & ANDRADE, 2002).

Tabela 2.2: Evolução das despesas com serviço da dívida, pessoal e custeio do Estado de Minas Gerais - 1997-2003

Ano	Pessoal	Custeio	Serviço da dívida	Encargos	Amortização
1997	100	100	100	100	100
1998	103,19	105,26	83,45	75,57	85,05
1999	97,47	95,59	35,66	137,10	15,05
2000	108,35	130,45	45,00	124,48	28,85
2001	117,84	153,43	39,92	167,70	13,95
2002	116,22	166,19	33,15	140,13	11,41
2003	103,7	148,51	30,40	132,62	9,63

Fonte: Balanço Geral do Estado e Relatório da Auditoria Geral do Estado.

Nota: Dados corrigidos pelo INPC médio de 2003.

1997 = 100

Por outro lado, contudo, a continuidade dos déficits aponta para a insuficiência da trajetória acima esboçada para o equilíbrio das contas públicas do estado. Outrossim, surge das constatações feitas uma contradição quando cotejamos os dados relativos à variação dos déficits e das receitas e despesas estaduais. Paradoxalmente, em que pese a elevação mais que proporcional das receitas relativamente às despesas no intervalo abordado, o déficit operacional segue trajetória de alta, com uma única exceção para o ano de 2003, sem, ademais, nítida equivalência com o resultado corrente, igualmente negativo. Tal contradição, aliás, pode ser visualizada se destacamos as alterações na dívida fundada, à qual, por identidade, corresponde ao déficit operacional (OLIVEIRA, 1998).

Tabela 2.3: Trajetória da dívida fundada do Estado de Minas Gerais - 1997-1998 - (em reais)

Ano	Dívida Fundada (nominal)	Dívida Fundada (real)	Variação nominal	Variação real
1997	15.309.436.314,19	24.516.110.916,63	100	100
1998	18.651.148.961,69	28.778.034.153,56	121,82	117,38
1999	23.161.053.952,40	34.084.345.057,33	151,28	139,02
2000	25.473.310.101,78	35.291.625.852,62	166,38	143,95
2001	28.756.587.598,59	37.064.343.778,01	187,83	151,18
2002	34.340.457.798,27	40.164.282.298,81	224,30	163,82
2003	37.237.986.561,03	37.237.986.561,03	243,23	151,89

Fonte: Balanço Geral do Estado

Notas: Dados corrigidos pelo INPC médio de 2003

1997 = 100

A par dos dados, a evolução da dívida fundada entre 1997-2003 contrasta significativamente com a variação tanto das receitas, quanto das despesas no período. Se, em termos reais, o ICMS (principal tributo estadual) e a receita corrente apresentam um aumento de 23,21% e 29,17%, respectivamente, e as despesas correntes elevam-se em 12,83%, o crescimento da dívida fundada alcança 51,89%, afastando-se da trajetória de ambos significativamente. Essa discrepância, no entanto, pode ser explicada quando consideramos os termos que condicionam a evolução da dívida pública mineira, quais sejam, as cláusulas dos acordos de renegociação. Em primeiro lugar, tendo-se em conta a taxa anual de 7,5% estipulada no contrato 004/98/STN/COAFI, o qual abarca a maior parcela do passivo reestruturado, para um intervalo de seis anos (1998-2003) o montante total da dívida sofre incidência de uma carga de juros de 54,3%, percentual distante do incremento real das receitas.

Em segundo lugar, o índice escolhido para correção monetária da dívida mineira, qual seja, o IGP-DI, por resultar da combinação de três outros índices<sup>1</sup> (um dos quais capta os preços do setor atacadista), tende a refletir variações do câmbio as quais, contudo, têm efeito limitado sobre os preços finais da economia (GUIMARÃES, 2003)<sup>2</sup>. Assim é que, para o

<sup>1</sup> Nos seguintes percentuais: 60% - Índice de Preços no atacado (IPA); 30% - Índice de Preços ao Consumidor-Brasil (IPC-BR); e 10% Índice Nacional de Custo da Construção Civil (INCC). (GUIMARÃES, 2003)

<sup>2</sup> Para o intervalo de tempo entre 1997-2002 (REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA *apud* GUIMARÃES, 2003), enquanto IGP-DI acumulado atingiu 100,98%, os índices que captam os preços apenas no varejo,

período 1997-2002, o IGP-DI acumula alta de 100,98%, contra variações bem menos intensas das receitas estaduais. Nessa linha, “o que se assistiu após o acordo com a União foi o deslocamento cada vez mais acentuado da dívida com as receitas correntes estaduais (...) [num] processo de dolarização da dívida [contra os efeitos reduzidos das flutuações sobre as receitas]” (GUIMARÃES, 2003, p. 93). Em outras palavras, a divergência entre as trajetórias das receitas e da dívida pública mineira responde às diferentes variáveis que pautam a evolução de cada qual (RIANI & OLIVEIRA, 2004; RIANI & ANDRADE, 2003), na medida em que, se as receitas acompanham o crescimento do PIB e variações no nível final de preços, o montante da dívida vincula-se a uma taxa fixa de juros e ao comportamento do câmbio, possibilitando o descompasso entre ambos.

