

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERNANDO COSENZA ARAUJO

**ORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E AS CONDIÇÕES FISCAIS
DOS ESTADOS BRASILEIROS**

SÃO PAULO
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FERNANDO COSENZA ARAUJO

**ORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E AS CONDIÇÕES FISCAIS
DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Maria Rita G. Loureiro Durand

SÃO PAULO
2006

Araujo, Fernando Cosenza.

Ordenamento das Finanças Públicas e as Condições Fiscais dos Estados Brasileiros / Fernando Cosenza Araujo. - 2006.

148 f.

Orientadora: Maria Rita Garcia Loureiro Durand.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Finanças públicas - Brasil. 2. Reforma tributária - Brasil. 3. Política tributária - Brasil. 4. Administração estadual - Brasil. 5. Burocracia - Brasil. I. Durand, Maria Rita Loureiro. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 336.1/.5(81)

FERNANDO COSENZA ARAUJO

**ORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E AS CONDIÇÕES FISCAIS
DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação:

___/___/_____

Banca examinadora:

Profª. Dra. Maria Rita Loureiro
(Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV-EAESP

Prof. Dr. George Avelino
FGV-EAESP

Profª. Dra. Celina Souza
UFBA

Prof. Dr. Valeriano Costa
UNICAMP

Para meus pais, Fernando e Carolina,
os verdadeiros responsáveis pelas
minhas conquistas

Para minha irmã, Paula, pela participação
fundamental na minha vida

Agradecimentos

Muitas pessoas e instituições contribuíram para que esse trabalho fosse iniciado, desenvolvido e concluído.

Primeiramente, agradeço à professora Maria Rita pela orientação de grande parte da minha vida acadêmica, desde o Mestrado até a conclusão desta Tese de Doutorado. Obrigado aos professores Fernando Abrucio (FGV-SP), George Avelino (FGV-SP), Kurt Von Mettenheim (FGV-SP), Abraham Laredo (FGV-SP), Regina Pacheco (FGV-SP), Celina Souza (UFBA) e Valeriano Costa (UNICAMP), pelas importantes colaborações em diversos momentos.

Pelo trabalho de pesquisa e tabulação de dados, agradeço à Mariana Prado e Ivan Salomão, bolsistas de iniciação científica e alunos de graduação da FGV-SP.

Aos meus amigos da Faculdade Integrada de Mirassol (UniFAIMI), Tânia, Álvaro, Karina e Fernando, obrigado pelo incentivo, pelo exemplo, pela confiança e pela compreensão. A todos os profissionais da UniFAIMI, meus sinceros agradecimentos pela dedicação a essa instituição, mesmo nos momentos mais difíceis.

Obrigado também aos amigos da Serasa, Beth, Trajano, Aline, Mirella, Paulo, Marco Aurélio, Elias, Kuniy, Jorge e tantos outros que incentivaram, de formas diferentes, meu esforço para a conclusão da tese. À Serasa, empresa admirável, pelo ambiente altamente favorável ao desenvolvimento pessoal e profissional.

Agradeço à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, pela estrutura e pelo suporte institucional que permitiram, entre outras coisas, a apresentação de partes da minha pesquisa em diversos congressos no Brasil e no exterior. À Capes, devo agradecimentos pela bolsa de estudo que ajudou a financiar meu doutorado.

Muito obrigado à Lucille, pelo carinho e companheirismo. Sem você teria sido muito mais difícil. E por fim, obrigado a Deus, por permitir tudo isso.

RESUMO

Desde meados da década de 1980, o Brasil vem experimentando um processo gradual de construção de normas fiscais que visa o ordenamento das finanças públicas. Por meio dessas normas, o governo federal objetiva induzir iniciativas que resultem em condições fiscais mais desejáveis para o setor público. O presente trabalho avalia o impacto desse processo de ordenamento sobre as finanças estaduais, destacando o avanço institucional que representou a Lei 9496/97 para a melhora das performances e dos resultados fiscais dos estados brasileiros. A partir de um estudo quantitativo dos principais indicadores fiscais dos estados entre os anos de 1995 e 2004, a pesquisa evidencia o sucesso que o aperfeiçoamento das regras fiscais tem obtido quanto à melhora das condições fiscais nos estados.

Apesar das normas fiscais serem capazes de explicar um padrão de melhora das condições fiscais dos estados, elas não explicam as diferenças nas performances e nos resultados observados. Esclarecer quais outros fatores determinam os resultados de iniciativas de ajustamento fiscal nos estados representa um avanço no entendimento dessa questão. Nesse sentido, a pesquisa testou a hipótese de que a capacidade burocrática dos estados seria determinante para a trajetória de seus indicadores fiscais. Para tanto, foi construído um conjunto de indicadores de capacidade burocrática, a partir de dados obtidos pelo Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados (PNAGE).

A análise estatística demonstrou não haver correlação significativa entre as capacidades burocráticas e os indicadores fiscais dos estados. Entretanto, sem ignorar a importância da forma como as iniciativas de ajustamento fiscal foram conduzidas pelos governos estaduais, em especial no momento da gênese da reforma fiscal nos estados, foi realizado dois estudos de caso: sobre o Rio de Janeiro e sobre o Rio Grande do Sul. Sem a pretensão de serem conclusivos, tais estudos lançaram luz sobre o entendimento de como esses estados conduziram, administrativamente e politicamente, suas primeiras iniciativas de ajuste fiscal após 1994, e sugerem que melhores resultados poderiam ter sido obtidos caso os estados tivessem à sua disposição mais e melhores instrumentos de diagnóstico e planejamento.

Por fim, relacionando os resultados do estudo quantitativo sobre os impactos do ordenamento das finanças públicas com o contexto atual do debate sobre o endurecimento fiscal, a pesquisa demonstra que o caminho do aperfeiçoamento institucional têm funcionado e deve, portanto, ser mantido.

Palavras-chave: crise fiscal, estados brasileiros, instituições fiscais, ordenamento das finanças públicas, reformas fiscais, ajuste fiscal, capacidade burocrática

ABSTRACT

Since middle of 1980's, Brazil has experiencing a gradual process of fiscal norms' development that aims ordering public finance. Through these norms, Federal Government targets inducing initiatives that result in desirable fiscal conditions for the public sector. This research evaluates the impact of this process, detaching the institutional advance that the Law 9496/97 represents for the improvement of Brazilian states' fiscal performances and results. From a quantitative study of main fiscal indicators between the years of 1995 and 2004, this work evidences the success that the fiscal rules improvement has gotten on driving the states' fiscal conditions to the desirable direction.

Despite the fiscal norms are capable to explain an improvement pattern for the states' fiscal conditions, they do not explain the differences we observe from state to state. Clarifying which other factors determine the results of fiscal adjustment's initiatives in Brazilian states is very important for this issue. In this direction, this research tested the hypothesis if the burocratic capacity of the states would be determinative for the variation of fiscal indicators. To do so, it was established a set of burocratic capacity indicators, using data from the "Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados" (PNAGE).

The statistical analysis has disclosed there was not significant correlation between burocratic capacities and the states' fiscal indicators. However, without ignoring the importance of the way adjustment initiatives has been lead by the state governments, in special at the beginning of fiscal reform in the states, this work carried through two case studies: Rio de Janeiro and Rio Grande do Sul. Without pretension to be conclusive, such studies help understanding how these states had lead, administratively and politically, their initiatives of fiscal adjustment after 1994 and suggest that better results could have been gotten if more burocratic capability were available in the states.

Finally, relating the results of the quantitative study about fiscal norms and fiscal conditions with the current context of the debate about fiscal hardening in Brazil, this research demonstrates that institutional improvement has been working and, therefore, must be kept.

Key-words: fiscal crisis, Brazilian states, fiscal institutions, fiscal norms, fiscal reforms, fiscal adjustment, burocratic capacity.

SUMÁRIO

Índices de Gráficos	10
Índice de Tabelas	11
Índice de Quadros	11
Introdução:.....	12
Capítulo I – Ajustes Estruturais, Reformas Institucionais e Capacidade Burocrática.....	22
Capítulo II – A ruptura do modelo de Estado desenvolvimentista, a crise fiscal e o ordenamento das finanças públicas no Brasil.....	28
Controle Institucional das Finanças Públicas no Brasil: o papel do governo federal na promoção do ajuste fiscal nos estados.....	36
Capítulo III – As Condições Fiscais dos Estados Brasileiros e o Impacto do Ordenamento das Finanças Públicas.....	57
Compondo os indicadores de performance fiscal.....	65
Ordenamento das finanças públicas X performances fiscais.....	70
Compondo os indicadores de resultados fiscais.....	76
Ordenamento das finanças públicas x resultados fiscais.....	79
As Condições Fiscais.....	81
Discriminando as condições fiscais dos estados.....	87
Capítulo IV – (In)Capacidade Burocrática e as Diferentes Condições Fiscais dos Estados Brasileiros.....	89
Compondo os indicadores de capacidade burocrática.....	90
Qualificação (QUALIF) e Aparelhamento (APAREL).....	90
Para compor os indicadores de Instrumentos de Gestão (INGES).....	95
Resultados dos indicadores de Capacidade Burocrática.....	97
Capacidade Burocrática X Condições Fiscais (Performance e Resultados Fiscais).....	101
Capítulo V – O caso das iniciativas de ajuste fiscal no estado do Rio de Janeiro (1995 – 1998).....	105
Capítulo VI – O caso das iniciativas de ajuste fiscal do estado do Rio Grande do Sul (1995 – 1998).....	120
Resumo e Considerações Finais.....	133
BIBLIOGRAFIA.....	139

Índices de Gráficos

Gráfico 1: Endividamento Médio dos Estados Brasileiros	60
Gráfico 2: IGP-DI (2000 – 2004).....	60
Gráfico 3: Estados do Mato Grosso – Evolução da Receita	61
Gráfico 4: Resultado Primário Médio (1994 – 2003)	62
Gráfico 5: Despesas com Pessoal Média (1994 – 2004).....	64
Gráfico 6: Performances do Endividamento antes e depois de 1999.....	73
Gráfico 7: Performances do Resultado Primário antes e depois de 1999	74
Gráfico 8: Performances da Despesa com Pessoal antes e depois de 1999	74
Gráfico 9: Resultado Fiscal - Endividamento (antes e depois de 1999).....	80
Gráfico 10: Resultado Fiscal - Resultado Primário (antes e depois de 1999)	80
Gráfico 11: Resultado Fiscal - Despesa com Pessoal (antes e depois de 1999)	81
Gráfico 12: Performance do endividamento x endividamento médio (1996 – 1999).....	82
Gráfico 13: Performance do endividamento x endividamento médio (2000 – 2004).....	83
Gráfico 14: Performance do Resultado Primário x resultado primário médio (1994 – 1999)	84
Gráfico 15: Performance do Resultado Primário x resultado primário médio (2000 – 2003)	85
Gráfico 16: Performance da Despesa c/ Pessoal x despesa média c/ pessoal (1994 – 1999)	86
Gráfico 17: Performance da Despesa c/ Pessoal x despesa média c/ pessoal (2000 – 2004)	87
Gráfico 18: Aparelhamento.....	99
Gráfico 19: Qualificação	99
Gráfico 20: Instrumentos de gestão	100
Gráfico 21: Rio de Janeiro - Endividamento	106
Gráfico 22: Rio de Janeiro – Resultado Primário	106
Gráfico 23: Rio de Janeiro – Despesas com Pessoal	107
Gráfico 24: Rio de Janeiro – Receitas Tributárias (1995 – 1998)	116
Gráfico 25: Rio Grande do Sul – Endividamento (1996 – 1998)	121
Gráfico 26: Rio Grande do Sul – Despesas com Pessoal (1995 – 1998).....	122
Gráfico 27: Rio Grande do Sul – Resultado Primário (1995 – 1998).....	128

Índice de Tabelas

Tabela 1: Proes – Financiamento do Tesouro Nacional	48
Tabela 2: Contratos Firmados entre a União e os estados (Lei 9.496/97)	51
Tabela 3: Endividamento dos Estados Brasileiros (1996 – 2004)	59
Tabela 4: Resultado Primário dos Estados (1994 – 2003)	61
Tabela 5: Despesas com Pessoal dos Estados Brasileiros (1994 – 2004)	63
Tabela 6: Performance do Endividamento (antes e depois de 1999)	67
Tabela 7: Performance do Resultado Primário (antes e depois de 1999)	68
Tabela 8: Performance da Despesa com Pessoal (antes e depois de 1999)	69
Tabela 9: Performances Médias dos Indicadores Fiscais ante e depois de 1999	71
Tabela 10: Performance Fiscal antes (A) e depois (D) de 1999	72
Tabela 11: Performance Fiscal antes e depois de 1999: estatística descritiva	75
Tabela 12: Resultado Fiscal – Endividamento (antes e depois de 1999)	77
Tabela 13: Resultado Fiscal - Resultado Primário (antes e depois de 1999)	78
Tabela 14: Resultado Fiscal - Despesa com Pessoal (antes e depois de 1999)	79
Tabela 15: Indicadores de Capacidade Burocrática (Resultados)	98
Tabela 16: Correlação entre indicadores de capacidade burocrática	100
Tabela 17: Correlações entre indicadores de capacidade burocrática e indicadores fiscais	102

Índice de Quadros

Quadro 1: Gerações de Normas Fiscais	55
Quadro 2: Aspectos relevantes para a identificação de instrumentos de gestão	96
Quadro 3: Estado do Rio de Janeiro - Programa Estadual de Desestatização	109
Quadro 4: Estado do Rio de Janeiro – Autorizações do Senado Federal (01/01/1995 a 29/03/2005)	112
Quadro 5: Estado do Rio Grande do Sul: empresas privatizadas	125
Quadro 6: Estado do Rio Grande do Sul – Autorizações do Senado Federal (01/01/1995 a 16/11/2005)	130

Introdução:

A questão fiscal tem merecido grande destaque, tanto na literatura acadêmica de economia e de ciência política como nas experiências práticas de gestão estatal. Por trás da preocupação com as contas públicas está o entendimento de que, no atual contexto da economia internacional, a performance dos governos depende da recuperação da efetividade da ação do Estado, especialmente como coordenador e regulador das relações entre a sociedade e o mercado¹.

O processo de globalização, que tomou força especialmente após as iniciativas de liberalização econômica e comercial promovidas na década de 1980 pelos países desenvolvidos, lançou sobre as economias nacionais o desafio de concorrerem por fluxos de capitais internacionais. Nesse contexto, o equilíbrio macroeconômico é um dos fatores que reflete credibilidade, colabora para atrair investimentos e, portanto, contribui para a criação de um cenário propício ao desenvolvimento econômico.

Se a questão fiscal tem grande importância sob a ótica macroeconômica, ela também é essencial para o processo de consolidação democrática nos países em desenvolvimento. Isso porque os programas de ajuste fiscal contribuem para a revitalização das estruturas estatais, antes paralisadas por crises que, em boa medida, têm origem nos crônicos desequilíbrios das contas públicas. Dessa forma, os governos podem recuperar sua efetividade, ou nas palavras de Diniz (2000:28), “maximizar a eficácia da ação estatal e tornar o Estado um instrumento efetivo para a consecução das metas coletivas”. A recuperação da efetividade do Estado é importante para a consolidação democrática porque permite aos governos condições para responder às demandas da sociedade.

Programas de ajuste fiscal também são importantes pela ótica da política democrática porque são acompanhados de aperfeiçoamentos na transparência das finanças públicas e na responsabilização dos gestores. Tais condições beneficiam o controle dos governos pela sociedade quando favorecem o processo de acesso à informação sobre como estão sendo geridas as contas públicas.

Voltando ao cerne do tema do ajuste fiscal, é justamente o desequilíbrio crônico das contas públicas um dos principais entraves ao desenvolvimento

¹ Por performance dos governos, ou performance governamental, entende-se o resultado efetivo das políticas públicas em termos do atendimento dos objetivos do Estado. Do Estado, por sua vez, espera-se uma contribuição consistente para que a ordem, a liberdade, a justiça social e o bem-estar econômico sejam alcançados. Ver Bresser Pereira (1994).

econômico e social (Guardia, 2004:105). Embora o tema seja objeto de controvérsias, é cada vez mais reduzido o número de defensores de uma alternativa de desenvolvimento que prescindia de um combate sério ao desequilíbrio fiscal. Resgatar o setor público da crise fiscal, recuperando e mantendo sua credibilidade financeira, é parte integrante da estratégia de tornar o Estado mais efetivo e, por conseqüência, melhorar sua performance. Essa recuperação da efetividade é desejável para qualquer projeto político, independente de sua orientação ideológico-partidária.

No Brasil, a questão fiscal tornou-se um problema a partir da crise de liquidez internacional do início da década de 1980. Foi após esse momento que alguns setores do governo federal, em especial aqueles ligados aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, elegeram a questão do controle do déficit público como verdadeira prioridade (LOPREATO, 2000). Entretanto, a capacidade do governo federal de efetivamente induzir os estados a controlar suas finanças só é realidade após 1994. Isso pode ser explicado pelo contexto político configurado a partir do sucesso do Plano Real, marcado pelo fortalecimento do governo federal e pela crise financeira dos governos estaduais.

Combater os desequilíbrios fiscais dos estados é especialmente relevante para federações, como é o caso brasileiro. Isso acontece por que, em regimes federativos, os governos subnacionais desempenham papel importante para o alcance das metas de programas de reformas fiscais, e os resultados de tais iniciativas nos estados importam para o sucesso das políticas macroeconômicas do governo federal. No Brasil, reforça essa afirmação o fato da Constituição de 1988 ter promovido níveis altíssimos de descentralização fiscal, o que reduz o grau de manobra do governo federal para fazer ajustes profundos e duradouros, tanto pelo lado da receita quanto da despesa (COSSIO, 2001).

Nessa mesma linha, Souza (2002:3) destaca que, sendo o Brasil um dos países mais descentralizados do mundo sob a ótica tributária, os governos subnacionais tornam-se importantes formuladores e implementadores de políticas públicas, e peças fundamentais nos processos de ajuste fiscal. Daí a importância de, no contexto dos estudos da questão fiscal no Brasil, compreender como os estados são governados.

O resgate das finanças públicas, e por conseqüência da efetividade do estado, tem sido objeto dos esforços de ordenamento das finanças públicas brasileiras, ou seja, de ações que visam colocar e manter as finanças públicas em ordem, agregando estabilidade e previsibilidade à condição fiscal do setor público por meio da

construção e do aperfeiçoamento institucional. Com a construção de uma nova ordem fiscal, em especial após 1994, o governo federal tem desempenhado papel importante para a implantação de iniciativas de saneamento das contas dos estados federados, assim como dos municípios.

Por ordenamento das finanças públicas entendemos a promoção das seguintes qualidades à gestão fiscal: (i) planejamento das contas públicas; (ii) transparência na gestão; (iii) ajuste aos limites estabelecidos/desejados para o endividamento; (iv) *accountability* dos gestores; e (v) extinção de práticas predatórias na federação. Em outras palavras, finanças públicas em ordem apresentam gestão fiscal transparente, endividamento ajustado aos limites legalmente estabelecidos, contas planejadas por meio do uso efetivo dos instrumentos existentes (PPA, Lei Orçamentária), prestação de contas dos gestores públicos e ausência de socorro financeiro entre governos dentro da federação.

A ação do governo federal de investir na construção de normas fiscais restritivas ao gasto público pode ser interpretada como um reflexo do entendimento de que, sozinhos, os estados não teriam incentivos para implementar programas de ajuste fiscal. Entretanto, segundo Kugelmas (2001), essa ação seria sem efeito caso o sucesso do Plano Real (1994) não tivesse restaurado, em boa medida, a tradição brasileira de um executivo federal forte. Foi justamente os impactos da implementação bem sucedida do Plano Real que interromperam a lógica predatória que dominava, até então, a relação entre os governos estaduais e o governo federal, marcada pelo poder “anti-republicano” dos primeiros (ABRUCIO, 1998:20).