Tabela 2.4: Indicadores de endividamento do Estado de Minas Gerais - 1997-2003

Ano	Dívida Fundada/RCL	Dívida Fundada/ICMS <sup>(a)</sup>	Dívida Fundada/PIB
1997	2,14	2,79	17,6
1998	2,42	3,42	20,8
1999	2,83	3,72	24,7
2000	2,64	3,42	24,0
2001	2,52	3,22	24,9
2002	2,73	3,65	27,2
2003	2,60	3,44	NDA

Fonte: Balanço Geral do Estado e Guimarães (2003).

OLIVEIRA, Fabrício A.; RIANI, Flávio. Limitações e conseqüências do ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, XI, Diamantina, 2004.

Nota: (a) ICMS bruto.

A análise das tabelas nos propicia, ainda, outra informação importante. Mesmo em se considerando os diferentes índices de correção entre as séries 1988-1996 e 1997-2003, os números da dívida pública, a partir de 1997, sinalizam para os efeitos limitados dos acordos de renegociação no tocante a sua evolução, quando comparada com o intervalo anterior (RIANI & ANDRADE, 2003)<sup>1</sup>. Assim, se os acordos atenuaram a problemática do endividamento mineiro ao desatrelar sua trajetória da política monetária (OLIVEIRA 1998; MORA & SILVA, 2001), não avançaram, contudo, medidas suficientes para equacionar a escalada do componente de estoque da dívida pública do Estado, o qual mantém ritmo de

IPC/BR, INPC e IPCA, evoluíram 52,95%, 53,28% e 49,60%, respectivamente. Para os anos de significativas desvalorizações cambiais, como 1999 (52,8%) e 2002 (53,3%), os preços no atacado subiram 28,9% e 35,4%, respectivamente, ao passo que os preços no varejo elevaram-se apenas 9,1% e 12,1%, na mesma ordem.

<sup>1</sup> De fato, de acordo com dos dados apresentados por Riani e Andrade (2003), enquanto entre os anos de 1994-1997, a dívida fundada cresceu 136%, entre 1998-2001 esse ritmo foi reduzido para 91%, percentual ainda elevado.

crescimento bem acima das receitas, a despeito do comprometimento de 13% da RCL com o serviço da dívida, previsto em contrato.

Sob o aspecto do desajuste de fluxos, as dificuldades encontradas pelo Estado podem ser apreendidas a partir da composição do orçamento público durante os últimos anos. Com efeito, a permanência dos déficits correntes ao longo do período 1997-2003 confronta com a perspectiva de ajuste contida nos acordos de reestruturação da dívida, quando mais se pensarmos que os canais de endividamento, antes disponíveis, foram bloqueados, restando ao estado gerir somente suas fontes próprias de arrecadação.

Tabela 2.5: Indicadores de finanças públicas do Estado de Minas Gerais - 1999-2003

	Pessoal/RCL	Serviço da dívida/RCL	Custeio <sup>(a)</sup> /RCL	Gastos em Saúde/RLI <sup>(b)</sup>	Gastos em educação/RLI
1999	0,72	0,15	0,11	-	-
2000	0,73	0,17	-	4,84	-
2001	0,72	0,14	0,10	7,76	-
2002	0,71	0,12	0,08	6,11	31,85
2003	0,65	0,11	0,079	10,11	25,61

Fonte: Balanço Geral do Estado e Relatório de Execução Orçamentária da Auditoria Geral do Estado.

Notas: (a) Para os anos de 1999-2001, as despesas de custeio foram calculadas com base na rubrica material de consumo e gastos com terceiros para as Administrações Direta e Indireta.

(b) RLI envolve a receita de impostos, incluindo transferências constitucionais, menos as transferências aos municípios.

A observação dos números na tabela 2.3 ajuda a explicar a perpetuação do quadro de desequilíbrio das contas públicas estaduais no intervalo em foco. De fato, dada a estrutura do orçamento do Estado e em se considerando as vinculações legais, os espaços para o ajuste fiscal se mostram bastante reduzidos. Em sede inicial, os gastos com Pessoal e serviço da dívida atingem, exceção feita ao ano de 2003, um ponto mínimo de 83% da RCL no período. Em verdade, a LRF (artigo 23) e Constituição Federal, em seu artigo 169, parágrafos 3º e 4º, prevêem a dispensa de servidores públicos nos casos em que as despesas com Pessoal ultrapassam o percentual estabelecido na LRF (60%). Entretanto, para o estado de Minas Gerais, a distribuição do pessoal ativo entre as funções de governo revela que mais de 80% dos recursos humanos se encontram nas áreas de educação, saúde e segurança pública, - afetas diretamente ao bem estar da coletividade (GUIMARÃES, 2003; OLIVEIRA & RIANI, 2004), enquanto a participação dos inativos na rubrica corresponde, no ano de 2003, a 34% do total. Já no que se refere ao serviço da dívida, o montante destinado para tal finalidade responde a cláusula contratual do acordo firmado entre Estado e União, não havendo espaço para

contenção, tendo-se em vista as sanções previstas no quadro 1.1. No que tange às verbas de custeio, a redução levada a cabo pelo governo Itamar Franco, com base no conceito de custeio crítico, comprime esse item para algo entre 11% e 7,9%, indicando o limite de retração de custos no funcionamento da máquina administrativa (OLIVEIRA & RIANI, 2004), para além do qual a prestação de serviços públicos estaduais restaria excessivamente comprometida.

Ademais disso, sobre o orçamento do Estado recaem constrangimentos institucionais relativos às vinculações de despesa (GUIMARÃES, 2003). Em primeiro lugar, em seu art. 215, a Constituição Federal de 1988 estabelece que 25% das receitas provenientes de impostos, inclusive de transferências, líquidas dos repasses aos municípios, deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que desse percentual não menos que 60% devem ser destinados ao ensino fundamental. No ano de 2003, o Estado de Minas Gerais aplicou, da receita líquida de impostos, 25,61% em educação, equivalente a 19% da RCL. Para o setor saúde, a redação dada a CR/88 pela Emenda Constitucional nº29/2000 previu a destinação de percentual mínimo de 12% das receitas arrecadadas (e líquidas das transferências aos municípios) com os impostos arrolados nos artigos nº155 (ITCD, ICMS, IPVA); nº157 (IRPF dos servidores); e 159, incisos I, alínea a, e II (FPE e IPI exportação). Para os entes ainda não enquadrados na regra, previa a E.C nº29/00 o aumento de, pelo menos, um quinto por ano do limite firmado, ou seja, para o ano de 2001, o percentual de gastos no setor deveria corresponder a 8,25%; para 2002, 9,5%; para 2003, 10,75%, encerrando 2004 com a marca de 12%. No ano de 2003, o governo mineiro despendeu em saúde 10,11% da RLI ou o equivalente a 7,6% da RCL<sup>1</sup>.

No âmbito da legislação estadual, restam ainda dois outros mecanismos de vinculação. Pela Emenda Constitucional nº17/95, que altera o artigo 212 da Constituição do Estado de Minas Gerais, determinou-se que o Estado manterá entidade de amparo e fomento e pesquisa, para a qual haverá o repasse mínimo de 1% da receita orçamentária corrente ordinária. De outro, pela Emenda Constitucional nº47/00, que deu nova redação ao artigo 199, inciso 1º da Constituição estadual, assegurou o repasse mensal de 2% da receita orçamentária corrente ordinária para a operacionalização e manutenção das atividades necessárias à implementação e desenvolvimento da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Com relação ao primeiro quesito, o

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que os gastos com saúde foram objeto de questionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais durante a avaliação da prestação de contas do Governador relativa a 2003, conforme Abertura de Vistas nº ----/04.

Estado cumpriu, em 2003, a previsão legal, destinando parcela pouco superior a 1%. Quanto ao segundo, houve destinação de apenas 30,4% do estipulado. Somados os valores em lei previstos, atingem-se 2% da RCL.

Assim, para o último ano da série, o orçamento estadual encerra comprometido algo em torno de 101% da RCL (GUIMARÃES, 2003). Em outras palavras, tendo-se em conta somente as despesas com Pessoal e serviço da dívida e os gastos vinculados, ao Estado não restaria qualquer espaço para uma gestão autônoma do orçamento e, em decorrência, para a *imposição de cortes que restaurassem o equilíbrio das contas públicas mineiras*. Cumpre ressaltar que a redução significativa do déficit corrente em 2003, ano que inicia o mandato Aécio Neves, deveu-se, majoritariamente, a fatos que nada tem a ver com as medidas de ajuste porventura implementadas. Dentre eles, destacam-se o repasse da última parcela referente à transmissão das rodovias federais ao Estado de Minas (R\$223 milhões), o inadimplemento de uma obrigação com a CEMIG (Companhia Energética de Minas Gerais) no montante de R\$250 milhões e o efeito da inflação sobre os salários do funcionalismo (OLIVEIRA & RIANI, 2004). Ou seja,

A melhoria ocorrida em 2003, que permitiu ao governo saldar, inclusive os gastos com o 13º do funcionalismo no ano, não pode ser atribuída, assim, ao choque de gestão [estratégia de ajuste fiscal] que tem sido apontado como a marca do governo Aécio Neves. Deve-se ela, muito mais, a ganhos que não configuram um ajuste estrutural [...]. Por outro lado, a redução dos gastos de custeio e de investimentos [...] não condizem com o papel do Estado, porque os primeiros, que já se encontravam em níveis críticos, podem ter comprometido sua capacidade de oferta de serviços públicos a população, enquanto os segundos para diminuir, ainda mais, sua atuação como agente de fomento de desenvolvimento (OLIVEIRA & RIANI, 2004, p.14).

A trajetória fiscal do Estado de Minas Gerais após os acordos de renegociação, portanto, aponta para a continuidade do quadro de desajuste estrutural das contas públicas que o acompanha desde início dos anos 90 (OLIVEIRA, 1998). De fato, à problemática envolvendo o componente de estoque da crise financeira, qual seja, a ampliação exponencial da dívida pública, adiciona-se o pouco ou nenhum espaço de manobra para correção de fluxos, expresso na estrutura do orçamento estadual no período. Do lado das receitas, os constrangimentos institucionais impostos ao longo do tempo sobre os mecanismos de

endividamento restringiram as bases de financiamento do Estado à evolução de suas fontes tributárias, as quais, como vimos, respondem sensivelmente a variações no produto interno da economia. Senão, cabe observar que os números da arrecadação estadual, nesses anos, sinalizam para uma real tentativa de aumento dos recursos à disposição do Estado que, no entanto, não se faz suficiente para suprir os déficits descritos.