Por outro lado, a despeito do fortalecimento do governo federal, os estados não teriam adotado iniciativas de ajuste fiscal caso a crise de seu endividamento não os tivesse abatido após 1994, obrigando-os a acatar, conforme a Lei 9496/97, as condições impostas pelo governo federal para a renegociação de suas dívidas, conforme será detalhado mais adiante nesta tese. Essa seqüência de argumentos, fundamental para contextualizar a relação entre a União e os estados nos últimos anos, é central para este trabalho.

Para entendermos essa questão, primeiramente é preciso constatar empiricamente quais são os efeitos da construção de instituições fiscais para os estados. O fato do processo de construção de instituições de finanças públicas no Brasil acontecer ao mesmo tempo em que o País consolida sua democracia torna essa experiência ainda mais complexa. Como destaca Palermo (1998:153), essa agenda

dupla traz o problema da possibilidade de não convergência entre a dinâmica da política e a necessária estabilidade de novas regras que pretendem reformar a economia e o estado. Considerando a relação entre o governo federal e os estados no contexto da reforma fiscal, interesses políticos locais e nacionais reagirão às normas fiscais determinando, juntamente com elas, as condições fiscais dos estados.

Portanto, para o entendimento do processo de ajuste fiscal no Brasil, torna-se importante compreender a relação entre a União e os Estados. Também é preciso compreender como os estados são governados, já que os resultados dos programas de ajuste fiscal dependerão não apenas da ação do governo federal, mas também das decisões políticas tomadas no âmbito local. Sobre o entendimento da política dos governos estaduais, Souza (2002:3) nos fornece uma sistematização esclarecedora:

“As interpretações mais influentes sobre o funcionamento das instituições subnacionais [no Brasil] após a redemocratização, especialmente sobre os governos e a política estaduais, têm sido produzidas por acadêmicos norte-americanos. Contudo, essas interpretações são, aparentemente, contraditórias: umas concluem que as instituições estaduais são movidas apenas por práticas e lógicas clientelistas e patrimonialistas (Ames, 1996; 2001; Hagopian, 1996; Weyland, 1996), enquanto outras identificam a existência de espaços e mecanismos capazes de abrigar ações mais universalistas, em especial no que se refere às políticas públicas (Monteiro, 2000; Tender, 1997). Assim, dentro da primeira interpretação sobre a política estadual, políticas de ajuste fiscal, altamente restritivas dos gastos públicos, seriam inviáveis nas esferas estaduais, tendo em vista que os custos de práticas clientelistas e fisiológicas são sustentados por recursos públicos dos três níveis de governo”.

Sobre essas considerações teóricas, essa pesquisa parte da reflexão de que a lógica pela qual os estados são governados é híbrida. Isso porque se o clientelismo fosse a regra, nenhum esforço de ajuste fiscal seria possível. Por outro lado, se a regra fosse racionalizante, não haveria a necessidade da ação do governo federal na imposição de programas de ajuste. Certamente, as duas lógicas citadas não se excluem; os governos estaduais optam pela lógica racionalizante em certos momentos,

e em outros por uma lógica mais permeada por opções políticas, visando o atendimento de demandas legítimas do eleitorado, condição que não necessariamente configura a prática de clientelismo.

A inspiração original dessa pesquisa foi a constatação de que, apesar dos mesmos constrangimentos institucionais, os estados apresentam resultados fiscais distintos. A primeira pergunta que foi feita, portanto, foi sobre quais fatores explicam essas diferenças. A hipótese que surgiu foi a de que a capacidade burocrática de cada estado explicaria o desempenho de suas iniciativas de ajuste. Entretanto, antes de testá-la era necessário mapear o processo de construção institucional promovido pelo governo federal, assim como construir indicadores fiscais que não ignorassem o aspecto de continuidade que programas de ajustamento devem ter.

Durante o trabalho de mapeamento das normas fiscais foi possível agrupá-las em três grupos, conforme está destacado no quadro 1. Entretanto, o mais importante foi a identificação do ano de 1999 como um marco do processo de ordenamento das finanças públicas brasileiras. A partir daí, a análise do impacto do ordenamento sobre as condições fiscais dos estados foi separada em antes e depois de 1999, e essa divisão ganhou importância para a pesquisa.

Quando estavam prontos os dados sobre as condições fiscais e as capacidades burocráticas dos estados, o estudo realizou os testes visando identificar correlações entre os indicadores. Como os testes indicaram ausência de correlação estatisticamente significativa, reforçou-se ainda mais a ênfase da pesquisa nos impactos do ordenamento das finanças públicas sobre as condições fiscais dos estados. Entretanto, a hipótese da capacidade burocrática não foi abandonada, especialmente pelo fato de que a sua inclusão no estudo do ajuste fiscal configura uma abordagem inovadora, relevante e que deve inspirar novos estudos.

Como uma explicação para as diferentes condições fiscais dos estados não havia sido encontrada, optamos pelo estudo de casos visando colaborar para a identificação de aspectos internos aos governos dos estados que possam explicar tais diferenças. Nesse contexto, a pergunta sobre como explicar esses contrastes deixa de ser principal para passar a ser secundária.

Considerando esse relato, as seguintes questões orientam o presente texto:

1. Qual é o efeito do processo de construção e aperfeiçoamento institucional sobre a performance e o resultado dos principais indicadores fiscais dos estados, quais

sejam: (i) o endividamento sobre a receita; (ii) o resultado primário sobre a receita; e (iii) as despesas com pessoal sobre a receita? Podemos afirmar que as instituições fiscais têm funcionado para conduzir os estados na direção de condições fiscais mais desejáveis? Diversos estudos demonstram o resultado fiscal dos estados frente às normas e limites legais estabelecidos, mas isso só nos aponta uma situação momentânea. Diferentemente desses estudos, o presente trabalho pretende avaliar qual é o efeito da construção e do aperfeiçoamento institucional sobre a direção (ou a trajetória) das condições fiscais dos estados brasileiros.

2. Considerando o mesmo contexto institucional, que vale para todos, como podemos explicar as diferentes condições fiscais apresentadas pelos estados brasileiros? Além de compreender a efetividade das instituições fiscais sobre a direção das condições fiscais dos estados, pretendo avançar no entendimento sobre quais outros fatores são importantes para a determinação dessa direção. Esclarecer isso significa poder aperfeiçoar as instituições fiscais por meio de iniciativas complementares que visem combater outras fontes de trajetórias fiscais não desejáveis.

As hipóteses desse texto são:

Hipótese Principal:

Apesar do processo de construção institucional não ser recente, é apenas após o ano de 1999 que seus efeitos são sentidos nas condições fiscais dos estados, produzindo um padrão de redução do endividamento, das despesas com pessoal e de consolidação de superávits primários. Isso ocorre especialmente por conta da criação de normas fiscais munidas de mecanismos de *enforcement*, o que só foi possível após a Lei 9496/97, que estabeleceu critérios rígidos para as renegociações das dívidas dos estados. Após o ano de 1999, todos os estados que renegociaram as suas dívidas já o haviam feito, sendo este o marco escolhido para efeito neste trabalho.

Hipóteses Complementares:

a) As diferentes performances e resultados fiscais apresentados pelos estados brasileiros podem ser explicados pela capacidade burocrática de cada unidade federativa. Quanto maior a capacidade burocrática, melhores são as condições disponíveis ao estado para implementar políticas de ajuste fiscal efetivas. Por sua vez,

essa efetividade se refletirá na melhora de seus indicadores fiscais. Se a qualidade da burocracia é fundamental para a implementação ou a manutenção de políticas que conduzem ao crescimento econômico, conforme defendem Rauch & Evans (2000) na linha do argumento weberiano clássico, e o equacionamento do problema fiscal é necessário para que um país desenvolva condições macroeconômicas propícias ao desenvolvimento, podemos supor que a capacidade burocrática também tenha efeito positivo sobre a implementação ou manutenção de políticas de ajuste fiscal.

b) O impacto positivo da capacidade burocrática sobre a melhora nos indicadores fiscais ocorre de forma mais evidente após 1999, na medida em que o ordenamento das finanças públicas elimina gradualmente o caos que as caracterizava até então.

É preciso reiterar que performance e resultado fiscal foram distinguidos a fim de melhorar a capacidade de entendimento dos efeitos das instituições sobre as condições fiscais dos estados. Conforme ficará mais claro adiante, performance fiscal mede a melhora ou piora dos indicadores fiscais dentro de um determinado período, sem nos dizer qual é concretamente a situação do estado no final do período. Já o resultado fiscal mede a média ajustada dos indicadores fiscais, também dentro de um certo período de tempo, apontando para o fato do estado estar ou não ajustado (na média) aos limites legais estabelecidos. Em outras palavras, dentro de um mesmo recorte temporal, a performance fiscal indica o “fluxo” dos indicadores fiscais dos estados, enquanto que o resultado fiscal indica o “estoque” de cada indicador em cada estado.

Como condição fiscal, entendo o resultado da análise conjunta da performance e do resultado fiscal em cada estado. Dessa forma, fica possível constatar estados devidamente ajustados aos limites legais, entretanto apresentando deteriorização de seus indicadores fiscais. Situações como esta podem ser tratadas com atenção especial. Da mesma forma, posso identificar estados com resultados desajustados mas com performances fiscais positivas, indicando que há esforço para melhorar. No geral, o que este trabalho visa constatar é um padrão de melhora nas condições fiscais, com foco na sustentabilidade de longo prazo dos indicadores fiscais dos estados.

Ainda para alinhar outro conceito fundamental para esse estudo, a capacidade burocrática é entendida como sendo uma das condições necessárias aos governos para obter sucesso (ou efetividade) em suas políticas públicas. Em outras palavras, trata-se

de um indicador da capacidade de promover políticas públicas que sejam efetivas, ou seja, que funcionem e produzam os efeitos desejados. Especialmente, capacidade burocrática é compreendida nesta pesquisa como uma função da qualidade e do desempenho da burocracia do estado.

Visando ampliar o entendimento do ajuste fiscal dos estados, especialmente com foco no papel da capacidade burocrática, este trabalho conduziu também dois estudos de caso: sobre o estado do Rio de Janeiro e sobre o estado do Rio Grande do Sul, ambos durante os anos de 1995 a 1998. Esse recorte temporal foi escolhido por ser coerente com o momento considerado neste estudo como o marco para o entendimento da **gênese** do processo de ajuste fiscal dos estados: o espaço de tempo que se estende entre a crise financeira dos estados (1995) e a renegociação das suas dívidas com base na Lei 9496/97 (1999).

Já a escolha desses casos ocorreu obedecendo os seguintes critérios: (i) a representatividade dos estados quanto ao tamanho e relevância do endividamento, já que em se tratando disso, os estados mais importantes são SP, RJ, MG e RS; (ii) considerando os indicadores de capacidade burocrática, optei por estudar casos opostos, o que me conduziu ao RJ, o estado com piores indicadores de capacidade burocrática dentre os quatro (e um dos piores do País), e ao RS, estado com os melhores indicadores² entre os quatro. No momento da escolha desse caso, ainda não havia sido calculado o indicador de instrumentos de gestão, onde a situação do RS não era tão destacada, embora ainda sim fosse melhor do que a do RJ³.

Para compor os indicadores fiscais, foram utilizados dados consolidados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tanto as performances quanto os resultados fiscais foram compostos a partir dos valores dos indicadores fiscais. Os indicadores de capacidade burocrática foram compostos a partir de informações colhidas de relatórios e questionários que compõem os resultados do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados (PNAGE), conforme será detalhado mais adiante. O PNAGE, financiado pelo Banco

² Como será apresentado mais adiante, esse estudo calculou três indicadores de capacidade burocrática: qualificação da burocracia, aparelhamento da burocracia e instrumentos de gestão disponíveis. O estado do RS apresentou os melhores indicadores de qualificação e de aparelhamento entre os quatro estados mais importantes da federação sob a ótica fiscal.

³ Colaborou para a não escolha do caso de SP o fato de que, de todos os estados da federação, este foi o mais estudado até o momento por trabalhos com foco nas finanças públicas. Em contraste, reforçava a escolha pelo RJ o fato de que, estranhamente, não havia sido encontrado estudo algum que trata-se de forma consolidada a questão das iniciativas de ajuste fiscal fluminense.

Interamericano de Desenvolvimento (BID) e realizado entre 2002 e 2003, foi o maior esforço recente para promover o conhecimento sobre as condições gerais dos estados brasileiros. Quanto aos estudos de caso, além da consulta da bibliografia sobre os estados, foi realizada uma ampla pesquisa nos textos integrais de jornais locais.

O presente texto está assim estruturado: além dessa introdução, há mais seis capítulos e a conclusão. O capítulo I introduz o contexto das transformações que levaram às iniciativas de reforma dos Estados em diversos países do Mundo. Alinhado a esse contexto e às novas necessidades impostas aos Estados, o capítulo também introduz o conceito de capacidade burocrática (ou estatal).

O capítulo II descreve a trajetória do Estado brasileiro, emoldurada pelo contexto apresentado anteriormente. Descreve como o governo federal enfrentou a crise fiscal quando ela se tornou um problema, com atenção especial à sua ação como indutor da responsabilidade fiscal nos estados brasileiros. É neste capítulo que está apresentado o processo de construção das instituições fiscais no Brasil, desde os anos de 1980 até a consolidação de um ambiente legal que pode ser considerado de ordenamento das finanças públicas.

O capítulo III apresenta os dados sobre as condições fiscais dos estados antes e depois de 1999, marco do ordenamento das finanças públicas no País. Essa comparação é feita por meio de gráficos do tipo “Boxplot” e “Scatter Dot”, privilegiando a constatação visual de que após 1999 as condições fiscais dos estados apresentam um padrão de melhora. Antes dos testes, é nesse capítulo que estão apresentados os indicadores fiscais e as fórmulas desenvolvidas para calcular a performance e o resultado fiscal dos Estados, valores utilizados na composição dos gráficos. Os dados apresentados confirmam a hipótese de que o ordenamento das finanças públicas, em especial após 1999, tem conduzido os estados à condições fiscais mais desejáveis.

O capítulo IV apresenta o método utilizado para calcular a capacidade burocrática dos estados, a partir dos indicadores de qualificação e aparelhamento da burocracia e do indicador do uso de instrumentos modernos de gestão. Em seguida, é testada a correlação entre os indicadores da condição fiscal e os indicadores da capacidade burocrática dos estados. Os resultados dos testes não apontaram correlação significativa, negando as hipóteses complementares desta pesquisa.

Os capítulos V e VI trazem os estudos de caso sobre os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul⁴, neste ordem, enfatizando a gênese do ajuste fiscal nesses estados, entre os anos de 1995 e 1998. Os casos estudados lançaram luz sobre o entendimento do ajuste fiscal nos estados brasileiros a partir de sua origem recente.

Por fim, a última parte desse texto faz um breve resumo da pesquisa, sistematiza as principais considerações do estudo e reitera a importância dele, em especial em um momento em que se questiona a importância do rigor fiscal.

⁴ Conforme já foi citado, esses estados foram selecionados por apresentarem o pior (RJ) e o melhor (RS) nível de capacidade burocrática entre os quatro estados mais importantes sob a ótica da questão fiscal: SP, RJ, MG e RS.

Capítulo I – Ajustes Estruturais, Reformas Institucionais e Capacidade Burocrática

O tema Reforma do Estado tem ocupado posição central nas agendas da maioria dos países capitalistas desde o final da década de 1970. Foi nesse período que entrou em crise o modelo do Estado intervencionista, construído após a segunda guerra mundial, e responsável desde então pela prosperidade econômica de boa parte do mundo ocidental. Tanto nas nações desenvolvidas (onde o modelo tomou a forma do Estado do Bem-Estar) quanto no chamado Terceiro Mundo, o Estado era o ator responsável pelas principais políticas de desenvolvimento, com atuação orientada fundamentalmente pelo ideário keynesiano⁵.

No Brasil, a mais recente e completa expressão desse modelo de Estado foi o desenvolvimentismo do Regime Militar (1964 – 1985). Instituído pelo Golpe de 1964, que depôs o então Presidente João Goulart, o regime militar implementou um projeto de desenvolvimento nacional onde o Estado funcionava como a “locomotiva do desenvolvimento”, sendo responsável pelos mais importantes investimentos na economia. Os investimentos eram financiados via endividamento externo, e por isso alguns autores o chamam de desenvolvimentismo dependente. Segundo Evans (1982:90), o regime militar “agia para aumentar de muito o papel econômico do Estado, tanto na qualidade de regulamentador como de empresário”.

Entretanto, a crise internacional do keynesianismo tem início com os choques do petróleo, a partir do final da década de 1970. A disparada dos preços da *commodity* provocou uma recessão global, consumindo boa parte da capacidade de investimento dos governos ao reduzir suas receitas tributárias. Para manter a estrutura existente e o nível dos gastos públicos, seja no plano econômico ou no plano social, os governos passaram a conviver com desequilíbrios fiscais que levaram à escalada inflacionária.

As primeiras medidas reformistas, datadas do início da década de 1980 (Inglaterra - Governo Thatcher; Estados Unidos – Governo Reagan) e conhecidas na literatura como reformas de primeira geração, promoveram ajustes fiscais, estabilização macroeconômica, liberalização comercial, liberalização de preços e privatizações, mas pouco fizeram em termos de reverter a performance da administração pública. Foram meros esforços de redução do gasto público, também chamados de

⁵ Segundo a corrente Keynesianista, somente o Estado, por meio das despesas públicas, teria a capacidade para conferir equilíbrio e estabilidade ao sistema econômico de uma nação.

“ajustes estruturais”, e que acabaram associados ao projeto político neoliberal (HAGGARD & KAUFMAN, 1995).

Entretanto, já na década de 1990, os próprios efeitos dos ajustes estruturais deixaram patente que eles não eram suficientes para garantir o desenvolvimento econômico. A existência de instituições efetivas, incluindo um Estado com sua capacidade de governança⁶ recuperada, era indispensável (BRESSER PEREIRA, 1998; OSBORNE, DAVID & GAEBLER, TED, 1994). Após a experiência de duas “ondas” opostas, quais sejam o keynesianismo e as teorias minimalistas de inspiração neoliberal, o Estado voltava ao centro das reflexões sobre desenvolvimento econômico, de onde não deveria nem mesmo ter saído. Isso porque, como lembram Haggard & Kaufman (1993:392), “muitas reformas orientadas para o mercado [ou ajustes estruturais] precisam do reforço das capacidades administrativas do Estado”.

Evans (1993:109) afirma que “as expectativas otimistas irrealistas relativas ao Estado enquanto instrumento de desenvolvimento (...) foram exorcizadas, mas também o foram as visões utópicas de que o papel do Estado podia se limitar ao policiamento para impedir violações do direito de propriedade”. Embora a existência do Estado sempre tenha sido considerada como essencial para a ordem econômica, ele não voltou a ser entendido como o responsável direto pelo desenvolvimento econômico, mas também não era mais desejável sua forma neo-clássica minimalista. Sua capacidade de ação efetiva estava reconhecida, o que remetia à novas reflexões sobre o seu papel para o desenvolvimento.

Desse ponto emerge um dos conceitos importantes para o presente trabalho: a capacidade estatal (ou capacidade burocrática do Estado). Conforme o Banco Mundial define, trata-se da “capacidade de promover de maneira eficiente ações coletivas em áreas como lei e ordem, saúde pública e infra-estrutura” (Banco Mundial, 1997). Conforme lembra Costa (1998:15), “durante toda a história moderna e contemporânea, o sucesso dos Estados esteve fortemente vinculado às capacidades coercitiva e organizativa”. Entretanto, as transformações pelas quais passou a sociedade, em especial aquelas recorrentemente chamadas de globalização, geraram efeitos que, em última instância, alteraram o que se espera de um Estado “bem-

⁶ Como governança entendemos a capacidade do Estado de planejar, formular e implementar, de forma efetiva e eficiente, políticas públicas. Governabilidade, por sua vez, refere-se ao equilíbrio entre demandas e a capacidade do Governo de atendê-las. Em outros termos, deriva da legitimidade do governo com a sociedade. Esses conceitos serão melhor debatidos mais adiante. Para maiores detalhes ver Diniz (1997).

sucedido”; a capacidade estatal passou a ser uma função de como o Estado lida com os efeitos (e conseqüências) da globalização, assim como com as novas demandas impostas ao setor público, considerando que o desenvolvimento econômico é o objetivo último dos governos.