Sendo assim, a possibilidade de um ajuste das contas públicas mineiras, tendo em vista o próprio conceito de déficit estrutural, passou a estar na dependência de eventos que ultrapassam o mero manejo da peça orçamentária. Coincidência ou não, a estratégia de reforma de Estado surge exatamente nesse momento na agenda política do governo de Minas. Denominado de ‘Choque de Gestão’, o plano propugnaria a inserção de uma outra dinâmica na Administração pública estadual, qual seja, a introdução de uma lógica de mercado - consoante o paradigma gerencial que o orienta, abrindo caminho para um conjunto de medidas que vão de encontro à crise fiscal, sob os argumentos da eficiência e participação social.

#### **4.3 Reforma de Estado e crise fiscal: pontos de interseção**

O projeto ‘Choque de Gestão’ (CG), em andamento durante a realização desse trabalho, teve início no primeiro ano da Administração Aécio Neves, empossada em 2003. De acordo com o governo, tal estratégia tem como objetivo geral

melhorar a qualidade e reduzir custos dos serviços públicos, mediante a reorganização e modernização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado. Isso significa fazer mais e melhor com menos e gastar menos com o próprio Estado e mais com o cidadão. (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2004, p.7)

Logo de saída, cumpre destacar que o aspecto da crise se assoma numa das funções precípuas do plano, qual seja, o corte de custos, inscrito nos lemas que o definem. De fato, a questão do ajuste fiscal parece se deslocar do eixo orçamentário para a dimensão institucional do Estado, ao mesmo tempo em que se intenciona, no plano do discurso, igualmente oferecer políticas públicas de maior qualidade. Como objetivos específicos, apresentam-se (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2004):

a) a interação da gerência com o corpo técnico, alinhando objetivos institucionais aos objetivos do PPAG<sup>1</sup> e os objetivos individuais aos objetivos institucionais:

b) a mudança de comportamento e cultura;

c) a adequação das pessoas às novas necessidades da instituição;

e

d) a disseminação do modelo gerencial.

Assim, o projeto em curso, ao se identificar com o paradigma gerencial de reforma, confere as suas ações uma conotação específica, em que prepondera uma noção de eficiência - ademais de implícita no 'fazer mais com menos' - voltada para uma dimensão estritamente financeira. Na linha desse modelo, em que o mercado desponta como *locus* alocativo por excelência (PEREIRA, 1998c), o critério de eficiência é aferido via mecanismo de preços, por meio do qual os agentes manifestam suas preferências e atingem, em tese, o melhor resultado global. O caráter da reforma, nesse sentido, torna-se mais evidente quando contrapomos ao conceito de eficiência contido em seu bojo um outro, afeto não somente aos custos e benefícios passíveis de mensuração pelo mercado (ou em unidades monetárias), mas que também abarca aspectos relativos ao conceito de externalidades e ao quesito distributivo (MOKATE, 2001).

Com efeito, tal idéia, intitulada de eficiência social, busca contemplar parâmetros valorativos que, não sendo captados pelos mecanismos de preços, escapam à lógica de mercado, distanciando o resultado socialmente esperado daquele produzido por transações atomizadas entre os agentes. Desse modo, mais do que estrita relação entre custo e benefício econômicos, esse último conceito preconiza o cálculo da eficiência a partir dos resultados referentes ao bem-estar social de uma dada ação pública, matizando o simples cômputo dos recursos despendidos sobre a avaliação final.

A tradução da dinâmica de mercado para o interior do setor público, como sói ao modelo gerencial (KETTL, 1998), é supostamente realizada pelo CG, lançando mão de distintos instrumentos, abaixo arrolados:

---

<sup>1</sup> Plano Plurianual de Ação Governamental.

a) avaliação de desempenho individual, aprovada pela Lei Complementar nº 71/03;

b) avaliação de desempenho institucional, via acordo de resultados, firmada pela Lei nº14694/03;

c) adoção de um novo modelo de parceria na execução de políticas públicas, qual seja, a instituição das Parcerias Público-Privado e das OSCIP's (Organizações Sociais de Interesse Público).

d) modernização institucional via reengenharia de processos, reestruturação organizacional, qualificação dos quadros funcionais, implantação de uma política de recursos humanos e promoção da produtividade.

Entretanto, a observância da conjuntura em que transcorre o CG traz a tona uma contradição latente que, em regra, acompanhou o movimento de reformas ao longo das últimas décadas, qual seja, a necessidade de conciliar o objetivo de ganhos de produtividade e qualidade no serviço público com a implementação de cortes orçamentários que terminam, muitas vezes, por inviabilizá-los (KETTL, 1998). Outrossim, as estratégias de aprimoramento da gestão pública baseadas no longo prazo parecem, no mais, demandar investimentos que, por óbvio, caminham na contramão de medidas de contenção fiscal. No caso de Minas Gerais, tal paradoxo torna-se patente pelo quadro de desequilíbrio financeiro que, como vimos, tem caracterizado o estado desde os anos 90, e pela simultaneidade das ações de ajuste orçamentário que ocorrem em paralelo à reforma, tais sendo (OLIVEIRA & RIANI, 2004):

a) extinção de 1.858 cargos comissionados, a maior parte vagos, com o que se obstruem canais de aumento de despesas;

b) instituição dos leilões da dívida pública, que conferem preferência de ordem para os credores que acatarem descontos sobre o débito estadual;

c) estabelecimento de teto salarial para os servidores públicos, tendo como base o salário do governador (R\$10.500) e redução dos vencimentos dos escalões superiores de governo;

d) redução do número de órgãos da Administração Direta de 21 para 15, no intuito de reduzir os gastos com custeio da máquina estadual;

e) suspensão, nos cem primeiros dias do novo mandato, das despesas da administração em todos os setores governamentais;

f) contingenciamento de 20% das despesas financiadas com recursos ordinários do Tesouro estadual, tendo como base o ano de 2002, com o que se obteve uma redução de 8% para 7,9% dos gastos com custeio entre os dois anos.