A globalização, que, entre outros fatores, tomou força graças à liberalização econômica e comercial promovida pelas reformas da década de 1980 nos países desenvolvidos, impôs aos Estados novos desafios. Na medida em que os fluxos de capitais passaram a viajar pelo globo com maior liberdade e nações passaram a competir por eles, a questão da credibilidade das economias nacionais ganhou importância. Tal credibilidade depende, prioritariamente, da capacidade dos governos de garantir a saúde macroeconômica em suas economias, ou seja, garantir condições para o desenvolvimento econômico sustentado.

Essa necessidade de efetividade do Estado no contexto das transformações econômicas advindas da globalização neutralizou boa parte dos projetos ultraliberais, afastando a idéia do Estado mínimo como sendo objetivo das reformas. De fato, a experiência reformista na Europa e nos Estados Unidos mostra que não houve redução substancial dos gastos públicos em relação ao PIB (OCDE, 1998; ABRUCIO, 2000; BRESSER PEREIRA, 2002). Como lembra Abrucio (2000:214), a experiência de mais de duas décadas de reformas “não significou a criação de um Estado mínimo, mas sim a redefinição do papel do Estado, reforçando suas funções indutoras e regulatórias, em detrimento do seu aspecto executor”.

Como destacou Bresser Pereira (2002:32), “na globalização [...] o papel econômico dos Estados aumentou, ao invés de haver diminuído. Existe agora um elemento muito claro que obriga as burocracias dos Estados nacionais a se tornarem competentes, eficientes e capazes: a competição entre países”. A idéia que permeia essa afirmação é a de que a capacidade do Estado em ser efetivo depende da qualidade de sua burocracia.

Para compreendermos a relação entre efetividade do Estado e qualidade da burocracia, Costa (1998:17) esclarece que “quando falamos em fortalecimento da capacidade institucional do Estado (...) estamos enfatizando antes de mais nada as qualidades próprias de uma burocracia profissional, isto é, de um corpo de administradores públicos, qualificados, treinados, bem remunerados e com forte sentido de missão”. Ou seja, capacidade estatal pode ser compreendida como uma função da qualidade da burocracia do estado, qualidade esta, por sua vez, que pode ser

medida por meio da observação de aspectos relativos às formas de recrutamento, promoção/desenvolvimento de carreira e remuneração da burocracia⁷. Por esse motivo que, nesse trabalho, considero capacidade estatal e capacidade burocrática como as duas faces da mesma moeda, e que daqui para frente chamarei apenas de capacidade burocrática.

Nota-se, portanto, a presença da premissa Weberiana que estabelece a existência de uma íntima relação entre a burocracia e o capitalismo. Para Max Weber, a capacidade do Estado de exercer seu papel frente ao desenvolvimento dos mercados depende da existência de uma burocracia corporativamente coerente (sentido de missão), detentora de competência técnica (qualificada e treinada) e para a qual existam carreiras de longo prazo estruturadas que, juntamente com o recrutamento meritocrático, garantam o isolamento das demandas da sociedade circundante⁸. Essa correlação entre performance burocrática e desenvolvimento econômico é tão central para Weber como a hipótese da correlação entre capacidade burocrática e o sucesso da agenda de reformas estruturais é para o presente trabalho.

Conforme a clara colocação de Rezende (2002:224), “a discussão sobre os meios necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas. Nesse sentido, a reforma administrativa assume posição decisiva”. É importante complementar que reformas administrativas são, fundamentalmente, esforços de aperfeiçoamento institucional, diferentemente de medidas de ajustes estruturais baseados no corte de gastos e ou incremento de receita tributária.

Portanto, as experiências mais recentes de reforma do Estado, visam, acima de tudo, fortalecer a efetividade dos governos, de forma a dotar o setor público de melhores condições para enfrentar os desafios de uma nova ordem internacional. Não se trata de excluir o Estado, mas sim de devolver a ele efetividade, ou seja, a possibilidade de ser efetivo, por meio de sua ação governamental, em suas

⁷ Esta abordagem é inspirada no trabalho de James E. Rauch & Peter Evans “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, publicado no Journal of Public Economics número 75, ano 2000. Neste trabalho, os autores demonstram que, em uma amostra de 35 países em desenvolvimento, o recrutamento meritocrático (e em segundo plano, a qualificação da burocracia) apresenta significância estatística na determinação da performance burocrática. Já a performance burocrática é considerada, conforme outros estudos apontam, determinante para o crescimento econômico, ou seja, para a efetividade das políticas públicas que visam promovê-lo.

⁸ Como bem lembra Evans (1993:115), “os burocratas de Weber estavam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo”.

responsabilidades junto à sociedade e ao mercado. Afinal, “não existe mercado, nem sequer sociedade civil, sem um Estado capaz e efetivo” (COSTA, 1998:15).

Destacada a relação entre reforma do Estado e capacidade burocrática, podemos avançar para o seguinte questionamento: se reformas são ações governamentais que visam a melhoria da capacidade de governo, o que garante que o Estado tenha capacidade para realizá-las? Essa questão ganha ainda mais importância em se tratando de novas democracias como o Brasil, que enfrentam ao mesmo tempo o desafio de consolidar suas instituições democráticas e transformar a gestão pública. Como destacou Costa (1998:15), “o problema, justamente, é avaliar se Estados [...] que lutam com dificuldade para evitar o comportamento predatório de suas elites políticas e econômicas, são periodicamente assaltados por crises políticas e vêm-se às voltas com uma crônica falta de confiança por parte de sua sociedade civil terão capacidade para realizar simultaneamente as reformas burocrática e gerencial”.

Ao estudar as experiências de ajuste fiscal nos estados brasileiros nos últimos 10 anos, o cenário observado é marcado pela coexistência de esforços de reformas institucionais e de ajustes estruturais, assim como pela atuação distinta de dois atores. Por um lado, o governo federal tem sido o responsável por esforços de construção de normas institucionais de controle das finanças públicas, e de outro, os governos estaduais têm implementado iniciativas de ajuste fiscal no contextos de seus próprios projetos políticos.

Como já foi dito, mesmo ajustes estruturais dependem da capacidade burocrática. Desta forma, como defendem Haggard & Kaufman (1993:392), “a própria capacidade do Estado pode ser uma variável importante na explicação da extensão de opções de ajuste que os agentes do governo podem considerar e implementar”. Levando em conta essa reflexão, este trabalho investiga a experiência das iniciativas de ajuste fiscal nos estados brasileiros, com foco nos indicadores fiscais mais relevantes, tendo como variáveis explicativas: (i) a construção de um novo ordenamento fiscal por parte do governo federal e (ii) a capacidade burocrática de cada um dos estados.

Portanto, a seguir introduzo o contexto que levou aos esforços de ordenamento das finanças públicas no Brasil. Embora a questão da capacidade burocrática seja importante, a construção das normas fiscais e seus impactos sobre os indicadores fiscais dos estados merecerá maior destaque neste estudo. Isso é justificado pelo fato de que, conforme aponta a hipótese principal dessa pesquisa, a nova ordem fiscal é o

fator mais relevante para explicar a direção para a qual tem caminhado a situação fiscal dos estados.

A maior capacidade do ordenamento fiscal em explicar a direção das condições fiscais dos estados também pode ser justificada pela desordem que marcou as finanças públicas brasileiras no momento anterior. Nesse sentido, estabelecer uma ordem fiscal era a primeira condição para a melhora de indicadores fiscais.

Capítulo II – A ruptura do modelo de Estado desenvolvimentista, a crise fiscal e o ordenamento das finanças públicas no Brasil

A questão fiscal no Brasil, que já era central na agenda de reformas da década de 1980, tem sua importância reiterada no contexto das reformas da segunda geração, já que o equilíbrio das contas públicas é item indispensável à construção da credibilidade das economias nacionais. Em especial nas nações emergentes, e que dependem em maior escala de capital internacional para financiar seu desenvolvimento econômico, a geração de superávits primários nas contas do setor público passa a ser indispensável para sinalizar ao investidor internacional que o Estado tem condição de honrar suas dívidas.

Vale destacar que as crises internacionais da segunda metade da década de 1990 e início da década de 2000 (México, 1995; Ásia, 1997; Rússia, 1998; Turquia, 2001; Argentina, 2002) foram fundamentais para sedimentar os valores do ajuste fiscal nos países emergentes na medida em que expuseram a fragilidade macroeconômica desses países. Como veremos mais a frente nesse estudo, as três primeiras foram importantes para construir as condições necessárias ao avanço das reformas no Brasil, colaborando para aglutinar opiniões em favor do ajuste fiscal⁹. Um dos resultados práticos desse entendimento foi a aprovação, relativamente rápida e com alto índice de consenso (385 votos a favor, 86 votos contra e 4 abstenções), da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000.

Nas últimas duas décadas, a história do Estado brasileiro foi marcada por uma dupla transição: a redemocratização e a liberalização econômica. A crise do regime militar e a abertura política foram impulsionadas pela falência do modelo do Estado Desenvolvimentista, precipitada por fatores externos e tornada patente a partir de 1983. Dois fatores externos foram fundamentais para detonar a falência do modelo de desenvolvimento brasileiro: (i) a política de contenção monetária promovida pelos

⁹ No artigo Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil, Loureiro e Abrucio discorrem sobre a configuração desta cultura do ajuste fiscal: “Além do sucesso inicial do Plano Real e das pressões do mercado, exigindo maior "confiabilidade" para os investidores externos, também atuaram nesta direção a emergência de uma maior intolerância em relação à corrupção e de uma consciência mais clara dos danos que a insolvência dos governos geram à sociedade, tais quais as conseqüências do não pagamento de salários a funcionários públicos (médicos, professores, policiais), greves, insegurança nas cidades, deterioração dos serviços públicos etc.. Nesta linha contribuíram decisivamente os episódios dos precatórios, com grande repercussão em Pernambuco, Santa Catarina, Alagoas e São Paulo, e o da Máfia dos Fiscais, envolvendo a Prefeitura paulistana, os quais revelaram os resultados da irresponsabilidade fiscal em larga escala”.

Estados Unidos especialmente após 1979 e durante o governo de Ronald Reagan, que provocou altas extraordinárias nas taxas de juros internacionais e valorizou o dólar; e (ii) o segundo choque do petróleo, em 1979, resultado da Guerra Irã/Iraque, que dificultava a obtenção de equilíbrio na balança comercial brasileira (SALLUM JUNIOR, 1996).

A combinação desses dois fatores fazia com que a dependência do capital externo fosse cada vez maior embora o preço pago por ele fosse cada vez mais alto, até que a moratória Mexicana de 1982 interrompeu de vez o fluxo de financiamento externo voluntário aos mercados como o Brasil. Acompanhando o esgotamento do modelo de desenvolvimento, seguiu-se o agravamento da crise econômica. No cerne desse agravamento estava a questão fiscal, já que o Estado continuava a gastar mais do que arrecadava, sem contar, no entanto, com crédito internacional para financiar o déficit.

Para enfrentar o estrangulamento externo, o regime militar optou por um “ajuste externo” que visava produzir enormes superávits na balança comercial e assim pagar os serviços da dívida. Com isso, tentava-se não “onerar” os participantes nativos da aliança desenvolvimentista (classes proprietárias e as empresas estatais) com políticas de restrição da renda ou ajustes fiscais drásticos. Entretanto, logo a estratégia escolhida foi identificada por esses mesmos setores como sendo a causa do cenário de recessão e inflação crescentes (SALLUM JUNIOR, 1996; SALLUM JUNIOR, 2003).

Haja vista a importância para este trabalho, farei uma breve retrospectiva das mudanças no padrão das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. O desgaste do modelo de desenvolvimento baseado no endividamento externo afastou o poder político e a sociedade, desestruturando o padrão de dominação vigente desde 1930. Em outras palavras, esse desgaste desarticulou a forma como os setores público e privado se relacionavam. Sobre essa situação complexa, Diniz (1997:21) explica que “observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável pela sua implementação, dentro de quadro mais geral de reestruturação da ordem política”.

O descompasso entre o Estado e o setor privado fica patente após as eleições de 1982. Como um processo de liberalização política já estava em andamento desde o Governo Geisel (1973-1974), as eleições funcionavam como mecanismos de

legitimação do regime militar. Porém, em 1982 o partido de sustentação do regime perdeu a maioria na Câmara dos Deputados, assim como os governos de importantes estados da federação, incluindo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Esses resultados já eram sinais de que parcelas importantes da sociedade passavam a questionar a capacidade dos militares de conduzir o Estado.

No entanto, a maior demonstração de desconfiança dada pela sociedade ao regime militar e ao modelo desenvolvimentista autoritário foi a campanha das “Diretas Já”, entre janeiro e março de 1984. Como sintetiza Sallum Junior (2003:38), a mobilização “anunciou um novo projeto de Estado, orientado por valores democráticos surgidos do clamor da sociedade pela democratização”. E embora o Governo tenha sido capaz de derrotar no Congresso Nacional a proposta de eleições presidenciais diretas, a crise política já estava amplamente alastrada, inclusive internamente às bases político-partidárias do próprio regime, o que levou o candidato da oposição, Tancredo Neves, à vitória no Colégio Eleitoral.

A Nova República (1985) leva a democratização ao topo da agenda pública nacional, ampliando de forma imediata os direitos à participação e organização política. Entre outros avanços nessa direção, foram instituídos: eleições presidenciais diretas e em dois turnos, direito de voto aos analfabetos, liberdade de organização partidária, legalização das centrais sindicais e o fim da ingerência do Ministério do Trabalho nas eleições sindicais. Entretanto, os desafios econômicos também deveriam ser enfrentados.

Se já havia consenso em torno da democracia como o novo regime para o País, faltava a mesma convicção quanto a qual estratégia econômica deveria ser utilizada para enfrentar a crise: se um desenvolvimentismo renovado ou um modelo de inspiração neo-liberal, conforme as idéias difundidas nos países desenvolvidos. De qualquer forma, tanto a consolidação democrática quanto a superação da crise econômica seriam processos que deveriam ocorrer juntos, no bojo da reforma do Estado brasileiro. Aliás, como lembrou Abrucio (2000:220), é justamente isso que diferencia a reforma brasileira, assim como em outros países em desenvolvimento, das reformas nos países desenvolvidos: “à grave crise econômica somou-se a necessidade de construir novas instituições estatais num país recém democratizado”.

A extinção dos limites institucionais de participação e organização política, promovida pela Nova República, acabou por dificultar o próprio processo de estabilização política. Como destaca Sallum Junior (2003:39), o governo de José

Sarney¹⁰ “teve que lidar com uma sociedade onde os movimentos sociais floresciam e demandavam enfaticamente a satisfação imediata de suas carências”. Esse arranjo acabou por provocar o fortalecimento da autonomia de centros locais (governos estaduais, legislativo federal, partidos políticos) em detrimento da Presidência da República. E foi exatamente essa distribuição de poder que a Constituição Federal de 1988 refletiu. As novas normas transferiram muita autonomia financeira para estados e municípios, produzindo uma grande descentralização de receitas (ABRUCIO, 1998).

Essa descentralização ocorreu em detrimento da receita do governo federal, e não foi acompanhada da devida regulamentação da descentralização de responsabilidades em termos de prestação de serviços públicos. E em resposta a esse sistema tributário que privilegiava estados e municípios na repartição das receitas, o governo federal optou por criar novos impostos federais não repartidos, como a CPMF e a CIDE, e aumentar as alíquotas dos que já existiam (COFINS, PIS, CSLL). Avaliando a proposta orçamentária da União para o ano de 2004, Afonso (2003) defende que essa tendência de fortalecimento das contribuições com receitas exclusivas da União ficou ainda mais forte no Governo Lula¹¹.

Voltando à escolha da estratégia de superação da crise econômica durante o Governo Sarney, a opção foi por um modelo desenvolvimentista democratizado, de caráter nacionalista. Constitucionalmente, o Estado foi mantido como “protetor” do mercado interno, as empresas estatais foram fortalecidas e benefícios da burocracia pública foram ampliados. A inflação, tema cada vez mais importante na agenda no decorrer da década de 1980, foi combatida principalmente por meio de planos heterodoxos, como o “Cruzado” (1986), o “Bresser” (1987) e o “Verão” (1989), todos fracassados no seu objetivo. O fracasso dessas tentativas de estabilização econômica fez com que setores da sociedade, em especial parte da elite econômica, passassem a defender o liberalismo.

¹⁰ José Sarney (1985 – 1989), vice de Tancredo Neves, assumiu a Presidência devido à doença e morte do presidente eleito nas eleições indiretas de 1984.

¹¹ Segundo Afonso (2003), “Já na primeira metade do Governo Lula, segundo a primeira proposta orçamentária por ele encaminhada ao Congresso, decrescerá a arrecadação que constitui base dos Fundos de Participação, com queda de R\$ 16,2 bilhões entre 2002 e 2004, ao mesmo tempo em que se projeta um aumento das contribuições aqui analisadas [aquelas de receita exclusiva da União], em R\$ 10,2 bilhões no mesmo período. O resultado é que as contribuições, que em 2002 arrecadaram 9% a mais do que os impostos partilhados, chegarão a 2004 superando em 36%”.

As eleições nacionais de 1989 marcaram a conclusão de um ciclo no processo de transição democrática e o início da primeira etapa da liberalização econômica. A vitória de Fernando Collor de Mello (PRN) deu início ao processo de abertura comercial; a estratégia desenvolvimentista estava sendo finalmente substituída. Em março de 1990, foi lançado o Plano de Reconstrução Nacional, um pacote de iniciativas que pretendiam promover a modernização do Estado por meio de medidas administrativas, privatização de empresas estatais, liberalização comercial e inserção competitiva da indústria nacional no mercado internacional (PNUD, 1997). Mas apesar de sua orientação liberal e internacionalista, o Governo Collor não obteve sucesso em superar a crise do Estado.

Em boa medida, o fracasso do Governo Collor (1990 – 1992) se deve ao fato de não ter sido capaz de viabilizar um pacto de sustentação política. Sua forma de exercer o poder o indispôs com diversos setores da sociedade, levando à perda do apoio: (i) da classe média e do empresariado, por conta do confisco provisório promovido pelo Plano Collor; (ii) da classe política, ao tentar governar de forma insulada; (iii) da burocracia pública, ao promover demissões em larga escala de forma arbitrária, sem amparo em um debate reformista amplo, e que só contribuíram para desorganizar ainda mais a estrutura estatal.

Com a renúncia, em 1992, Itamar Franco (1992 – 1994) assume a Presidência e a herança deixada por Collor: uma crise política ainda mais profunda e as bases ideológicas e institucionais de um processo de abertura econômica e ajuste fiscal¹² já lançadas. Com o contexto internacional bastante melhor para os países emergentes, os fluxos de capitais voltaram ao País, garantindo reservas cambiais da ordem de 20 bilhões¹³ de dólares em 1993. Foi utilizando essas reservas que o Plano Real, lançado em 1994, obteve sucesso em estabilizar a moeda utilizando o recurso da âncora cambial¹⁴.

¹² Conforme registra a literatura, o Governo Collor concentrou-se em reduzir drasticamente os gastos do Estado e impulsionar o processo de abertura comercial e de privatizações. Ver Bresser Pereira (1998); Sallum Júnior (2003).

¹³ Segundo o Banco Central, “as reservas internacionais compreendem os ativos externos do país prontamente disponíveis, mantidos pelo Banco Central do Brasil com o objetivo de financiar eventuais déficits do balanço de pagamentos”. Ver <<http://www.bcb.gov.br>>

¹⁴ Em suma, em um contexto de crescente liberalização comercial e financeira, o Governo atuava no mercado vendendo dólares, e com isso manteve a moeda nacional acentuadamente valorizada entre os anos de 1994 e 1998. Os produtos importados, com preços favorecidos pelo câmbio, ajudavam a manter a inflação em baixos níveis. E para atrair capital estrangeiro e manter as reservas internacionais em níveis elevados, os juros internos subiram bastante. Outra fonte importante de dólares foram os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), que mantiveram trajetória ascendente no período e tiveram nas privatizações um grande catalizador.

A primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em 1994, marcou não só a aprovação popular do plano de estabilização, mas a construção de uma grande aliança de partidos de centro e de direita em torno de um projeto liberal de reconstrução do Estado. Pela primeira vez desde a redemocratização, haveria estabilidade política suficiente para permitir o avanço da reforma do Estado.

Em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado publicou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Esse documento consolidava a opção por uma estratégia de inspiração “neoliberal moderada¹⁵” para a superação da crise do Estado brasileiro, avançando nas propostas de reformas institucionais. Indo além dos ajustes estruturais (característica marcante das reformas de primeira geração), o texto tinha uma clara preocupação em delimitar a área de atuação do Estado, e assim fortalecer o seu “núcleo estratégico”. Essa reforma, identificada como “gerencial”, pretendia levar o Estado, de forma gradual, a um nível maior de efetividade (MARE, 1995).

Ilustrando as iniciativas reformistas do Governo FHC entre 1996 e 1998, várias emendas constitucionais foram aprovadas no contexto das “reformas urgentes” defendidas pelo governo federal¹⁶. Dessas emendas, algumas foram especialmente importantes para dar início ao processo de reforma do Estado: as emendas 5, 6, 7, 8 e 9 de 1995; a emenda 10 (04 de março de 1996); a emenda 12 (15 de agosto de 1996); a emenda 13 (21 de agosto de 1996); as emendas 14 e 15 (12 de setembro de 1996); a emenda 19 (04 de junho de 1998) e a emenda 20 (15 de dezembro de 1998). Descrevo a seguir as principais alterações constitucionais ocorridas, já que tratam-se de mudanças macro-estruturais que afetam a questão fiscal tanto na União quanto nos governos subnacionais.

As emendas de 1995 modificaram aspectos da relação entre o capital privado e o setor público. A emenda 5 permitiu a exploração pela iniciativa privada dos serviços de gás canalizado nos centros urbanos. A emenda 6 acabou com a proibição da exploração de recursos minerais por empresas estrangeiras. A emenda 7 permitiu a

¹⁵ Há muito se discute se a orientação ideológica dos governos brasileiros, de 1995 até hoje, é ou não neoliberal. O que certamente podemos afirmar é que o liberalismo fundamentalista não orientou as políticas do Governo. Para chegarmos a tal constatação, podemos citar a política de intervenção cambial, o fortalecimento das funções de controle do Estado (por meio das agência reguladoras), o avanço da reforma agrária e a manutenção da importância do BNDES para o financiamento de longo prazo na economia doméstica.

¹⁶ Para um balanço sobre as transformações ocorridas na Era FHC ver parte V de Giambiagi, F et alli (2004). Reformas no Brasil: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

participação de capital estrangeiro no transporte de cabotagem nacional. A emenda 8 autorizou a privatização do sistema Telebrás. E por fim, a emenda 9 extinguiu o monopólio de exploração, importação e refino de petróleo no País.

Em 1996, a emenda 10 alterou o nome do Fundo Social de Emergência (criado pela emenda constitucional de revisão – ERC - número 1, em 1994) para Fundo de Estabilização Fiscal, prorrogando sua vigência para 30 de junho de 1997. Conforme o próprio texto da ECR 01/94 (artigo 71), o fundo foi criado “com objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilidade econômica”. A emenda 12 criou a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), com alíquota de 0,025%, e determinou que a totalidade dos recursos arrecadados fossem depositados no Fundo Nacional de Saúde. A emenda 13 extinguiu o monopólio do Instituto de Resseguros do Brasil. A emenda 14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e previu a intervenção federal nos estados que não aplicarem no mínimo 25% de sua receita tributária em educação fundamental (1^a. a 8^a. série). Já a emenda 15 dificultou a criação de novos municípios.

A emenda constitucional número 19, promulgada em maio de 1998, reformulou o capítulo da administração pública da Constituição de 1988. Essas alterações, que ficaram conhecidas como “a reforma administrativa”, foram amplamente discutidas durante 3 anos. Valho-me do balanço de Bresser Pereira (1998:208) para resumir as mudanças:

“previsão de mecanismos de flexibilização e estabilidade, com a possibilidade de perda do cargo por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros; o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único; a disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço; a exigência de avaliação para alcançar estabilidade no final do estágio probatório [de 3 anos]; a proibição de aumentos em cascata; a eliminação da expressão ‘isonomia salarial’ do texto constitucional; o reforço do teto e do subteto de remuneração dos servidores; a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes”

Em seguida, em 15 de dezembro de 1998, foi promulgada a emenda constitucional número 20 (Reforma da Previdência), que alterou o sistema de previdência social no País. Nesse caso, as principais mudanças foram: extinção da aposentadoria proporcional (concedida às mulheres após 25 e aos homens após 30 anos de serviço); estabelecimento de limites mínimos de idade para aposentadoria por tempo de contribuição (30 anos de contribuição e 55 anos de idade para mulheres e 35 anos de contribuição e 60 anos de idade para homens); fim da aposentadoria especial para professores universitários; extinção da isenção fiscal para os aposentados com mais de 65 anos de idade; autorização para a criação de fundos de previdência complementar para servidores públicos; limitação do valor da aposentadoria à remuneração do cargo efetivo; vedação do acúmulo de aposentadorias no âmbito do mesmo regime (ressalvados os casos de cargos acumuláveis na forma da Constituição); proibição da contagem de tempo de serviço em dobro (nos casos de licença-prêmio não gozada); limitação da soma total de aposentadorias, inclusive em casos de acúmulo previsto em lei (BRESSER PEREIRA, 1998).

Portanto, as reformas iniciadas na primeira metade da década de 1990 traziam a preocupação com a melhora da performance do Estado (característica presente em reformas de segunda geração) juntamente com esforços visando o saneamento fiscal. De fato, a reforma do Estado brasileiro apresenta essa complexidade: responde ao mesmo tempo à desafios que são considerados naturais às duas gerações de reformas, lidando e articulando questões distintas, quais sejam: o equilíbrio fiscal, a redefinição do modelo de desenvolvimento nacional, reformulação dos quadros da burocracia, fortalecimento da prestação de contas (*accountability*) do setor público à sociedade e reestruturação das políticas públicas.

Sob o ponto de vista da implementação de iniciativas efetivas de ajuste fiscal, durante a primeira metade da década de 1990 elas ainda se restringiam à União¹⁷. Embora a questão do ajuste fiscal já estivesse na agenda dos debates desde a crise da década de 1980, seu impulso nos níveis subnacionais de governo só acontece a partir de 1995, por dois motivos fundamentais: (i) em função da crise financeira dos estados; e (ii) pela ação do governo federal, que fortalecido pelo sucesso do programa de estabilização monetária foi capaz de, gradualmente, impor sua lógica fiscal aos

¹⁷ Abrucio (2000:243) destaca um dos aspectos que ilustram esse pioneirismo da União: “os governos subnacionais só começaram a privatizar suas empresas a partir de 1995, enquanto na União o processo avança a partir de 1990, com a aprovação do Programa Nacional de Desestatização (PND)”.

governos subnacionais por meio de mecanismos cada vez mais efetivos de restrição ao endividamento.

Nesse sentido, é impossível estudar as iniciativas de ajuste fiscal nos estados brasileiros sem considerarmos a ação do governo federal, em especial, como veremos mais a frente, durante o período que se estende até o ano de 1999. A seguir, consolido informações importantes para o entendimento dessa relação entre a União e a questão fiscal nos estados.

Controle Institucional das Finanças Públicas no Brasil: o papel do governo federal na promoção do ajuste fiscal nos estados

Em regimes federativos, como o caso brasileiro, o papel dos governos subnacionais (especialmente os governos estaduais) nos programas de reformas fiscais é muito importante. Sem o apoio e o comprometimento político dos governos estaduais, o governo federal dificilmente consegue levar a cabo seus programas de reformas fiscais. Em outros momentos da história política do país, como no quadriênio 1991-1994, os governadores de estados foram capazes de inviabilizar algumas medidas fiscais do governo federal (ABRUCIO, 1998). Além do papel político dos governadores, os resultados de reformas fiscais na consolidação e ordenamento das finanças (e das instituições) estaduais são essenciais para o sucesso das políticas macroeconômicas do governo federal¹⁸.

Vale destacar que o desequilíbrio fiscal dos governos subnacionais no decorrer da década de 1990 limitou consideravelmente a eficácia dos esforços federais de saneamento das contas públicas consolidadas. Entre os anos de 1990 e 1998, tanto o resultado primário quanto o operacional do setor público (União, estados, municípios e estatais) foi deteriorado pela performance fiscal dos governos subnacionais. Esses déficits recorrentes explicam o crescimento explosivo da dívida dos estados observado nesse período (GIAMBIAGI & RIGOLON, 1999).

Portanto, a reforma do Estado depende da questão federativa. Para efeito nesse trabalho, nos interessa a relação entre a questão federativa e a reforma fiscal, já que o descontrole das contas dos governos subnacionais, em especial dos estados, impacta

¹⁸ Por entender a importância do apoio dos governos Estaduais às reformas, o governo Lula, ao propor as reformas tributária e previdenciária, buscou discuti-las com os governadores antes mesmo de enviar ao Congresso Nacional os textos das propostas. Ver “Lula e Governadores levam hoje ao Congresso propostas de reformas” (OESP, 30/04/2003).

fortemente os planos da União. Conforme lembrou Abrucio (2000:225), sem resolver a questão nos estados “o déficit público global não será consistentemente atacado, e a não resolução do problema financeiro do Estado impossibilita a criação de um novo ciclo de desenvolvimento econômico”.

A dívida dos governos subnacionais no Brasil cresceu a partir de 1994, especialmente em decorrência do aumento das taxas de juros praticadas no mercado interno. Em 1995, a crise financeira dos estados era destaque na agenda nacional. O diagnóstico no qual chegou-se naquele momento indicava que a superação dessa crise não dependeria apenas dos instrumentos fiscais dos quais os estados dispunham; era necessário reformular o padrão de financiamento dos estados brasileiros. Nesse sentido, em 1997 o governo federal lançou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, patrocinando o refinanciamento das dívidas estaduais, condicionado a um abrangente ajuste fiscal e patrimonial. Embora este ajuste não tenha permitido a superação definitiva do problema na esfera financeira, ele contribuiu para melhorar a capacidade dos governos estaduais em pagar os encargos de suas dívidas (MORA, 2003).

Paralelamente à crise financeira dos estados, como já foi citado as crises internacionais da segunda metade da década de 1990 (México, 1995; Ásia, 1997; Rússia, 1998) contribuíram para a consolidação de um pacto nacional pelo ajuste fiscal. Aos poucos, o governo federal foi obtendo apoio junto ao Congresso Nacional, em especial o Senado Federal, para o seu projeto de saneamento das contas públicas brasileiras. O primeiro resultado desse apoio foi uma série de resoluções do Senado Federal, com destaque para a RSF 78/1998¹⁹, que foram restringindo o endividamento público no País. Mas foi a Lei Complementar n.º 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), de 4 de maio de 2000, o grande avanço institucional a serviço da reforma do Estado, ao menos no que se refere à questão fiscal. As principais inovações trazidas pela LRF foram:

“a) Limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também - e aí está a sua novidade - o percentual equivalente ao poder executivo, legislativo e

¹⁹ O Senado Federal tem a responsabilidade constitucional de autorizar ou negar solicitações de endividamento da União, Estados, municípios e empresas estatais.

judiciário, eliminando assim a distorção existente anteriormente, especialmente nos governos estaduais;

b) Reafirmação dos limites mais rígidos para o endividamento público estabelecidos pelo Senado Federal, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor;

c) Definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando-se também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal – a ser ainda constituído;

d) Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais;

e) Por fim, e mais importante, a proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo, reduzindo o risco moral entre agentes públicos e destes com os privados” (COSENZA ARAUJO & LOUREIRO, 2003:1).

Antes de avançarmos, é importante esclarecer que, para efeito nesse trabalho, reformas fiscais são compreendidas como ações que visam responder a um contexto de crise financeira do estado. O objetivo dessas reformas é criar regras que garantam a sustentabilidade intertemporal das finanças públicas, equalizando receitas, despesas e dívidas e saneando as contas públicas. Já reformas administrativas visam aperfeiçoar a gestão pública, munindo-a de maiores níveis de eficiência e efetividade, o que acaba contribuindo para o sucesso de reformas fiscais. Por fim, ajuste fiscal é compreendido como o saneamento (ou iniciativas para o saneamento) das contas públicas, justamente um dos objetivos últimos das reformas fiscais.

O ajuste fiscal pode ser alcançado por meio de iniciativas de redução de despesas ou aumento de receitas, sem a criação de regras fiscais. Entretanto, acredito que o saneamento das contas públicas por meio de meros ajustes na relação receita e despesa não é sustentável no tempo pois não inclui o aperfeiçoamento institucional necessário para o efetivo ordenamento das finanças públicas brasileiras. Portanto, a construção de instituições fiscais, na figura das inúmeras regras de finanças públicas criadas nos últimos anos, é essencial para a melhora das condições fiscais dos estados, conforme este trabalho demonstrará.

A preocupação do governo federal com o endividamento e a gestão fiscal dos estados não é recente. Entretanto, foi somente após a crise da década de 1980 que o governo federal elegeu o déficit público como questão prioritária na agenda da

política econômica e passou a valorizar o controle do endividamento efetivo, em detrimento do padrão anterior (décadas de 1960 e 1970) baseado no uso do controle do endividamento como pretexto para influenciar a aplicação dos recursos nos estados (LOPREATO, 2000).

Durante os anos de 1980 e 1990, foram muitos os programas de renegociação da dívida dos estados, assim como os programas de socorro aos bancos estaduais e a edição de normas de controle das finanças públicas. No contexto da crise do Estado sobre o qual já discutiremos, o poder de gasto dos estados dependia da rolagem de suas dívidas, o que, por sua vez, dependia do poder de barganha dos governadores. Tais rolagens foram aceitas e praticadas inúmeras vezes pelo governo federal. Se por um lado essa postura produziu efeitos negativos ao criar uma cultura de socorro federal aos estados excessivamente endividados, por outro serviu para o progressivo aperfeiçoamento das regras de controle²⁰ das finanças estaduais (GIAMBIAGI & RIGOLON, 1999).

Até a segunda metade da década de 1990, efeito concreto dos esforços federais de controle do endividamento dos estados foi limitado pela ação dos governadores. Fortalecidos pela redemocratização, eles exerceram seu poder de barganha no sentido de evitar cortes profundos nos gastos dos estados. Por outro lado, o governo federal foi levado a rever constantemente as regras vigentes, fosse para evitar o caos completo que seria o cumprimento de metas rigorosas de ajuste nos estados e viabilizar a gestão das finanças públicas, ou como forma de garantir apoio político (LOPREATO, 2000). Portanto, fica evidente que o rigor do controle do endividamento variou, em função dos momentos econômicos e políticos, até meados da década de 1990, marcada pela invenção do Plano Real e a crise financeira dos estados em 1995.

Entre as diversas normas²¹ importantes do período que estende-se da primeira metade da década de 1980 até meados da década de 1990, destacamos:

- a Resolução 831 do Banco Central, de 9 de março de 1983, que objetivava controlar o endividamento fixando limites ao crédito (e não à dívida pública

²⁰ Vale destacar que algumas normas referem-se também aos municípios, mas, para efeito nessa pesquisa, a ênfase será sempre no impacto sobre as finanças estaduais.

²¹ O texto integral de todas as normas citadas a seguir podem ser acessadas pela Internet nos seguintes sites: Leis Ordinárias, Medidas Provisórias e Resoluções do Senado Federal:

- propriamente). Periodicamente, o Banco Central estabelecia tetos para empréstimos ao setor público considerando o saldo devedor de cada estado;
- a Lei Ordinária 7.614/87 (regulamentada pelo Voto CMN 548/87), que autorizou o refinanciamento de dívidas e instituiu uma programa de saneamento de 10 bancos estaduais;
 - a Resolução 1.469 do Banco Central, de 21 de março de 1988, que estabelecia rigoroso controle sobre as novas operações de crédito. Sem alternativas e lidando com altas taxas de juros que contribuía para a fragilidade de suas finanças, os estados intensificaram o uso das AROs e dos Bancos Estaduais como fontes (precárias) de financiamento;
 - a Lei Ordinária 7.976/89, que autorizou o refinanciamento da dívida externa e dos compromissos internos assumidas no âmbito da Lei 7.614/87 pelo Banco do Brasil, permitindo o bloqueio de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) em caso de inadimplência. Os benefícios dessa lei não foram estendidos à dívida mobiliária;
 - a Resolução 94/89 do Senado Federal, que estendeu os limites às operações de crédito externas (antes não limitadas) e estabeleceu como limite anual ao serviço da dívida a margem de poupança real²²;
 - a Resolução 58/90 do Senado Federal, que restringiu o conceito de margem de poupança real²³ e apertou os limites ao dispêndio anual com encargos e amortizações;
 - a Resolução 1.718 do Banco Central, de 29 de maio de 1990 (que substituiu a Resolução 1.469), que limitava as operações de crédito ao saldo apurado em 31 de dezembro de 1989 e determinava às instituições financeiras que renovações só poderiam ser feitas até 80% das parcelas do principal a vencer. Por pressão dos governadores, as AROs e os empréstimos da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) - conhecidos como extralimites - continuavam como eram;

<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla>>; Resoluções do Banco Central e do CMN: <<http://www.bcb.gov.br/?BUSCANORMA>>.

²² A margem de poupança real era definida como: receitas líquidas – despesas correntes efetivadas + encargos e amortizações pagos da dívida fundada. Assim, pretendia-se viabilizar a rolagem do principal da dívida a partir da obtenção de um superávit primário no mínimo igual ao valor dos encargos.

²³ A margem de poupança real passou a ser definida como: receita líquida real – despesas correntes pagas. Já por receita líquida real entende-se: receita realizada nos doze meses anteriores ao mês apurado – receitas de operações de crédito e de alienação de bens ocorridos nos referidos doze meses.

- a Lei Ordinária 8.727/93, que autorizou o refinanciamento das dívidas estaduais com instituições financeiras federais pelo Tesouro Nacional, criando a possibilidade de, em caso de inadimplemento, bloquear receitas provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Essa lei deixou de fora as dívidas com instituições financeiras privadas, assim como a dívida mobiliária e as operações de AROs;
- a resolução 2.008/93 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que proibia o aumento da participação de bancos privados na dívida estadual, excetuando a dívida mobiliária;
- a Emenda Constitucional número 3, promulgada em 17 de março de 1993, que proibiu os governos estaduais de emitir dívida nova até o final de 1999²⁴.
- a Resolução 11/94 do Senado Federal, que estabeleceu limites para novas operações de crédito e para gastos com amortizações²⁵, juros e demais encargos de dívidas contratadas ou a contratar;
- a Lei Complementar número 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata), que estabeleceu limites²⁶ de gastos totais com ativos e inativos da Administração Pública Direta e Indireta, estabelecendo o prazo de 3 anos para que o setor público se adequasse.