Em verdade, a dimensão da crise parece permear toda o projeto do Choque de Gestão (CG). Em primeiro lugar, tendo em vista um dos principais propósitos declarados pela utilização da 'Avaliação de Desempenho Individual', qual seja, subsidiar a política de recursos humanos e capacitar os servidores, a análise dos números referentes aos gastos com qualificação de Pessoal revela um decréscimo substantivo no ano de 2003, conforme a tabela 2.4.

Tabela 2.6: Gastos com treinamento de Pessoal da Administração Direta do Estado de Minas Gerais - 2001-2003 - (em reais)

	2001	2002	2003
Valor gasto	47.216.524,67	18.464.139,04	8.245.127,67

Fonte: Balanço Geral do Estado

Notas: Dados corrigidos pelo INPC média móvel de 2003.

Valor retirado do item orçamentário 24 (cursos, exposições, congressos e conferências).

Noutro ponto sugestivo, o estímulo à eficiência tanto parte do servidor público quanto do órgão, inscrito no instrumento de avaliação institucional 'Acordo de Resultados', se assenta primordialmente nas variáveis 'redução de custos' e 'ampliação de receitas'. Nos termos da Lei nº14694/03, que instituiu o Prêmio por Produtividade, o montante disponível para concessão do adicional, aos funcionários e ao próprio órgão<sup>1</sup>, será calculado de acordo com:

a) a diferença entre a cota orçamentária disponível para empenho e o orçamento executado pelo órgão;

<sup>1</sup> No caso do funcionalismo, o adicional será pago em até duas parcelas, da seguinte forma: 50% para o servidor efetivo ou detentor de função pública, proporcionalmente ao seu vencimento e com base nos pontos obtidos na avaliação de desempenho; 50%, no mesmo valor, para os ocupantes de cargo efetivo, os detentores de função pública e os ocupantes de cargo em comissão. No caso do órgão do signatário do acordo de resultados, o limite do adicional a ser aplicado em seu desenvolvimento institucional foi assim fixado: até 10% dos recursos advindos das receitas arrecadadas pelo próprio órgão; até 3% (ampliável em até 1% no que exceder a receita prevista) dos recursos provenientes de impostos e taxas, os quais serão distribuídos conforme regulamento (Lei nº14694/03).

b) a diferença entre as receitas efetivamente arrecadadas no período e a receita efetivamente arrecadada no período anterior ou a receita mínima prevista nos acordos de resultado, das duas a menor.

Pela lei supracitada, a eventual consideração quanto ao cumprimento, pelo órgão signatário de Acordo de Resultados, das metas estipuladas ou quanto à qualidade dos serviços por ele prestados assume relevância somente para efeito de não concessão do adicional, conforme inciso I do art.30. Assim, no caso em questão, o incentivo à eficiência perpassa, em primeiro plano, aspectos puramente financeiros, na medida em que os avanços relativos a outros quesitos pouco conferem aos agentes, tornando secundários pontos como qualidade, cobertura e outras metas previamente estabelecidas para o fornecimento de bens e serviços públicos. Cumpre, aliás, ressaltar os riscos de tais estímulos em se considerando que o limite de gastos atingido pelo Estado a partir do conceito de custeio crítico, introduzido na gestão Itamar Franco, parece não permitir outras tentativas de cortes, sem que se comprometa gravemente a atuação estatal (OLIVEIRA & RIANI, 2004). Aqui, realça-se a dimensão fiscal do CG, no sentido de que a lógica de eficiência reveste-se, de forma mais contundente, de contornos estritamente financeiros, ademais sublinhados quando no art. 35 da Lei nº14694/03 prevê-se a destinação de 50% dos recursos economizados para a amortização da dívida pública, enquanto houver déficits.

No campo da consecução de políticas públicas, o CG apregoa uma nova interface ou modelo articulador entre o público e o privado, expresso na instituição das Parcerias Público-Privado (PPP's), Lei nº14.868/03, e das Organizações Sociais de Interesse Público (OSCISP's), Lei nº14.870/03. Por PPP's, entendem-se, na letra de lei, os contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e gestão deles decorrentes, sendo remunerado de diferentes formas, conforme estabelece a lei. O principal propósito das PPP's, a serem administradas por um Conselho Gestor vinculado a Governadoria, é recuperar a capacidade de investimento estatal - que, como observamos, declina vertiginosamente na esteira da crise fiscal que se abate sobre o setor público estadual - fomentando o desenvolvimento de Minas Gerais.