A partir de 1995, cresce no governo federal a percepção de que somente os regulamentos existentes e os programas de refinanciamento não estavam sendo suficientes para conter o déficit fiscal nos estados. Para agravar ainda mais o quadro, a recém alcançada estabilização monetária tornou os desequilíbrios fiscais mais evidentes e suprimiu a fonte do financiamento inflacionário (BOTELHO, 2002). E como já foi citado, as elevadas taxas de juros internas praticadas desde o lançamento

²⁴ Em seu artigo 5º, a Emenda Constitucional 3 estabelece que, até 31 de dezembro de 1999, governos subnacionais só poderiam emitir títulos públicos com a finalidade de refinar dívidas antigas. Ou seja, permitia-se a emissão de novos títulos desde que o recurso obtido fosse aplicado no pagamento de precatórios (determinação judicial de pagamento de dívida antiga). O texto da emenda está disponível no site da Receita Federal: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>

²⁵ Os limites estabelecidos nesta resolução levam em conta os dispêndios financeiros (ou 27% da Receita Líquida Real, o que for maior) para as operações de crédito e a Margem de Poupança Real (ou 15% da Receita Líquida Real, o que for menor) para os dispêndios financeiros. Para maiores detalhes ver artigo 4º da RSF 11/94.

²⁶ Conforme o próprio texto da lei, em seu artigo 1º, I, o limite estabelecido é: “no caso dos Estados, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados”.

do Plano Real provocaram um grande crescimento no estoque da dívida pública mobiliária, em especial dos estados.

A verdade é que muitas das normas anteriores a 1995 simplesmente não eram observadas, seja por falta de mecanismos de punição ou simplesmente pela ausência da consolidação do “consenso” sobre a importância do equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, é muito ilustrativa a colocação do Senador Roberto Requião (PMDB-PR) sobre a postura do Senado Federal frente aos pedidos de endividamento feitos nos anos de 1995 e 1996. O que o argumento do senador sinaliza é que nem mesmo o próprio Senado, guardião das finanças públicas na federação, demonstrava preocupação com a avaliação técnica dos pedidos de endividamento durante esse período.

“Em um ano em que a maioria dos governos locais vivia forte crise financeira, das 50 solicitações ocorridas, 49 foram aprovadas e 1 tinha parecer favorável. Para o ano de 1996, o cenário não muda muito. Das 97 solicitações, 83 foram aprovadas, 13 estavam em tramitação à época da compilação dos dados (apenas uma com parecer contrário) e uma havia sido retirada pelo autor” (apud LOUREIRO, 1999:53).

Gradualmente, formatou-se o consenso de que o desequilíbrio fiscal dos estados tem algumas origens institucionais, entre as quais merece destaque: (i) a existência dos bancos estaduais; e (ii) a possibilidade de socorro federal aos estados endividados. Em diversas situações esses dois fatores contribuíram para incentivar a irresponsabilidade fiscal, e nesse sentido, precisavam ser combatidos por medidas que alterassem efetivamente tanto as instituições das finanças públicas quanto aspectos do federalismo fiscal brasileiro.

Nesse processo de sedimentação dos valores fiscais destaca-se os resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Títulos Públicos (ou dos Precatórios), que no decorrer de 1997 - e sob enorme cobertura da imprensa nacional - mostrou como estados e municípios contornaram normas vigentes (em especial a Emenda Constitucional número 3) entre os anos de 1995 e 1996, emitindo “falsos precatórios” como forma de obter recursos extras. A amplitude da “farra” evidenciada pela CPI atraiu as atenções da opinião pública e contribuiu para transformar o tema da

responsabilidade fiscal em valor público, o que foi rapidamente absorvido por alguns líderes políticos interessados nos resultados eleitorais em seus estados de origem. Especialmente no Senado Federal, que tem responsabilidade constitucional sobre o controle do endividamento do setor público brasileiro, a CPI provocou uma mudança de comportamento que se refletiu em resoluções mais restritivas, como por exemplo a número 78/98.

Paralelamente, o governo federal incrementou as normas de controle das finanças públicas, buscando, por um lado, criar um programa definitivo de refinanciamento das dívidas estaduais (Lei Ordinária 9496/97), e por outro, associar o auxílio financeiro à ações de reforma do setor público estadual, com destaque à extinção dos Bancos Estaduais. O contexto político, marcado pelo fortalecimento do governo federal (promovido pelo sucesso do Plano Real) e a paralisação financeira dos estados, favoreceu a implantação desse plano. Nessa “segunda geração” de normas federais, destacam-se:

- o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos Estados, aprovado pelo Conselho Monetário Nacional em 1995 (Voto CMN 162/95), que previa o refinanciamento (através da Caixa Econômica Federal) de operações de Adiantamento de Receitas Orçamentárias (AROs) e criava linhas de financiamento para despesas de curto prazo (pagamento de salários, indenizações referentes a PDV's e outros “compromissos inadiáveis”). Em contrapartida, os estados se comprometiam a adotar medidas de austeridade fiscal e a privatizar empresas estatais;
- a Resolução 69/95 do Senado Federal²⁷, que aperta os limites antes estabelecidos pela RSF 11/94 para os dispêndios financeiros da dívida;
- a Medida Provisória 1.514²⁸, de 07 de agosto de 1996, que estabelecia mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, lançando as bases para o que

²⁷ Os limites estabelecidos nesta resolução levam em conta os dispêndios financeiros (ou 27% da Receita Líquida Real, o que for maior) para as operações de crédito e a Margem de Poupança Real (ou 16% da Receita Líquida Real, o que for menor) para os dispêndios financeiros. Para maiores detalhes ver artigo 4º da RSF 69/95.

²⁸ Essa Medida Provisória foi re-editada quatro vezes, sendo que a última (MPV 1.514-4) data de 29/11/1996. No ano seguinte, ela foi re-editada mais nove vezes sob o número 1.556, sendo que a última (MPV 1.556-14) data de 04/09/1997.

posteriormente seria o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes);

- a Medida Provisória 1.560, de 19 de dezembro de 1996, que posteriormente deu origem à Lei Ordinária 9.496/97, que criou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, arcabouço institucional das negociações do total dívidas dos estados;
- a resolução 2.365/97 do Conselho Monetário Nacional, que instituiu formalmente o Proes nos termos estabelecidos pela Medida Provisória 1.556-7;
- as resoluções 2.443/97 e 2.461/97 do Conselho Monetário Nacional, que limitaram a expansão da dívida bancária dificultando operações de AROs e empréstimos de médio e longo prazos;
- a Resolução 78/1998 do Senado Federal, que apertou ainda mais os limites ao endividamento dos governos estaduais, limitando novas operações de crédito a 18% da Receita Líquida Real²⁹, despesas com amortizações, juros e demais encargos em 13% da Receita Líquida Real e o saldo da dívida em 2 vezes a Receita Líquida Real. Além disso, proibiu até 2010 a emissão de novos títulos públicos (exceto aqueles com finalidade de refinanciar o principal de títulos anteriores), obrigou que operações de AROs fossem liquidadas até 10 dias úteis antes do encerramento do exercício e proibiu essas mesmas operações no último ano dos mandatos. Mas o grande avanço existente nessa resolução foi a obrigatoriedade do Banco Central não encaminhar ao Senado Federal solicitações de endividamento de estados que apresentassem resultado primário negativo³⁰, levando parte da discussão sobre o potencial de endividamento para uma arena mais técnica;

²⁹ Segundo estabelecido na própria RSF 78/1998, a Receita Líquida Real é “a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, observado, ainda, o seguinte:

I - serão excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais;

II - serão computadas as receitas oriundas do produto da arrecadação de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação destinado à concessão de quaisquer favores fiscais ou financeiros, inclusive na forma de empréstimos ou financiamentos, ainda que por meio de fundos, instituições financeiras ou outras entidades controladas pelo poder público, concedidas com base na referido imposto e que resulte em redução ou eliminação, direta ou indireta, de respectivo ônus”.

³⁰ Para maiores detalhes ver RSF 78/1998, artigo 7º.

- a Lei Complementar número 96 (Lei Camata II), de 31 de maio de 1999, que mantinha os limites estabelecidos pela Lei Camata para os gastos com funcionalismo dos estados, mas acrescentava penalidades para o não cumprimento (suspensão de repasses e vedação à concessão de créditos com a União ou com instituições financeiras federais – artigo 5º).

Como já foi dito, a maior capacidade do governo federal em incentivar reformas fiscais nos estados, especialmente a partir de 1995, foi resultado de um fortalecimento do poder da União. Amparado pelo sucesso do Plano Real em promover a estabilização monetária, o governo federal pôde realizar algumas reformas institucionais (no âmbito das finanças públicas) que atingiram a questão federativa (Loureiro & Abrucio, 2003:9). Desta forma, a União foi capaz de, fortalecida frente aos governos estaduais, impor, gradativamente e com mais efetividade, sua lógica fiscal na federação. Já os estados, paralisados pela profunda crise financeira pela qual passavam, acataram os termos do governo federal em troca de uma saída para seus problemas. Na verdade, o mercado não viabilizaria as condições que pudessem evitar a inviabilidade financeiras dos estados, e por isso a intervenção federal era necessária (LOPREATO, 2000).

Essa solução passava por uma ampla renegociação das dívidas estaduais, o que acontece a partir da experiência paulista. Com a intervenção federal no Banespa, em dezembro de 1994, deu-se início a um sensível processo de negociação entre o estado e o governo federal que culminou, em 1997, com a federalização do banco³¹ no contexto de um acordo de renegociação das dívidas paulistas. As condições deste acordo, longamente negociadas com São Paulo, passaram a ser demandadas também por outros governos estaduais, dando origem ao Proes³² (Medida Provisória 1.514, de 07 de agosto de 1996) e, simultaneamente, ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei 9.496/97). Em outras palavras, a renegociação

³¹ O Banespa foi federalizado em dezembro de 1997, como forma de amortização à vista de parte da dívida renegociada do estado com a União. O valor dessa operação foi R\$ 343,3 milhões de reais, que foi abatido da chamada “conta gráfica”. Em janeiro de 1998 o Banespa foi incluído no PND, e finalmente em 20 de novembro de 2000 teve o seu controle acionário vendido ao Banco Santander Central Hispano por R\$ 7,05 bilhões. Por ter sido a primeira empresa do setor financeiro a ter o processo de privatização conduzido pelo Banco Central (a venda dos outros bancos estaduais até o momento haviam sido conduzidas pelos estados, assessorados por instituições financeiras nacionais e internacionais), o Banespa era considerado o teste definitivo do sucesso do Proes (SALVIANO JUNIOR, 2004).

³² O Proes foi instituído formalmente pela a resolução 2.365/97 do Conselho Monetário Nacional.

paulista lançou as bases para a construção do novo padrão de refinanciamento das dívidas dos estados, mais equilibrado e responsável (ABRUCIO, 2000).

O governo federal utilizou tais negociações (Lei 9.496/97) como instrumento definitivo de pressão para convencer os estados a implementarem as reformas fiscais visando o saneamento de suas finanças, assim como a manutenção dessa saúde fiscal. Segundo Giambiagi e Rigolon (1999:20), a Lei 9.496/97 “é parte integrante de um programa de ajuste fiscal dos estados, que fixa metas para a dívida financeira, o resultado primário, as despesas de pessoal, os investimentos, a arrecadação de receitas próprias e a privatização”. Mas o que a Lei 9496/97 trouxe realmente de inédito foi a inclusão, além da imposição de metas e limites para as dívidas estaduais, de mecanismos de reforma patrimonial no contexto dos acordos de renegociação (LOPREATO, 2000).

Antes de nos atermos especificamente ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei 9.497/97), vale tecer alguns comentários sobre a questão dos bancos estaduais, já que os dois temas encontram-se fortemente relacionados. Usados no passado como financiadores do déficit dos estados, a extinção dos bancos estaduais (objetivo fundamental do Proes³³) representava o fim do poder dos governadores de fazer política monetária³⁴. Nesse contexto, a União garantia condição importante para o fortalecimento da sua autoridade monetária a partir de uma barganha política com os governos subnacionais que só foi possível por causa do plano de estabilização econômica, que reforçou definitivamente tanto na sociedade quanto no governo a percepção da estabilidade de preços como bem público de primeira ordem (Sola, Garman & Marques, 2002:156).

De fato, os bancos oficiais eram utilizados pelos governos estaduais como fontes de financiamento quase inesgotável, alimentando seus desequilíbrios fiscais. A lei 4.595/64 proibia que bancos estaduais emprestassem aos seus controladores. Entretanto, a interpretação dessa lei sempre foi bastante flexível, a ponto do próprio CMN (por meio da Resolução CMN 346/75) facultar aos estados tais operações, desde que especificamente autorizadas pelo Banco Central. Além disso, os estados utilizavam diversos recursos para burlar a regra, como operações triangulares

³³ O Proes, programa de incentivo à redução do setor público estadual na atividade bancária, tinha como objetivo extinguir os bancos estaduais. Desta forma, alguns bancos foram transformados em agência de fomento, e outros foram simplesmente extintos. Ver Sola, Garman & Marques (2002).

envolvendo fornecedores, agências no exterior ou aval para empréstimos externos (SALVIANO JUNIOR, 2004).

Até 1992, o governo federal já havia implantado diversos programas de saneamento dos Bancos Estaduais, conforme registrou Puga (1999:16):

- em 1983, o Programa de Apoio Creditício (PAC), constituído por uma linha de empréstimo de liquidez em condições privilegiadas;
- em 1984, o Programa de Recuperação Financeira (Proref), que era uma linha de empréstimo com condições mais rigorosas, vinculada a ajustes;
- em 1986, a junção do PAC com o Proref ampliou os mecanismos de punição;
- em 1987, o Regime de Administração Especial Temporária (Raet [ou intervenção federal]), decretado em 10 instituições apenas nesse ano;
- em 1988, uma linha de financiamento de US\$ 800 milhões para todos os bancos estaduais, vinculada a ajustes;
- em 1990, o Programa de Recuperação - linha de empréstimos vinculada a ajustes, paralelamente à liquidação extrajudicial de quatro bancos estaduais;
- em 1992, a linha especial para os bancos liquidados em 1990, vinculada a ajustes.

Entretanto, a despeito das inúmeras tentativas de saneamento, dois aspectos faziam dos bancos estaduais problemas permanentes: (i) as práticas administrativas inadequadas (os empréstimos aos controladores, a concessão de crédito em desacordo com a boa técnica bancária, política de remuneração acima do mercado, virtual estabilidade de funcionários, abertura desordenada de agências e manutenção de agência deficitárias, contratações - por indicação política - de funcionários não capacitados); e (ii) a garantia política de solvência, que alimentavam práticas indevidas, levando os bancos a crises sucessivas de liquidez (SALVIANO JUNIOR, 2004). Portanto, não bastava sanear os bancos oficiais; era preciso extingui-los.

³⁴ Como os bancos estaduais eram dirigidos por pessoas nomeadas pelos governadores, os governos não costumavam saldar as dívidas contraídas junto aos seus próprios bancos. Essa prática contínua dava aos governadores poderes de “quase-emissão” de moeda. Ver Sola, Garman & Marques (2002).

Embora as bases do Proes já estivessem lançadas desde agosto de 1996 (Medida Provisória 1.514), o programa só toma impulso depois da solução do impasse envolvendo o Banespa (em 1997). Outro motivo pelo qual o Proes demorou a “engrenar” foi a falta, até 1998, de mecanismos disponíveis ao Banco Central para obter um diagnóstico preciso situação de cada banco. Desde sua criação, o total dos financiamentos do Proes atingiu R\$ 61,9 bilhões, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Proes – Financiamento do Tesouro Nacional

Títulos Emitidos (em milhões de R\$)

Estado	Emissão	Valor	Total por Estado	Estado	Emissão	Valor	Total por Estado
AC	29/03/99	131,07	131,07	PR	05/03/99	2687,36	5197,63
AL	16/10/02	457,00	502,00		16/06/99	136,75	
	16/10/02	45,00			01/12/99	735,01	
AP	29/12/98	24,85	28,85		05/12/99	1638,51	
	24/02/99	4,00		PE	15/08/98	328,66	
AM	02/08/99	312,55	416,92		27/08/98	915,74	1244,40
	25/08/99	51,10		PI	24/02/00	69,08	145,88
	06/09/00	53,27			06/09/00	76,80	
BA	01/06/98	164,53	1711,00	RJ *	31/05/98	3879,70	3879,70
	25/06/98	1433,06		RN	18/03/99	100,94	104,94
	03/10/01	113,41			22/12/99	4,00	
CE	27/05/99	984,72	984,72	RS	10/12/98	2379,88	2556,15
ES	25/11/98	260,36	260,36	05/07/00	176,27		
GO	27/05/99	476,21	601,35	RO	20/05/98	549,20	549,20
	20/06/00	60,00		RR	18/02/99	39,98	39,98
	04/10/00	65,14			SC	29/03/99	197,76
MA	15/12/98	29,82	05/05/99	68,48			
	13/01/99	302,14	07/08/00	779,97			
	10/02/04	22,47	30/08/00	0,02			
MT	22/01/99	193,11	197,11	01/03/02		89,62	
	12/05/04	4,00		26/03/02		28,20	
MG	15/06/98	336,38	4697,19	06/09/02		62,80	
	16/06/98	616,12		26/09/02		20,49	
	24/06/98	2280,38		26/09/02		349,99	
	02/07/98	329,45		09/10/02		357,82	
	06/08/98	172,06		10/10/02	41,59		
	19/08/98	902,84		15/10/02	23,17		
PA	04/05/00	59,96	127,41	SP *	23/12/97	33578,50	36126,50
	22/01/99	127,41		24/12/97	2458,00		
				SE	18/01/99	40,98	40,98

(*) valores financiados fora do âmbito do PROES, mas que serviram para o saneamento do banerj e do banespa

Fonte: Banco Central do Brasil

Voltando ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, embora o tom das negociações tenha sido dado pelo governo federal, os acordos assinados foram bastante favoráveis aos estados na medida em que melhoraram suas capacidades de honrar os serviços das dívidas. Em contrapartida, os

estados comprometeram-se com diversas metas, conforme registrou Mora (2002:22), relativas a:

- a) relação dívida [financeira] total e receita líquida real (RLR);
- b) resultado primário;
- c) despesas com funcionalismo público;
- d) arrecadação de receitas próprias;
- e) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos;
- f) reforma administrativa e patrimonial; e
- g) despesas de investimento em relação à RLR.

Um apoio fundamental para que os estados pudessem alcançar as metas estabelecidas foi o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros (PNAFE). Coordenado (na figura da Unidade de Coordenação do Programa – UCP) pela Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o PNAFE visa apoiar a melhoria da eficiência administrativa fiscal nos estados por meio da implantação de projetos específicos. Segundo o próprio texto do projeto (PNUD, 1997:10), as metas específicas são:

- a) aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos com que contam os distintos órgãos responsáveis pela administração fiscal dos Estados;
- b) fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle internos dos Estados;
- c) aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias;
- d) agilizar a cobrança coativa da dívida tributária e fortalecer o processo de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial.

Para promover as metas, recursos do governo federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), totalizando US\$ 1 bilhão, seriam

disponibilizados aos estados, por intermédio da Caixa Econômica Federal. Desenhado este mecanismo, o Ministério da Fazenda fortalecia seu papel no processo de supervisão, integração e coordenação dos projetos de reformas fiscais nos estados. Na verdade, o PNAFE foi resultado da percepção da necessidade de fortalecer o governo federal nesse processo, na medida em que vários estados buscavam no BID apoio para a modernização de suas secretarias de fazenda (PNUD, 1997).

Os empréstimos contraídos no âmbito do PNAFE foram autorizados pela RSF 91/1997, que estabeleceu, em seu artigo 1º, o limite de crédito para cada estado, excluindo-os dos critérios presentes na RSF 70/1995 e na RSF 12/1997. Ficou estabelecido pela RSF 91/1997 que, no caso de descumprimento do contrato de financiamento, o estado estaria obrigado a quitar de uma vez a dívida dele resultante. Segundo dados do Ministério da Fazenda (2002), o recurso obtido pelo estados foi investido da seguinte forma: 25% em capacitação, 25% em consultorias, 30% em tecnologia da informação, 10% em equipamentos de apoio e 10% em infra-estrutura.

A Lei 9.496/97 não foi suficiente para solucionar todos os problemas financeiros dos estados, mas, em princípio, serviu para evitar a insolvência deles. Na verdade, uma solução sustentável depende do avanço das reformas nos estados, em especial aquela que equacione a questão das previdências estaduais. O fato é que, no âmbito da Lei 9.496/97, o governo federal assumiu R\$ 115,6 bilhões em dívidas estaduais, além dos valores assumidos pelo Proes (DIAS, 2004). A tabela 2 mostra os valores e principais condições do acordo por estado.