No conceito de OSCIP, compreende-se, de acordo com a lei, a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída há pelo menos dois anos, nos termos da lei civil, e em atividade, cujos objetivos atendam a finalidades sociais. Tal instrumento, mais

especificamente, se coaduna com a idéia de um espaço intermediário entre o público e o privado (o público-não estatal) encetada no Brasil pelas formulações teóricas do ex-ministro Bresser Pereira, contidas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado aprovado em 1995. Nessa linha, a crise do Estado exigiria a redefinição de suas esferas de atuação a partir da lógica de que, sempre que possível, a sociedade deveria lançar mão do mecanismo de regulação mais automático, difuso e desprendido de traços de poder, o qual ensejaria o princípio maior que norteia a proposta gerencial de reforma, a eficiência (PEREIRA, 1998c). Desse modo, o recurso ao mercado é posto como o ideal, mobilizando-se mecanismos outros apenas nas hipóteses em que aquele apresentasse falhas, como mencionado na segunda parte desse trabalho. Posto isso, a justificativa para o público não-estatal residiria na existência de esferas as quais, em pese a possibilidade de regência pelo mercado, apresentam benefícios ou custos não captados pelo sistema de preços<sup>1</sup>. Aqui, portanto, caberia a intervenção do Estado como financiador, no intuito de alcançar o nível ótimo no fornecimento desses serviços, enquanto as organizações do Terceiro Setor cuidariam de sua execução, por se constituírem em quase-mercados, além de fomentarem a participação social.

Nos termos do CG, tanto as PPP's, relacionadas à consecução de empreendimentos públicos, quanto as OSCIP's<sup>2</sup>, mais voltadas para a prestação de serviços, podem se inserir, sinteticamente, nas seguintes áreas:

a) educação, saúde e assistência social;

b) segurança pública e justiça;

c) ciência, pesquisa e tecnologia;

d) saneamento;

e

e) outras áreas pública de interesse social ou econômico.

Sintomático, no entanto, é maneira como se insinuam essas figuras no CG. Com efeito, no Decreto nº43749/03, que regulamente as OSCIP's, e na própria lei que institui as PPP's, mais do que a mera complementaridade entre Estado, mercado e sociedade civil na

<sup>1</sup> Destacam-se as funções sociais e culturais

<sup>2</sup> As OSCIP's podem atuar por meio do Termo de Parceria, instrumento jurídico que a habilita a receber recursos do Estado para participar da prestação dos serviços públicos.

prestação de serviços, constata-se a previsão explícita de substituição da atuação direta do setor público por tais instrumentos. Assim é que, a título de exemplo, o artigo 6º, inciso I da Lei 14868/03 dispõe que “quando a parceria envolver a totalidade das atribuições delegáveis<sup>1</sup> da entidade ou órgão público, a celebração do contrato dependerá de prévia autorização legal para extinção do órgão”. Ou, ainda que de forma ambígua, que se prevê, nos termos do Decreto nº43749/03, art.28, a execução parcial, por OSCIP’s, das atividades de entidades do Poder Executivo, restando, na ocorrência dessa hipótese, a responsabilidade do dirigente superior da unidade desativada pela viabilidade da assunção pelas OSCIP’s das funções antes realizadas pelo Estado, inclusive com destinação de patrimônio e recursos públicos.

Nesses termos, abrem-se espaços para o afastamento do estado de setores em que sua atuação, ao menos subsidiária, tem sido uma tônica. E isso, no caso do CG, a partir de argumentos que enfatizam a participação do cidadão ou o acúmulo de capital humano (slides) na execução dos serviços públicos e o propalado critério de eficiência. Contudo, quais os motivos que justificam essa forma específica de inserção da sociedade civil no plano do Estado?

De fato, tendo em vista as OSCIP’s, a introdução do Terceiro Setor (T.S) no fornecimento de bens e serviços públicos pode representar um avanço somente nos casos em que atuação desse segmento assume um intuito ou dimensão coletivos, sem o que o T.S se transmuta num mero canal de privatização do Estado (SANTOS, 1998). Em verdade, a própria noção do T.S como ponto intermediário entre Estado e mercado, da qual decorreria, em tese, seu potencial de síntese das qualidades de ambos os pólos e, assim, de contribuição para a proposta de reforma, transmite a amplitude do conceito, ademais refletida na heterogeneidade dessa entidade. Por outro lado, não há nada que garanta a imunidade do T.S contra redes de solidariedade verticalizadas ou práticas de intermediação de interesses espúrias, como as contidas nos padrões clientelísticos ou corporativos de cooptação que caracterizam a cultura política brasileira (NUNES, 1997; ARRETICHE, 1996). Em outros termos “se as exigências de democracia interna, participação e transparência não forem levadas muito a sério, o terceiro setor pode transformar-se numa forma de despotismo descentralizado [...], sobretudo quando se trata de grupos sociais vulneráveis [...]” (SANTOS, 1998, p. 11).

---

<sup>1</sup> Excluem-se da parceria a atribuição das seguintes competências: editar ato jurídico com fundamento em poder de autoridade de natureza pública; atribuição de função política, policial judicial, normativa e regulatória e as que envolvam poder de polícia; direção superior de órgão ou entidade pública; e atividade de ensino que envolva processo pedagógico.

Ademais disso, a temática da participação não se esgota na mera introdução da sociedade civil em arenas estatais. Outrossim, o aspecto crucial parece se voltar não tanto para a caráter quantitativo da inserção do cidadão na esfera pública, mas sim para requisitos qualitativos, como mencionado. No que se refere ao CG, o Terceiro Setor desponta exclusivamente como instrumento na prestação de serviços, sem qualquer menção a aspectos relativos a formulação de políticas ou participação nas estruturas de poder (SANTOS, 1998).