Tabela 2: Contratos Firmados entre a União e os estados (Lei 9.496/97)

UF	Data do Contrato	Valor dos Títulos	Prazo	% RLR	Encargos
AC	30/04/1998	32,9	30	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
AL	29/06/1998	777,8	30	15	IGP-DI + 7,5% aa
AM	11/03/1998	120,1	30	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
BA	01/12/1997	1001,9	30	11,5 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
CE	16/10/1997	160,6	15	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
DF	29/07/1999	512,9	30	13	IGP-DI + 6,0% aa
ES	24/03/1998	451,3	30	13	IGP-DI + 6,0% aa
GO	25/03/1998	1527,6	30	13,0 a 15,0	IGP-DI + 6,0% aa
MA	22/01/1998	316,9	30	13	IGP-DI + 6,0% aa
MG	18/02/1998	12687,4	30	6,79 a 13,0	IGP-DI + 7,5% aa
MS	30/03/1998	1649,7	30	14,0 a 15,0	IGP-DI + 6,0% aa
MT	11/07/1997	1059,0	30	15	IGP-DI + 6,0% aa
PA	30/03/1998	332,8	30	15	IGP-DI + 7,5% aa
PB	31/03/1998	444,0	30	11,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
PE	23/12/1997	1056,7	30	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
PI	20/01/1998	421,0	15	13	IGP-DI + 6,0% aa
PR	31/03/1998	642,1	30	12,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
RJ	29/10/1999	19408,8	30	12,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
RN	26/11/1997	68,1	15	11,5 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
RO	12/02/1998	244,6	30	15	IGP-DI + 6,0% aa
RR	25/03/1998	9,1	30	11,5	IGP-DI + 6,0% aa
RS	15/04/1998	10595,1	30	12,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
SC	31/03/1998	2236,7	30	12,0 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
SE	27/11/1997	434,1	30	11,5 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
SP	22/05/1997	59363,5	30	8,86 a 13,0	IGP-DI + 6,0% aa
TOTAL		115554,7			

Valor dos Títulos: em milhões de reais, nas respectivas datas de emissão

% RLR: limite para comprometimento da RLR com serviços da dívida

Fonte: STN apud Dias (2004)

Cada estado negociou com o governo federal, caso a caso, até o ponto de firmarem protocolos de intenção. Antes da assinatura definitiva do acordo, os Executivos Estaduais precisavam obter a autorização das Assembléias Legislativas. A autorização para a operação de crédito, no âmbito do programa, foi dada pelo Senado Federal por meio da Resolução 70³⁵, de 14 de dezembro de 1995. Em linhas gerais, os contratos previam:

- a) pagamento em até 360 prestações mensais e sucessivas, sendo que a primeira parcela venceria trinta dias após a assinatura;
- b) juros de 6 a 7,5% ao ano, sendo que as menores taxas foram acordadas com os estados que transferiam para a União ativos privatizáveis, de forma

³⁵ Esta resolução estabelecia que o montante e o serviço das operações de crédito realizadas no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados não seriam computados nos limites previstos pela Resolução do Senado Federal 69/95.

a abater 20% da dívida à vista. Tais ativos recebiam um valor provisório e eram encaminhados para privatização. O valor obtido com a venda era usado para quitar o débito, conforme acordado;

- c) correção mensal pelo IGP-DI; amortização mensal corrigida pela Tabela Price³⁶;
- d) prazo de financiamento de 30 anos;
- e) garantia oferecida pelas receitas próprias e as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- f) estabelecimento de uma trajetória decrescente para a relação entre a dívida financeira total e a receita líquida anual do estado, de forma que, em uma determinada data-limite, esse valor seja igual a 1;
- g) estabelecimento de limites de comprometimento da receita líquida real mensal com o pagamento das dívidas refinanciadas junto ao governo federal (respeitando a situação de cada estado). Caso as obrigações excedam esses limites, a diferença será incorporada ao financiamento;
- h) previsão de penalidades caso sejam desrespeitadas cláusulas do contrato.

Como podemos perceber a partir dessas linhas gerais dos acordos, os estados ficaram comprometidos a realizar esforços fiscais consideráveis. Se ficou acordado que a relação entre a dívida financeira total e a receita líquida anual deveria seguir uma trajetória decrescente até atingir o valor 1, fica patente a necessidade dos estados obterem superávits primários suficientes para garantir a amortização parcial da dívida. Mas no contexto de retração econômica que marcou a segunda metade dos anos 1990, e da dificuldade (ou proibição) que obter novos empréstimos, essa meta só poderia ser alcançada via cortes de gastos (LOPREATO, 2000).

Os acordos entre a União e os estados lançaram com sucesso o regime fiscal que seria mantido posteriormente pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Promovendo uma ampla e definitiva renegociação das dívidas, o governo federal sinalizava com o fim do socorro financeiro recorrente aos estados (o que de fato seria proibido pela LRF). A fixação dos juros que deveriam ser pagos pelos estados normalizaria a

³⁶ Pereira (1965 apud VIEIRA SOBRINHO, 1998:220) esclarece sobre a Tabela Price: “Esse sistema consiste em um plano de amortização de uma dívida em prestações periódicas, iguais e sucessivas, dentro do conceito de termos vencidos, em que o valor de cada prestação, ou pagamento, é composto por duas parcelas distintas: uma de juros e uma de capital (chamada amortização)”.

trajetória do endividamento, evitando flutuações indesejadas que pudessem dificultar a capacidade de pagamento dos estados.

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados foi um esforço institucional de sucesso, mas que não pode ser avaliado de forma isolada de todos os outros esforços de aperfeiçoamento dos instrumentos de controle das finanças públicas. Esse novo contexto normativo, aliado ao crescimento da relevância da “idéia” do ajuste fiscal como um valor público, pavimentaram o caminho para a emergência de uma nova situação, em que a LRF é um grande marco. A partir de então, as instituições de controle das finanças públicas estão mais aperfeiçoadas e munidas de mecanismo de *enforcement*, a ordem fiscal está mais efetiva e estável e o valor da sustentabilidade das contas públicas está bastante sedimentado na sociedade brasileira.

As principais normas criadas após 1999 são:

- a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000), que representa um verdadeiro marco no processo recente de aperfeiçoamento das instituições de controle das finanças públicas no Brasil, conforme já destacamos neste texto;
- a Lei Ordinária 10.028/00 (Lei de Crimes Fiscais), de 19 de outubro de 2000, que alterou normas anteriores e estabeleceu especificações e penalidades para os crimes contra as finanças públicas;
- a Resolução 40/01 do Senado Federal, que estabeleceu como regra permanente que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) deverá ser limitada (no prazo de 15 anos) a 2 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL). Para os estados não ajustados a esse limite no ato da publicação da resolução, o excedente deve ser reduzido em pelo menos 1/15 (um quinze avos) por ano³⁷;
- a Resolução 43/01 do Senado Federal (alterada pela RSF 3/02), que regulamentou as operações de crédito interno e externo, estabelecendo limites e condições para autorização. Com as alterações, ficou estabelecido que novas operações de crédito não podem superar 16% da RCL dentro do mesmo exercício financeiro e que os gastos com a dívida (amortizações, juros e

³⁷ Em março de 2005 a Secretaria do Tesouro Nacional resolveu interpretar a RSF 40/01 de forma que bloqueios de transferências voluntárias só seriam aplicados a partir de 2016. Antes disso, estados que

encargos) não podem exceder 11,5% da RCL. Vale destacar que novos empréstimos só podem ser contratados por estados que obedecerem aos seguintes critérios: (i) estarem enquadrados na regra permanente estabelecida pela RSF 40/01, (ii) estarem adimplentes com as instituições que compõem o sistema financeiro nacional (exceto no caso de precatórios³⁸), (iii) oferecerem garantias em valor inferior a 32% da RCL e (iv) emitirem títulos exclusivamente para refinanciamento do principal de dívidas antigas. Outro ponto importante dessa resolução é a exclusão, para fins dos limites de que trata, de operações de crédito contratadas com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições federais de crédito ou de fomento para financiar investimentos na melhoria da gestão fiscal, no âmbito de programas avaliados pela União³⁹.

Esse amplo levantamento das principais normas fiscais criadas no Brasil desde a década de 1980 até o ano de 2001 é parte fundamental para a avaliação da hipótese principal deste trabalho. O Quadro 1 organiza as normas de forma a facilitar a visualização do processo de ordenamento fiscal e das diferentes gerações de normas identificadas nesse período. O que quero deixar evidente é que foi após 1999 que o contexto institucional se sedimenta e uma nova ordem fiscal pode ser identificada.

não estiverem enquadrados nos limites estabelecidos podem ser punidos apenas com a proibição de realizarem novas operações de crédito.

³⁸ Conforme destacou Lopreato (2004): “O Art.16 da Resolução SF n. 40/2001 vedava a contratação de operações de crédito pelas unidades inadimplentes em relação à dívida consolidada, mobiliária ou ARO e aos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000. A Resolução n. 3/2002 ampliou a possibilidade de contratação de novas operações de crédito, permitindo que se tomem novos empréstimos, mesmo devendo precatórios”.

³⁹ Para maiores detalhes ver RSF 43/2001, artigo 7, parágrafo 3º.

Quadro 1: Gerações de Normas Fiscais

Gerações de Regras Fiscais no Brasil			
	de 1983 a 1994-1995	de 1995 a 1999	a partir de 2000
Características	<ol style="list-style-type: none"> 1. início da preocupação efetiva com o déficit fiscal 2. descumprimento sistemático de várias normas 3. contínuo socorro federal aos estados 	<ol style="list-style-type: none"> 1. incremento gradual das normas de controle 2. aperto dos limites ao endividamento 3. refinanciamento definitivo das dívidas dos estados 4. indução de reformas fiscais nos estados 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ordenamento fiscal 2. <i>empowerment</i>
Normas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resolução 831 do Banco Central (09/03/1983) 2. Lei Ordinária 7.614/1987 3. Resolução 1.469 do Banco Central (21/03/1988) 4. Lei Ordinária 7.976/1989 5. Resolução 94/1989 do Senado Federal 6. Resolução 58/1990 do Senado Federal 7. Resolução 1.718 do Banco Central (29/05/1990) 8. Lei Ordinária 8.727/1993 9. Resolução 2.008/1993 do CMN 10. Emenda Constitucional número 3 (17/03/1993) 11. Resolução 11/1994 do Senado Federal 12. Lei Complementar número 82 (27/03/1995) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voto CMN 162/1995 (Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal nos Estados) 2. Resolução 69/1995 do Senado Federal 3. Medida Provisória 1.514 (07/08/1996) 4. Medida Provisória 1.560 (19/12/1996) 5. Lei Ordinária 9.496/1997 6. Resolução 2.365/1997 do CMN 7. Resoluções 2.443/1997 e 2.461/1997 do CMN 8. Resolução 78/1998 do Senado Federal 9. Lei Complementar número 96 (31/05/1999) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lei Complementar 101 - LRF (04/05/2000) 2. Lei Ordinária 10.028/2000 - Crimes Fiscais 3. Resolução 40/2001 do Senado Federal 4. Resolução 43/2001 do Senado Federal 5. Resolução 3/2002 do Senado Federal

fonte: Senado Federal. Elaboração do autor

Após o ano 1999, fica mais claro o desaparecimento gradual de incentivos ao desequilíbrio fiscal nos estados, em especial o uso dos bancos estaduais e a certeza do socorro federal caso fosse necessário. Com um novo regime fiscal estabelecido, o governo federal tinha sido capaz de eliminar diversos mecanismos antes utilizados para obtenção de receitas adicionais pelos estados. Já na opinião pública, o apoio à idéia da sustentabilidade da dívida passa a conviver com considerações acerca da “qualidade” do gasto público, efeito bastante natural considerando o grande dilema financeiro do setor público brasileiro, qual seja: como atender às enormes demandas sociais existentes nos estados sem que o endividamento seja uma alternativa possível?

Mas qual foi de fato o impacto desse ordenamento nas condições fiscais dos estados? Para testar a hipótese de que, nesse novo contexto, os estados vêm caminhando para uma situação fiscal melhor, esse trabalho avaliou a performance e a situação dos estados quanto aos indicadores de endividamento, resultado primário e despesas com pessoal em cada um dos períodos estudados: antes de 1999, quando as instituições fiscais ainda estavam em construção; e depois de 1999, com a nova ordem fiscal constituída. No capítulo a seguir, esclareço os conceitos e o método utilizado no estudo.

Nesse contexto, ganha ainda mais importância a forma como cada estado conduzirá suas políticas, buscando o ajuste fiscal. Haja vista a superação de uma condição de desordem institucional e de existência de incentivos externos e internos ao desequilíbrio das finanças públicas, outros aspectos devem ser estudados na busca do entendimento das condições fiscais.

Capítulo III – As Condições Fiscais dos Estados Brasileiros e o Impacto do Ordenamento das Finanças Públicas

Primeiramente, é importante destacar que com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas que a antecederam e a seguiram, novos conceitos para a receita e a dívida foram sendo assumidos (a saber, Receita Corrente Líquida – RCL, e Dívida Consolidada Líquida – DCL). Por isso, para efeito nesse trabalho, consideramos sempre os conceitos mais recentes, mesmo para anos anteriores, conforme dados obtidos nas fontes consultadas.

Para radiografar a situação fiscal dos estados, utilizamos 3 indicadores:

1. **a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida (ou ENDIVIDAMENTO):** conforme o texto da RSF 40/2001, em seu artigo 1º, inciso III, por dívida pública consolidada entende-se o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento”. Esta mesma resolução, em seu inciso V, estabelece que a dívida consolidada líquida é a “dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”. Já a receita corrente líquida é definida no artigo 2º (incisos I e II) desta mesma resolução, da seguinte forma: “Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal”.

2. **a relação entre o resultado primário consolidado e a receita corrente líquida (ou RESULTADO PRIMÁRIO):** conforme descrito no Balanço dos Estados Brasileiros (1999 – 2003), da Secretaria do Tesouro Nacional, “entende-se como Resultado Primário a Receita Total excluídas as Receitas Financeiras, as Operações de Crédito, e as Alienações de Bens, excluindo-se as Despesas Totais, não computando nestas últimas os Juros e Amortizações”.

3. **a relação entre as despesas com pessoal do executivo e a receita corrente líquida (ou DESPESAS COM PESSOAL);**

Antes de introduzir e calcular o que chamo de condições fiscais dos estados, é válido apresentar os dados fiscais sobre os três indicadores acima apresentados. Embora não tenham sido utilizados em sua forma “bruta” neste trabalho, são esses dados que permitem o cálculo da performance e do resultado fiscal dos estados nos períodos estudados, conforme ficará mais claro a frente.

Os indicadores de endividamento e de despesas com pessoal são importantes porque apontam para a adequação das finanças do estado aos limites estabelecidos pelo Senado Federal, quais sejam: 200% da receita corrente líquida para a dívida consolidada líquida; e 49% da receita corrente líquida para a despesa com pessoal do executivo. Já o indicador de resultado primário reflete o esforço fiscal que o estado tem desenvolvido, necessário inclusive para a sustentabilidade intertemporal de suas finanças. É necessário destacar que, no momento em que essas análises foram feitas, não foi possível obter os dados relativos ao resultado primário consolidado dos estados para o ano de 2004.

Os dados foram obtidos por meio de consulta a diversas fontes, conforme citado nas tabelas elaboradas de forma a consolidar o resultado das consultas realizadas. Seguem as tabelas apresentando os indicadores citados, assim como uma breve leitura dos dados:

Endividamento

Tabela 3: Endividamento dos Estados Brasileiros (1996 – 2004)

Dívida (pela Receita Líquida)									
	dez/96	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04 (*)
AC	1,22	1,13	1,15	1,36	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62
AL	1,91	2,60	3,13	3,66	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64
AM	0,72	0,87	1,27	1,24	1,00	0,69	0,67	0,56	0,25
AP	0,19	0,19	0,21	0,21	0,05	0,05	0,28	0,28	0,22
BA	1,49	1,32	2,08	2,17	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42
CE	1,00	0,91	1,09	1,33	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92
DF	0,26	0,21	0,26	0,25	0,36	0,35	0,40	0,36	0,27
ES	0,59	0,66	1,26	1,27	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73
GO	3,41	3,47	4,15	4,01	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21
MA	1,98	2,32	2,81	2,71	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74
MG	2,19	2,38	3,14	3,21	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24
MS	2,70	2,60	4,46	3,95	3,10	2,94	3,10	2,67	2,40
MT	2,63	3,00	3,53	3,12	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30
PA	0,81	0,74	0,75	0,82	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60
PB	1,85	1,89	1,83	1,82	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08
PE	1,25	0,96	1,65	1,74	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04
PI	1,74	1,81	2,29	2,26	1,73	1,74	1,64	1,52	1,43
PR	0,78	0,66	0,63	1,98	1,29	1,34	1,24	1,05	0,96
RJ	1,64	2,25	3,76	3,50	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04
RN	0,65	0,68	0,60	0,65	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38
RO	0,99	0,46	2,25	1,86	1,11	1,05	1,45	1,21	1,06
RR	0,28	0,21	0,22	0,39	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04
RS	2,06	2,28	2,83	3,03	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83
SC	1,80	1,81	2,41	2,68	1,83	1,45	1,95	1,67	1,62
SE	1,46	1,01	1,04	1,13	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65
SP	2,35	2,21	2,57	2,49	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23
TO	0,35	0,46	0,36	0,64	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35

Limite legal definido por Resolução do Senado Federal: 2 (ou 200% da RCL)

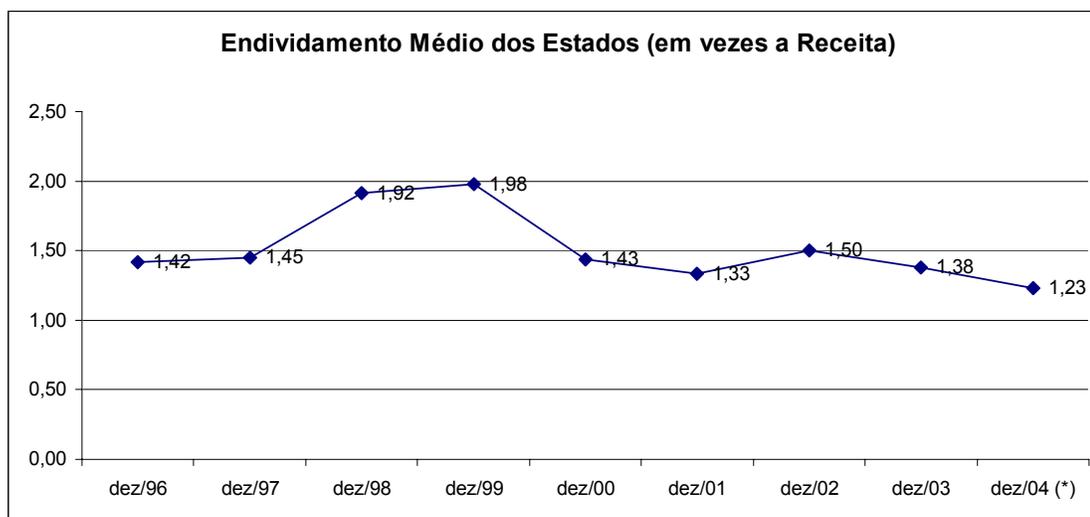
* AM, DF, MS, PR, RO, SC e SP, posição em ago/04

(1) até dez/99: Dívida Financeira/Receita Líquida Real

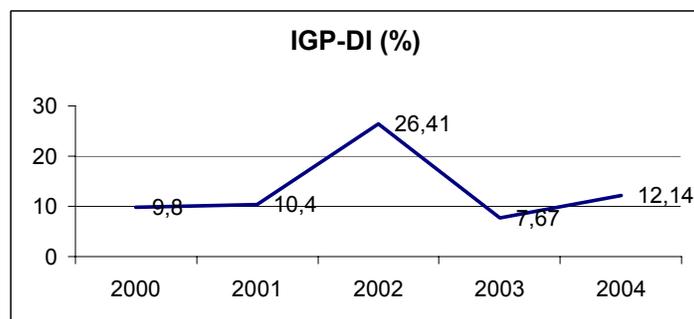
(2) de dez/2000 em diante: Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida

fonte: STN/Relatórios Fiscais. Elaboração do autor.