Sob um segundo aspecto, a nova interface público-privado, abarcando ambos os instrumentos de articulação (PPP's e OSCIP's), toma por pressuposto a maior eficiência dos mercados (ou quase-mercados) na alocação de recursos. No entanto, a verificação de falhas e imperfeições<sup>1</sup> no seu funcionamento não nos autoriza a concluir pela superioridade alocativa incontestada do mercado (NOGUEIRA, 1994), discussão que, aliás, ultrapassa os propósitos desse trabalho. De toda sorte, cumpre ressaltar possíveis dificuldades advindas do problema da assimetria informacional entre os agentes envolvidos na realização de contratos, no caso, Estado e parceiros privados. Dessa forma, a utilização pelo setor público do mecanismo de mercado para o fornecimento de bens e serviços traz consigo um conjunto de custos de transação, entendidos como os custos de negociar (ou recolher as informações), redigir, monitorar e fazer valer os contratos, os quais tornam incertos os possíveis resultados decorrentes da implementação do modelo.

---

<sup>1</sup> A título de exemplo, a ocorrência de externalidades, os bens públicos, os monopólios naturais, estabilidade econômica, os dilemas da ação coletiva dentre outros.

## 5 CONCLUSÃO

A trajetória das finanças públicas do estado de Minas Gerais, nos anos 90, seguiu de perto o processo geral de deterioração fiscal das unidades subnacionais brasileiras. *Com o advento da estabilidade econômica pós Plano Real, apoiada numa política monetária restritiva, a dívida pública evolui em ritmo exponencial, comprometendo crescentemente os orçamentos estaduais com o peso de seus encargos financeiros. A par de uma conjuntura tendente à ingovernabilidade das instâncias inferiores de governo, a União acionou mecanismos institucionais para contenção dos déficits, aproveitando-se da ocasião para induzir os estados aos ajustes fiscal e patrimonial, consoante suas diretrizes liberalizantes.*

Materializadas nos acordos de renegociação de 1997 e na aprovação, em 2001, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as medidas do plano federal bloquearam os canais de endividamento dos estados - via privatização das empresas, liquidação dos bancos estaduais e imposição de limites à captação de crédito -, circunscrevendo-os ao potencial de suas bases tributárias. Contudo, o descompasso contínuo entre a ampliação do estoque dos passivos renegociados e a consecução dos ajustes no âmbito dos estados aponta para a insuficiência do esquema proposto. No caso de Minas Gerais, persistem elevados déficits, os quais o mero manejo orçamentário se mostra incapaz de conter, em se considerando o engessamento causado pelas vinculações de despesas.

Assim, a superação da crise dos estados passa a estar condicionada a saídas alternativas. No caso em estudo, a reforma administrativa contida no programa 'Choque de Gestão' parece surgir em resposta ao problema, em que pese o discurso voltado para a eficiência e modernização do Estado. No entanto, sobram dúvidas a respeito das possíveis conseqüências para a prestação de serviços públicos da utilização desses instrumentos.

## 6 BIBLIOGRAFIA

- 1 ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz C. B.; SPINK, Peter K (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 173-199.
- 2 \_\_\_\_\_. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, USP, São Paulo, 2000.
- 3 ABRUCIO, Fernando; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, Campinas, n.40/41, p. 139-163, 1997.
- 4 ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma de Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999. 187p.
- 5 AFFONSO, Rui de B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e sociedade**, Campinas, n.14, p. 127-152, jun. 2000.
- 6 AFONSO, José R. R. **Descentralização fiscal: revendo idéias**. Brasília: [s.n], 1994. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2004.
- 7 \_\_\_\_\_. **Memória da Assembléia Constituinte de 1987/1988: as finanças públicas**. Brasília: [s.n] [199-]. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2004.
- 8 AFONSO, José R. R.; LOBO, Thereza. **Federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Ipea – Inpes, 1987. 153p.
- 9 ALMEIDA, Anna O. de. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. Brasília: Ipea, 1996. 44p.
- 10 ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. **Lua nova**, Campinas, nº 45, p. 97-130, 2003.
- 11 ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais eficiência e democracia nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l], n. 31, ano 11, p. 44-66, jun. 1996.
- 12 BAER, Mônica. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 213 p.
- 13 BARRERA, Aglas W.; ROARELLI, Maria L. de M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B. **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP: UNESP, 1995.
- 14 BELLUZZO, Luis Gonzaga e ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida dos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- 15 BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 1, ano 49, p. 139-160, jan/mar. 1998.
- 16 COLLIER, David. **Resumo do modelo autoritário-burocrático**. [s.l]: [s.n], [198-].
- 17 COUTO, Cláudio G. A agenda Constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**, Campinas, n. 39, p. 35-52, 1997.
- 18 CRUZ, Sebastião C. V. Alguns argumentos sobre a reforma para o mercado. **Lua nova**, Campinas, n. 45, p. 5-28, 1998.
- 19 DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 3, p. 329-346, 1985.
- 20 DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma de Estado. **Lua nova**, Campinas, n. 45, p. 29-48, 1998.
- 21 \_\_\_\_\_. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma de Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 19-54.
- 22 DOMINGUES, José M. Reorganizando a modernidade. **Lua nova**, Campinas, n. 45, p. 205-229, 1998.
- 23 DUPEYRAT, Alexandre. **A crise financeira e o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1999.
- 24 EATWELL, John. Desemprego em escala mundial. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 25-44, jun. 1996.
- 25 EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, Campinas, n. 28/29, p. 107-157, 1997.
- 26 FIORI, José L. Sobre a crise do Estado brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 3, p. 103-114, jul./set. 1989.
- 27 FRANCO, Gustavo H. B. Uma introdução à economia política da crise fiscal brasileira. In: FRANCO, Gustavo H. B. **O Plano Real e outros ensaios**. 2. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1995. p. 199-210.
- 28 GIAMBIAGI, Fábio. Impasse distributivo e paralisia fiscal: reflexões acerca da crise do setor público. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 6, p. 47-75, dez.1991.
- 29 GUIMARÃES, Raul M. **A dívida pública do Estado de Minas Gerais: os limites do ajuste**. 2003. 137f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.
- 30 HOBBSBAWN, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 589p.