Pelos dados da tabela, podemos notar que, na média, o endividamento dos estados apresentou uma trajetória decrescente entre os anos de 2000 e 2004, embora tenha apresentado um aumento no ano de 2002. Neste ano, a dívida pública dos estados foi pressionada pelo avanço do IGP-DI, índice que é o indexador da dívida dos estados com o Tesouro Nacional. Essas considerações estão ilustradas pelos gráficos abaixo.

Gráfico 1: Endividamento Médio dos Estados Brasileiros

fonte: STN/Relatórios Fiscais

Gráfico 2: IGP-DI (2000 – 2004)

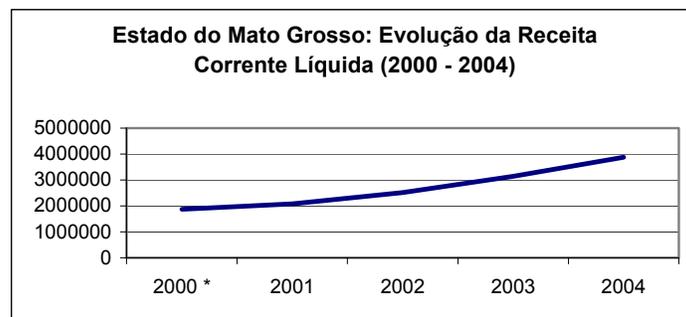
fonte: FGV. Elaboração do autor.

Entre os estados mais endividados no final do ano de 2004, destacam-se Rio Grande do Sul (2,83 vezes a RCL), Alagoas (2,64 vezes a RCL), Mato Grosso do Sul (2,40 vezes a RCL), Minas Gerais (2,24 vezes a RCL), São Paulo (2,23 vezes a RCL), Goiás (2,21 vezes a RCL) e Rio de Janeiro (2,04 vezes a RCL). Neste ano, a dívida consolidada líquida desses estados superava o limite legal de 2 vezes a RCL. No entanto, se considerarmos o período entre 2002 e 2004, e dermos especial atenção a trajetória do endividamento, veremos que apenas os estados do Alagoas e do Rio Grande do Sul apresentam aumento desse indicador.

Para maiores esclarecimentos sobre a trajetória do endividamento de cada estado, seriam necessários estudos de caso. Cada estado pode apresentar condições distintas, que quando reunidas, refletem-se nos níveis de endividamento. Como

exemplo, destaco o caso do Mato Grosso, que apresenta uma redução bastante consistente (de quase 50%) do seu endividamento entre os anos de 2000 e 2004. Tal situação pode ser explicada pelo desempenho de sua Receita Corrente Líquida, que mais do que dobrou nesse período (conforme mostra o gráfico abaixo), impulsionada pelos ganhos do agronegócio. O mesmo aconteceu em Goiás (com relação a RCL), embora aí o impacto sobre a redução do endividamento não tenha sido tão consistente.

Gráfico 3: Estados do Mato Grosso – Evolução da Receita



fonte: STN. Elaboração do autor.

Resultado Primário

Tabela 4: Resultado Primário dos Estados (1994 – 2003)

Resultado Primário (em % da Receita)											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
AC	-20	-21	9	-2	-5	-8	11	10	7	9	
AL	-1	8	-34	22	19	0	3	18	25	9	
AM	0	-5	13	10	-6	8	22	-9	5	6	
AP	-26	-5	13	1	5	8	16	7	1	1	
BA	-2	-2	-1	28	-46	3	8	3	10	6	
CE	-5	-2	1	-1	26	-17	-2	-2	1	5	
DF	0	0	-4	-2	-1	2	2	6	4	2	
ES	-7	-22	-11	-18	-30	-10	5	10	6	11	
GO	-38	-2	-3	34	-41	-18	10	-18	8	12	
MA	1	13	5	25	28	-11	41	4	8	2	
MG	-9	-21	3	6	-36	16	10	0	-8	8	
MS	-22	7	-20	19	-21	11	1	8	9	2	
MT	-30	-26	9	14	-17	15	8	16	5	13	
PA	3	2	-5	nd	7	-5	5	6	4	3	
PB	-2	6	6	4	-1	1	15	-4	-2	3	
PE	3	-5	-9	1	-49	9	49	-5	-2	7	
PI	-5	-10	5	15	5	7	19	12	3	-13	
PR	-1	-5	-3	-20	-49	-101	37	7	7	9	
RJ	-30	-28	-36	-32	-39	50	1	-4	2	10	
RN	-26	-9	-10	55	-44	0	7	3	3	3	
RO	-13	-37	-9	-3	-81	7	11	10	3	10	
RR	-20	-14	-4	-1	3	4	-5	-5	19	-7	
RS	3	-8	-2	9	-32	-6	-2	-3	4	5	
SC	-8	-9	-4	4	-4	1	4	12	-19	-8	
SE	-23	-8	-1	42	-35	-3	10	8	9	5	
SP	-25	-1	2	-7	16	15	7	8	6	7	
TO	-36	-3	-42	-5	2	8	14	15	-4	-4	

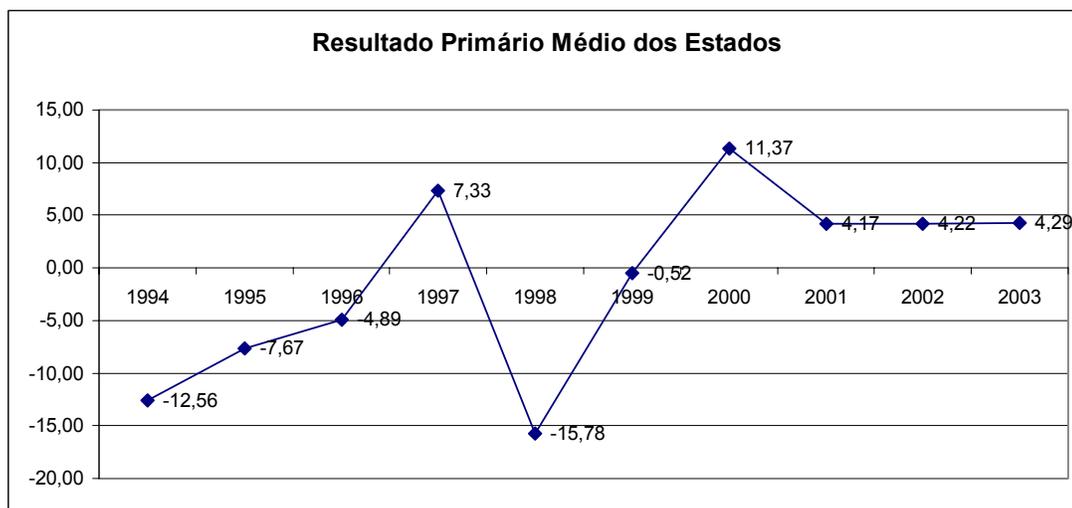
fonte: STN abud Botelho (2002) e Balanço dos Estados Brasileiros (STN)

Elaboração do autor

Conforme registrou Nascimento e Gerardo (2002:15), “de acordo com a doutrina, Resultado Primário corresponde ao total das receitas não financeiras menos o total das despesas não financeiras. Entende-se por receita não financeira, o total das receitas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os rendimentos das aplicações financeiras, as operações de crédito e as alienações de bens. Por despesas não financeiras, entende-se o total das despesas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os encargos da dívida e as amortizações”. Trata-se de um resultado contábil que ganhou grande importância nos últimos anos, a partir do estabelecimento do consenso de que o setor público deve equilibrar suas contas, ajustando suas despesas às suas receitas (excluídas as receitas e despesas financeiras).

Conforme ilustra o gráfico 4, o resultado primário médio dos estados vem melhorando desde 1994 até 2000, tendo tido uma volatilidade evidente entre os anos de 1996 e 2001. Vários fatores impactaram, positiva e negativamente, o resultado primário dos estados nesse período: as assinaturas dos contratos de renegociação das dívidas estaduais (1997 a 1999), o ano eleitoral de 1998 e as crises internacionais que reduziram as receitas do setor público. É inegável que tais variações prejudicam a mensuração da performance desse indicador, diminuindo muito o poder explicativo de indicadores compostos pela média aritmética simples do período.

Gráfico 4: Resultado Primário Médio (1994 – 2003)



fonte: STN

O que o resultado primário dos estados brasileiros podem nos contar? No contexto de um programa de ajuste fiscal, o resultado primário tem uma importante

significância: ele aponta o nível de sustentabilidade financeira do estado. Em outras palavras, superávits primários indicam que o estado é capaz de honrar seus compromissos financeiros (ou parte deles) sem a necessidade de contrair novos empréstimos na mesma proporção. Daí a importância da observação cuidadosa desse indicador.

Despesas com Pessoal

Tabela 5: Despesas com Pessoal dos Estados Brasileiros (1994 – 2004)

Despesas de Pessoal (em % da RCL)											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04 *
AC	86	73	68	66	58	50	54	47	45	49	49
AL	62	68	96	65	54	70	41	44	47	49	48
AM	41	35	37	46	57	35	31	41	40	41	40
AP	59	82	61	56	49	55	41	33	30	37	39
BA	37	55	54	50	51	52	47	38	42	44	41
CE	43	35	38	51	43	47	38	41	39	41	40
DF	27	77	79	73	74	71	47	34	32	34	32
ES	55	67	68	63	66	64	37	32	42	37	33
GO	69	76	68	63	65	66	49	44	49	45	43
MA	55	61	64	57	55	52	35	37	36	47	42
MG	67	54	50	51	49	71	39	63	62	32	48
MS	56	62	66	56	60	52	39	48	35	37	37
MT	60	77	67	58	56	48	42	43	37	37	35
PA	70	63	67	64	51	60	44	43	43	45	43
PB	56	52	55	51	53	52	21	42	48	53	51
PE	52	82	77	71	70	69	60	48	47	47	45
PI	71	83	71	70	65	62	39	47	49	51	49
PR	34	66	68	68	62	57	33	49	45	46	47
RJ	67	95	102	95	87	35	41	35	38	39	31
RN	65	79	75	72	59	54	42	46	49	48	47
RO	48	87	75	75	69	79	54	37	31	38	37
RR	16	20	19	18	20	30	39	33	25	46	30
RS	63	77	79	77	73	76	37	50	49	49	43
SC	58	67	58	56	66	38	36	46	49	44	44
SE	51	77	66	60	57	61	37	47	46	48	43
SP	49	49	61	50	63	64	38	48	48	47	44
TO	54	51	42	39	40	38	35	36	36	37	40

Após 2000: Limite legal (incisos I, II e III, art. 20 da LRF): 49% da RCL para gastos com Pessoal do Executivo

* AM, DF, MS, PR, RO, SC e SP, posição em ago/04

fonte: STN abud Botelho (2002)

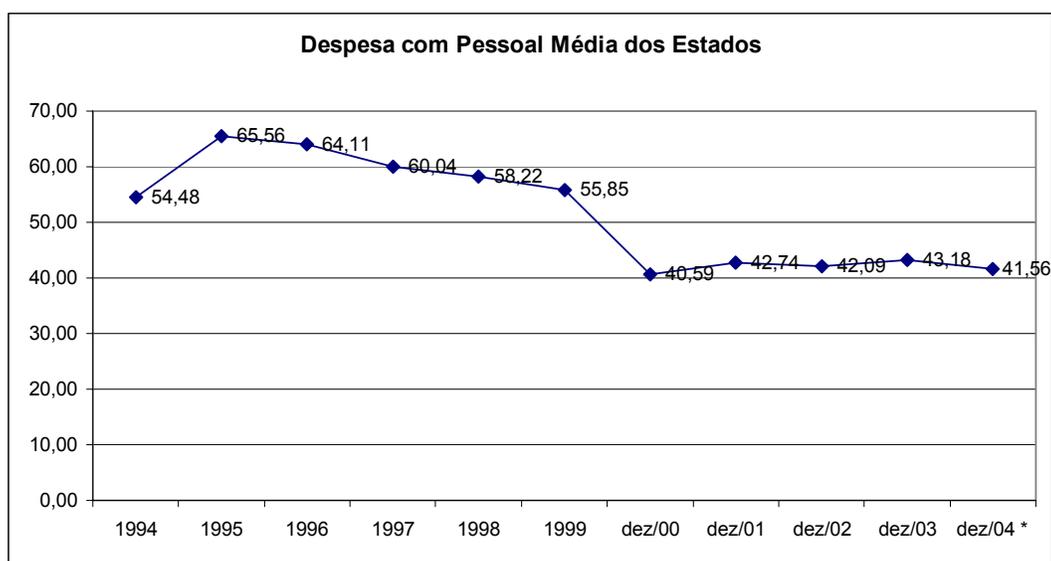
A tabela 5 mostra que, na média, a despesa com pessoal apresentou um pequeno aumento no período de 2000 a 2004, conforme ilustra gráfico 5. No entanto, em se tratando de respeito ao limite legal (49% da Receita Corrente Líquida para despesa com pessoal do Poder Executivo), este indicador apresenta-se sob considerável controle. Olhando para períodos mais recentes, como os anos de 2002 e 2003, somente Paraíba e Piauí estiveram fora do limite legal. Já em 2004 apenas a Paraíba não ajustou seus gastos ao limite.

Quanto a esse indicador fiscal, vale destacar que ele merece uma contextualização especial. Primeiramente, devido ao fato de que a relação entre ajuste fiscal e redução da despesa com pessoal tem um claro limite, já que nenhum Estado pode reduzir essa despesa além de um mínimo tal que garanta o bom funcionamento

do aparelho do Estado. Um outro aspecto justifica a distinção das análises desse indicador: o fato de ele ter sido abruptamente reduzido em alguns Estados, o que sinaliza que pode ter havido alguma manobra contábil para adequá-los aos limites legais.

De fato, Nascimento (2003) registra que entes públicos têm praticado a retirada de despesas tanto com inativos quanto com pensionistas do cômputo das despesas com pessoal, justificando tal ação por meio de interpretações da norma de forma a beneficiar interesses locais. Instalada essa polêmica, o fato é que a performance desse indicador fica distorcida por tais soluções contábeis adotadas por alguns estados.

Gráfico 5: Despesas com Pessoal Média (1994 – 2004)



fonte: STN

Em sintonia com o que já foi dito, é destaque o caso de Minas Gerais, que entre os anos de 2002 e 2003 reduziu as despesas com pessoal do executivo em quase 50%. Pela análise dos Demonstrativos da Despesa com Pessoal (Poder Executivo), disponível na STN, essa redução brusca parece ter sido obtida pela exclusão das despesas com pessoal inativo e pensionistas, manobra contábil de validade discutível. É sabido que em 2002, o Governador Aécio Neves (PSDB) implantou no estado de Minas Gerais um programa de modernização administrativa chamado “Choque de Gestão”, e que esse programa tem obtido bons resultados, especialmente em se tratando de equilíbrio fiscal. Mas, como reitera Nascimento (2003:22), “não devemos

buscar no plano contábil soluções para problemas que devem ser resolvidos administrativamente”.

A leitura dos dados sobre os indicadores fiscais dos estados nos permite uma primeira constatação: a de que esses indicadores foram, por motivos óbvios, fortemente afetados por fatores como o desempenho da atividade econômica no estado e as variações do IGP-DI. De fato, avaliar a questão fiscal dos estados a partir dos valores anuais dos indicadores, abordagem esta que é a mais divulgada em especial pela imprensa, não nos diz muito sobre a real direção na qual as condições fiscais se encaminham. É preciso compor indicadores que corrijam, mesmo que parcialmente, as variações dos indicadores fiscais provocadas por ciclos econômicos ou por variações cambiais passageiras. Nesse sentido, proponho o cálculo dos indicadores das condições fiscais (performance e resultado fiscal), conforme será esclarecido a seguir.

Compondo os indicadores de performance fiscal

De posse dos dados históricos sobre o endividamento, o resultado primário e a despesa com pessoal dos estados brasileiros, conforme apresentado anteriormente nesse trabalho, faz-se necessário compor as variáveis dependentes de forma a permitir a análise da hipótese central a ser estudada. Relembrando, o que me proponho a estudar é o impacto do ordenamento das finanças públicas e da capacidade burocrática dos estados sobre suas condições fiscais. Como condição fiscal entendo o conjunto formado pelo (i) desempenho (em termos de melhora ou piora, ou seja, uma variável de fluxo) de seus indicadores fiscais e (ii) pelo resultado de cada indicador fiscal (indicado pela média ajustada de cada período, ou seja, uma variável de estoque.

Dessa forma, é preciso medir para cada estado, com base nos dados existentes, o fluxo e o estoque (médio ajustado) dos três indicadores fiscais apresentados. Ainda, essas medidas devem ser calculadas levando em conta dois períodos distintos: antes e depois de 1999. Essa distinção de períodos reflete as constatações já feitas quanto ao contexto institucional das finanças públicas brasileiras.

A seguir, explico detalhadamente como foi calculada a performance de cada indicador nos dois períodos em foco.

Performance do Endividamento

Para esse indicador, temos disponíveis os dados de 1996 a 2004. Separando os períodos, temos 1996-1999 e 1999-2004. Vale destacar que o ano de 1999 será sempre considerado nos dois períodos, já que o que queremos medir é a melhora ou piora do indicador antes e depois de 1999. Como os valores disponíveis referem-se a posição registrada no último mês de cada ano, o valor de 1999 refere-se especificamente a dezembro deste ano, e desta forma é referência final para o primeiro período e de partida para o segundo período.

Visando evitar que dados fossem desprezados, evitei calcular a performance dos períodos utilizando apenas a variação entre valores referentes aos extremos (1996 e 1999 ou 1999 e 2004). Diferente disso, calculei a média aritmética dos valores dos anos de 1996 e 1997 e dos anos de 1998 e 1999, calculando em seguida a variação entre as médias, repetindo o procedimento para o período 1999-2004. Dessa forma, não só com relação ao indicador de endividamento quanto para os outros dois, busquei aproximar os valores da performance fiscal à realidade refletida na série temporal disponível.

Para a performance do endividamento, portanto, fiz os seguintes cálculos, sendo que *Divid* é o valor do endividamento para o ano indicado:

Performance do Endividamento (1996-1999):

$$\{[(\text{Divid } 1996 + \text{Divid } 1997)/2] - [(\text{Divid } 1998 + \text{Divid } 1999)/2]\} / [(\text{Divid } 1996 + \text{Divid } 1997)/2]$$

Performance do Endividamento (1999-2004):

$$\{[(\text{Divid } 1999 + \text{Divid } 2000 + \text{Divid } 2001)/3] - [(\text{Divid } 2002 + \text{Divid } 2003 + \text{Divid } 2004)/3]\} / [(\text{Divid } 1999 + \text{Divid } 2000 + \text{Divid } 2001)/3]$$

A tabela 6 apresenta os resultados dos cálculos descritos. Os valores indicam a performance do endividamento de cada estado antes e depois de 1999. A título de exemplo e para melhor compreensão, a leitura dos resultados é a seguinte: para o estado do Acre, o endividamento sobre a Receita Líquida piorou 7% (0,07) entre os anos de 1996 e 1999, e melhorou 37% (0,37) entre os anos de 1999 e 2004.