- 31 JAYME Jr. F. G. **Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual**. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - UFMG, 1994. 151p.
- 32 KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz C. B.; SPINK, Peter K (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 75-121.
- 33 KRUGMAN, Paul R. **Vendendo prosperidade: sensatez e insensatez na era do inconformismo**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 376 p.
- 34 LOPREATO, Francisco L. C. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)**. Texto para discussão, Campinas, n. 26, ago.1993. 52p.
- 35 \_\_\_\_\_. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, n. 9, p. 95-114, dez. 1997.
- 36 \_\_\_\_\_. **O colapso das finanças públicas estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, IE-UNICAMP, 2002.
- 37 MACHADO, Moisés. **Constituição de 1988: a questão tributária**. 1999. Monografia (Graduação) – Departamento de Economia, UFMG, Belo Horizonte, 1999.
- 38 MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 8, 1997. 61p.
- 39 MOKATE, Karen M. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿que queremos decir? **Documentos de trabajo del Indes**, I-24, Washington D.C, 2001. 51p.
- 40 MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. 90p.
- 41 MORA, Mônica, VARSANO, Ricardo. **Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. 27p.
- 42 MORA, Mônica; SILVA, Araújo de C. A Lei de Responsabilidade Fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro. In: **BRASIL. Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional (coletânea de monografias)**. Brasília: ESAF, 2001. p. 527-592.
- 43 NOGUEIRA, Luciana B. C. **Mercado e regulação: notas sobre um debate contemporâneo**, 1994. 49f. Monografia (Graduação) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFMG, Belo Horizonte, 1994.
- 44 NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. 146p.
- 45 OLIVEIRA, Fabrício A. **Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996**. Brasília: Ipea, 1999. 90p.

- 46 OLIVEIRA, Fabrício A.; GONTIJO, Cláudio. **Radiografia das finanças e trajetória da dívida pública do Estado de Minas Gerais: 1988-1996**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1998. 97p.
- 47 OLIVEIRA, Fabrício A.; RIANI, Flávio. Limitações e conseqüências do ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, XI, Diamantina, 2004.
- 48 PEREIRA, Luiz C. Bresser. O caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 3, p.115-129, jul./set. 1989.
- 49 \_\_\_\_\_. **A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992. 195 p.
- 50 \_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz C. B.; SPINK, Peter K (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 237-269.
- 51 \_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz C. B.; SPINK, Peter K (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-37.
- 52 \_\_\_\_\_. A reforma de Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, Campinas, nº 45, p.49-98, 1998.
- 53 PEREIRA, Luiz C. Bresser; NAKANO, Yoshiaki. Crescimento com poupança externa? **Revista de Economia Política**, vol.23, n. 2 (90), p.3-27, abril-junho de 2003.
- 54 PRADO, Sérgio. Aspectos federativos do investimento estatal. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B (Org.). **Empresas estatais e federação**. São Paulo: Fundap, 1996. p. 11-71.
- 55 \_\_\_\_\_. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício A. de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer – Stiftung, 2003. p. 41-125.
- 56 REIS, Elisa P; CHEIBUB, Zairo B. Pobreza, desigualdade e consolidação democrática. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 36, n. 2, p. 233-259, 1993.
- 57 RESENDE, André L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva; CARNEIRO, Dionisio Dias. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana - 1889-1989**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, [1994]. 445p
- 58 REZENDE, Fernando. **Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos Estados**. Rio de Janeiro: Ipea - Inpes, 1982.

- 59 \_\_\_\_\_, Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício A. de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer – Stiftung, 2003. p. 25-38.
- 60 REZENDE, Fernando. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, [1995?]. p. 241-259.
- 61 REZENDE, Fernando; AFONSO, José R. R. **A reforma fiscal no processo de elaboração da nova Constituição**. Rio de Janeiro: Ipea, Inpes, 1987. 53p.
- 62 \_\_\_\_\_. **O (des)controle do endividamento de estados e municípios: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma**. Rio de Janeiro: Ipea, Inpes, 1988. 74 p.
- 63 \_\_\_\_\_. **A Federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2004.
- 64 RIANI, Flávio; ANDRADE, Silvana Maria Mendonça de. Evolução recente e a renegociação da dívida pública do Estado de Minas Gerais. In: Seminário sobre a Economia Mineira, X, Diamantina, 2003.
- 65 SANTOS, Boaventura de S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, 1998, Brasília.