Tabela 6: Performance do Endividamento (antes e depois de 1999)

ENDIVIDAMENTO			
Antes 99		Depois 99	
AC	-0,07	AC	0,37
AL	-0,51	AL	-0,01
AM	-0,58	AM	0,49
AP	-0,11	AP	-1,52
BA	-0,51	BA	0,12
CE	-0,27	CE	-0,01
DF	-0,09	DF	-0,07
ES	-1,02	ES	0,06
GO	-0,19	GO	0,26
MA	-0,28	MA	0,09
MG	-0,39	MG	-0,05
MS	-0,59	MS	0,18
MT	-0,18	MT	0,39
PA	-0,01	PA	0,07
PB	0,02	PB	0,18
PE	-0,53	PE	0,07
PI	-0,28	PI	0,20
PR	-0,81	PR	0,30
RJ	-0,87	RJ	0,14
RN	0,06	RN	0,18
RO	-1,83	RO	0,07
RR	-0,24	RR	0,16
RS	-0,35	RS	-0,03
SC	-0,41	SC	0,12
SE	0,12	SE	0,26
SP	-0,11	SP	-0,05
TO	-0,23	TO	0,22
MEDIA	-0,38		0,08

Performance do Resultado Primário

Para o indicador da performance do resultado primário, temos os valores dos anos de 1994 ao ano de 2003. Da mesma forma como feito com o indicador da performance do endividamento, separamos a série histórica disponível em dois períodos, antes de 1999 e depois de 1999, e calculamos a performance do indicador para cada um dos períodos conforme as fórmulas abaixo:

Performance do Resultado Primário (1994-1999):

$$\frac{\{[(\text{Respr } 1994 + \text{Respr } 1995 + \text{Respr } 1996)/3] - [(\text{Respr } 1997 + \text{Respr } 1998 + \text{Respr } 1999)/3]\}}{[(\text{Respr } 1994 + \text{Respr } 1995 + \text{Respr } 1996)/3]}$$

Performance do Resultado Primário (1999-2003):

$$\frac{\{[(\text{Respr } 1999 + \text{Respr } 2000)/2] - [(\text{Respr } 2002 + \text{Respr } 2003)/2]\}}{[(\text{Respr } 1999 + \text{Respr } 2000)/2]}$$

A tabela 7 apresenta os resultados dos cálculos, que indicam a melhora ou piora (em %) do resultado primário de cada estado e em cada um dos períodos.

Tabela 7: Performance do Resultado Primário (antes e depois de 1999)

RESULTADO PRIMÁRIO			
Antes 99		Depois 99	
AC	0,53	AC	4,04
AL	2,52	AL	10,35
AM	0,50	AM	-0,64
AP	1,78	AP	-0,92
BA	-2,00	BA	0,45
CE	2,33	CE	1,33
DF	0,75	DF	0,47
ES	-0,45	ES	4,51
GO	0,42	GO	3,49
MA	1,21	MA	-0,68
MG	0,48	MG	-1,00
MS	1,26	MS	-0,04
MT	1,26	MT	-0,23
PA	nd	PA	nd
PB	-0,60	PB	-0,95
PE	-2,55	PE	-0,92
PI	3,70	PI	-1,39
PR	-17,89	PR	1,25
RJ	0,78	RJ	-0,78
RN	1,24	RN	-0,16
RO	-0,31	RO	-0,27
RR	1,16	RR	13,78
RS	-3,14	RS	2,22
SC	1,05	SC	-6,41
SE	1,13	SE	0,92
SP	2,00	SP	-0,38
TO	1,06	TO	-1,37
MEDIA	-0,07		0,99

Performance da Despesa com Pessoal

Para o indicador da performance da despesa com pessoal, temos os valores de 1994 a 2004. Novamente, da mesma forma que foi feito para os outros dois indicadores, calculei as performances para os dois períodos conforme as fórmulas a seguir:

Performance da Despesa com Pessoal (1994-1999):

$$\frac{\{[(\text{Despe } 1994 + \text{Despe } 1995 + \text{Despe } 1996)/3] - [(\text{Despe } 1997 + \text{Despe } 1998 + \text{Despe } 1999)/3]\}}{[(\text{Despe } 1994 + \text{Despe } 1995 + \text{Despe } 1996)/3]}$$

Performance da Despesa com Pessoal (1999-2004):

$$\frac{\{[(\text{Despe } 1999 + \text{Despe } 2000 + \text{Despe } 2001)/3] - [(\text{Despe } 2002 + \text{Despe } 2003 + \text{Despe } 2004)/3]\}}{[(\text{Despe } 1999 + \text{Despe } 2000 + \text{Despe } 2001)/3]}$$

Os resultados para esse indicador estão apresentados na tabela 8, indicando a melhora ou piora (em %) da despesa com pessoal de cada estado e em cada um dos dois períodos.

Tabela 8: Performance da Despesa com Pessoal (antes e depois de 1999)

DESPESA COM PESSOAL			
Antes 99		Depois 99	
AC	0,23	AC	0,06
AL	0,16	AL	0,07
AM	-0,22	AM	-0,13
AP	0,21	AP	0,17
BA	-0,05	BA	0,07
CE	-0,22	CE	0,05
DF	-0,19	DF	0,35
ES	-0,02	ES	0,16
GO	0,09	GO	0,14
MA	0,09	MA	-0,01
MG	0,00	MG	0,18
MS	0,09	MS	0,22
MT	0,21	MT	0,18
PA	0,13	PA	0,10
PB	0,04	PB	-0,32
PE	0,00	PE	0,22
PI	0,12	PI	0,00
PR	-0,11	PR	0,01
RJ	0,18	RJ	0,03
RN	0,16	RN	-0,01
RO	-0,06	RO	0,38
RR	-0,24	RR	0,01
RS	-0,03	RS	0,13
SC	0,13	SC	-0,15
SE	0,08	SE	0,06
SP	-0,11	SP	0,07
TO	0,20	TO	-0,03
MEDIA	0,03		0,08

Ordenamento das finanças públicas X performances fiscais

Como já foi dito, chamo de ordenamento das finanças públicas o processo gradual de construção de normas e regras fiscais conduzido pelo governo federal e que tem como objetivo produzir no setor público uma determinada situação fiscal entendida como desejável. Para tanto, tais normas fiscais estabelecem limites ao gasto público e ao endividamento, e também configuram novos contextos onde mecanismos funcionam para garantir o cumprimento de tais restrições.

O esforço do governo federal em regular as finanças do setor público não é recente. Desde a primeira metade da década de 1980, quando a questão fiscal tornou-se efetivamente um aspecto a ser monitorado, normas fiscais têm sido criadas no Brasil. O que podemos distinguir nessas décadas são diferentes características que nos permitem separar tais normas em 3 grupos principais, que chamo de gerações de normas fiscais, conforme já apresentado no Quadro 1.

Para avaliar se o ordenamento fiscal tem, de fato, levado os Estados brasileiros a uma situação fiscal desejável (e que pode ser sustentada no tempo), tão importante quanto avaliar se os limites estão sendo cumpridos, entendo que novos estudos devam medir qual tem sido a performance dos indicadores fiscais⁴⁰ nos governos subnacionais. Em outras palavras, defendo que é preciso conhecer se os governos têm melhorado ou piorado seus indicadores fiscais, de forma a demonstrar para qual direção as finanças dos estados estão caminhando.

Calculadas as performances dos três indicadores fiscais para os dois períodos distintos, destaco uma primeira constatação que vai ao encontro da idéia de que o processo de ordenamento das finanças públicas no Brasil tem, efetivamente, produzido melhores desempenhos fiscais. Considerando que o primeiro período (antes de 1999) é marcado pela construção da ordem fiscal, enquanto que o segundo (após 1999) apresenta uma ordem fiscal já constituída, o fato de todas as performances dos três indicadores terem sido, na média, melhores no segundo período indica que a hipótese desse trabalho é factível e, portanto, merece ser testada. Essa constatação está apresentada na tabela 9.

⁴⁰ Essa informação, aliada à dados sobre os resultados fiscais, podem retratar o quadro que chamo de condição fiscal.

Tabela 9: Performances Médias dos Indicadores Fiscais ante e depois de 1999

ENDIVIDAMENTO		RESULTADO PRIMÁRIO		DESPESA COM PESSOAL	
Antes 99	Depois 99	Antes 99	Depois 99	Antes 99	Depois 99
-0,38	0,08	-0,07	0,99	0,03	0,08

De fato, se considerarmos o número de estados ajustados aos limites legais ao término dos dois períodos distintos, reforçamos a constatação de que o ordenamento das finanças públicas tem levado a uma melhora efetiva da situação fiscal dos estados. Conforme os dados previamente apresentados (e que estão reapresentados na tabela 10, desta vez incluindo a informação sobre o ajuste ao limite legal), em 1999 haviam 12 estados com dívida superior a 2 vezes sua receita, enquanto que em 2004 esse número era de 7 estados. Entre 1996 e 1999 apenas 3 estados apresentaram performances positivas para seus endividamentos, enquanto que entre 1999 e 2004, 20 estados atingiram desempenho positivo para esse indicador fiscal.

Com relação ao resultado primário, em 1999 haviam 9 estados registrando déficits; em 2003 apenas 4 estados não produziram superávits primários. Entretanto, se considerarmos o número de estados com performance negativa nesse indicador, entre 1994 e 1999 eram 7, enquanto que entre 1999 e 2003 esse número passou para 15. É natural que os casos de melhora no primeiro período (1994 – 1999) tenham sido mais numerosos porque mais estados encontravam-se em situação de déficit e, portanto, precisavam melhorar seus resultados primários e caminhar na direção do saneamento de suas contas. Como não há meta estabelecida legalmente para o superávit primário nos estados, uma vez apresentando superávits o incentivo à melhora durante o segundo período (1999 – 2003) é menor. Dos 15 estados que apresentaram performance negativa para o resultado primário, 13 ainda sim apresentaram superávits em 2003.

Por fim, em 1999 haviam 11 estados que superavam o limite legal para despesas com pessoal, enquanto que em 2004 apenas 1 estado ainda não havia se ajustado à norma vigente. Entre 1994 e 1999 dez estados apresentaram performances negativas nesse indicador fiscal, enquanto que entre 1999 e 2004 apenas 6 estados pioraram a relação entre receita e despesas com pessoal; a despeito dessa piora, e como já foi dito, apenas 1 estado encontrava-se acima do limite legal em 2004. A tabela 10 apresenta todas as considerações citadas.

Tabela 10: Performance Fiscal antes (A) e depois (D) de 1999

	Endividamento A			Endividamento D				Res Primário A			Res Primário D				Desp Pessoal A			Desp Pessoal D		
	perform	limite		perform	limite			perform	superávit		perform	superávit			perform	limite		perform	limite	
		1996	1999		1999	2004			1994	1999		1999	2003			1994	1999		1999	2004
AC	-0,07	sim	sim	0,37	sim	sim	AC	0,53	não	não	4,04	não	sim	AC	0,23	não	sim	0,06	sim	sim
AL	-0,51	sim	não	-0,01	não	não	AL	2,52	não	sim	10,35	sim	sim	AL	0,16	não	não	0,07	não	sim
AM	-0,58	sim	sim	0,49	sim	sim	AM	0,50	sim	sim	-0,64	sim	sim	AM	-0,22	sim	sim	-0,13	sim	sim
AP	-0,11	sim	sim	-1,52	sim	sim	AP	1,78	não	sim	-0,92	sim	sim	AP	0,21	sim	sim	0,17	sim	sim
BA	-0,51	sim	não	0,12	não	sim	BA	-2,00	não	sim	0,45	sim	sim	BA	-0,05	sim	sim	0,07	sim	sim
CE	-0,27	sim	sim	-0,01	sim	sim	CE	2,33	não	não	1,33	não	sim	CE	-0,22	sim	sim	0,05	sim	sim
DF	-0,09	sim	sim	-0,07	sim	sim	DF	0,75	sim	sim	0,47	sim	sim	DF	-0,19	sim	não	0,35	não	sim
ES	-1,02	sim	sim	0,06	sim	sim	ES	-0,45	não	não	4,51	não	sim	ES	-0,02	sim	não	0,16	não	sim
GO	-0,19	não	não	0,26	não	não	GO	0,42	não	não	3,49	não	sim	GO	0,09	não	não	0,14	não	sim
MA	-0,28	sim	não	0,09	não	sim	MA	1,21	sim	não	-0,68	não	sim	MA	0,09	sim	sim	-0,01	sim	sim
MG	-0,39	não	não	-0,05	não	não	MG	0,48	não	sim	-1,00	sim	sim	MG	0,00	não	não	0,18	não	sim
MS	-0,59	não	não	0,18	não	não	MS	1,26	não	sim	-0,04	sim	sim	MS	0,09	sim	sim	0,22	sim	sim
MT	-0,18	não	não	0,39	não	sim	MT	1,26	não	sim	-0,23	sim	sim	MT	0,21	sim	sim	0,18	sim	sim
PA	-0,01	sim	sim	0,07	sim	sim	PA	nd	sim	não	nd	não	sim	PA	0,13	não	sim	0,10	sim	sim
PB	0,02	sim	sim	0,18	sim	sim	PB	-0,60	não	sim	-0,95	sim	sim	PB	0,04	sim	sim	-0,32	sim	não
PE	-0,53	sim	sim	0,07	sim	sim	PE	-2,55	sim	sim	-0,92	sim	sim	PE	0,00	sim	não	0,22	não	sim
PI	-0,28	sim	não	0,20	não	sim	PI	3,70	não	sim	-1,39	sim	não	PI	0,12	não	não	0,00	não	sim
PR	-0,81	sim	sim	0,30	sim	sim	PR	-17,89	não	não	1,25	não	sim	PR	-0,11	sim	sim	0,01	sim	sim
RJ	-0,87	sim	não	0,14	não	não	RJ	0,78	não	sim	-0,78	sim	sim	RJ	0,18	não	sim	0,03	sim	sim
RN	0,06	sim	sim	0,18	sim	sim	RN	1,24	não	0	-0,16	0	sim	RN	0,16	não	sim	-0,01	sim	sim
RO	-1,83	sim	sim	0,07	sim	sim	RO	-0,31	não	sim	-0,27	sim	sim	RO	-0,06	sim	não	0,38	não	sim
RR	-0,24	sim	sim	0,16	sim	sim	RR	1,16	não	sim	13,78	sim	não	RR	-0,24	sim	sim	0,01	sim	sim
RS	-0,35	não	não	-0,03	não	não	RS	-3,14	sim	não	2,22	não	sim	RS	-0,03	não	não	0,13	não	sim
SC	-0,41	sim	não	0,12	não	sim	SC	1,05	não	sim	-6,41	sim	não	SC	0,13	sim	sim	-0,15	sim	sim
SE	0,12	sim	sim	0,26	sim	sim	SE	1,13	não	não	0,92	não	sim	SE	0,08	sim	não	0,06	não	sim
SP	-0,11	não	não	-0,05	não	não	SP	2,00	não	sim	-0,38	sim	sim	SP	-0,11	sim	não	0,07	não	sim
TO	-0,23	sim	sim	0,22	sim	sim	TO	1,06	não	sim	-1,37	sim	não	TO	0,20	sim	sim	-0,03	sim	sim

Elaboração do autor.

perform = performance do indicador para o período a que se refere, conforme método de cálculo apresentado anteriormente

limite = enquadrado (sim) ou não enquadrado (não) no limite legal ao final do ano a que se refere

superávit = realizado (sim) ou não realizado (não) superávit primário no ano a que se refere

Outra forma de demonstrar a melhora no comportamento das performances fiscais após 1999 é por meio do gráfico Boxplot. Como podemos notar nos gráficos 6, 7 e 8, em todos os casos há uma tendência de melhores performances fiscais no gráfico da direita, que representa o período posterior a 1999. Entretanto, ao ilustrar a dispersão dos resultados nos estados, esses gráficos apontam para a constatação de que o ordenamento fiscal explica a tendência de melhora, mas não explica as diferenças nas performances entre os estados em um mesmo período, e em especial entre 1999 e 2003/04.

Essa constatação materializa a situação que as hipóteses complementares desta pesquisa visam explicar, que são justamente as diferentes direções que as condições fiscais dos estados tomaram, apesar do mesmo contexto institucional. Identificar indícios de quais são e como agiram os determinantes destes contrastes, em especial no período em que as reformas fiscais dos estados experimentaram sua gênese, é um dos objetivos dos estudos de caso apresentados nesta pesquisa.

Gráfico 6: Performances do Endividamento antes e depois de 1999

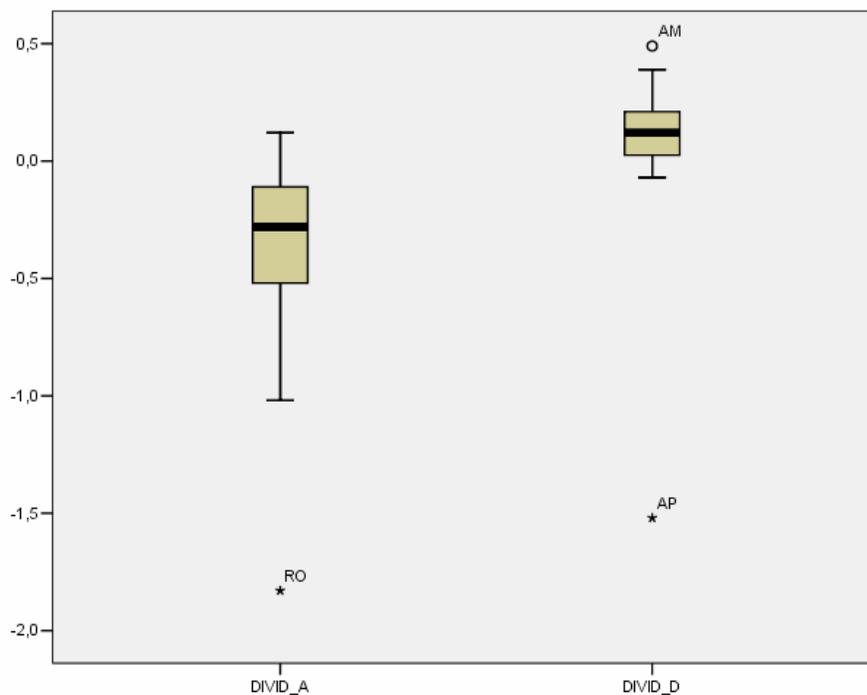


Gráfico 7: Performances do Resultado Primário antes e depois de 1999

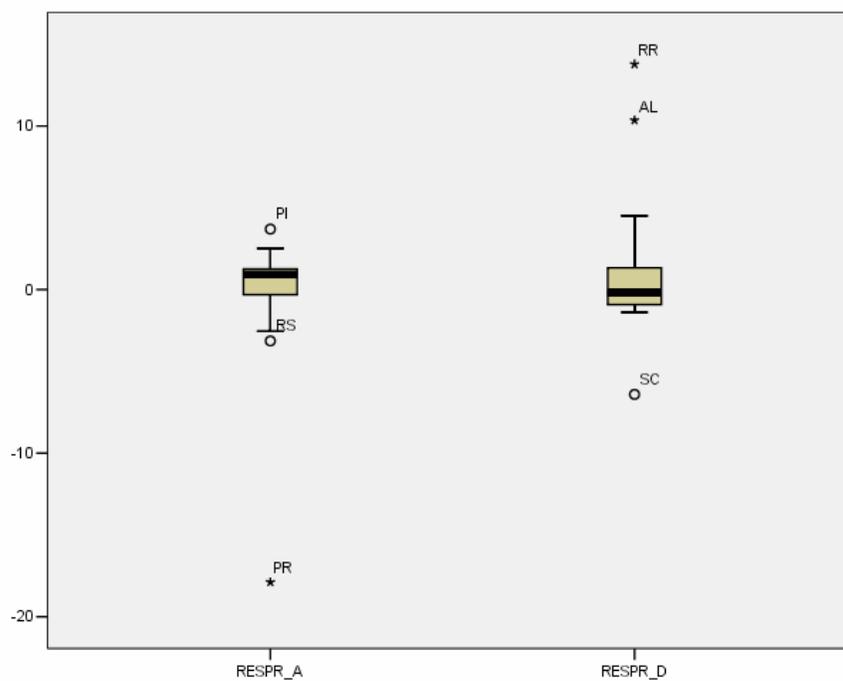
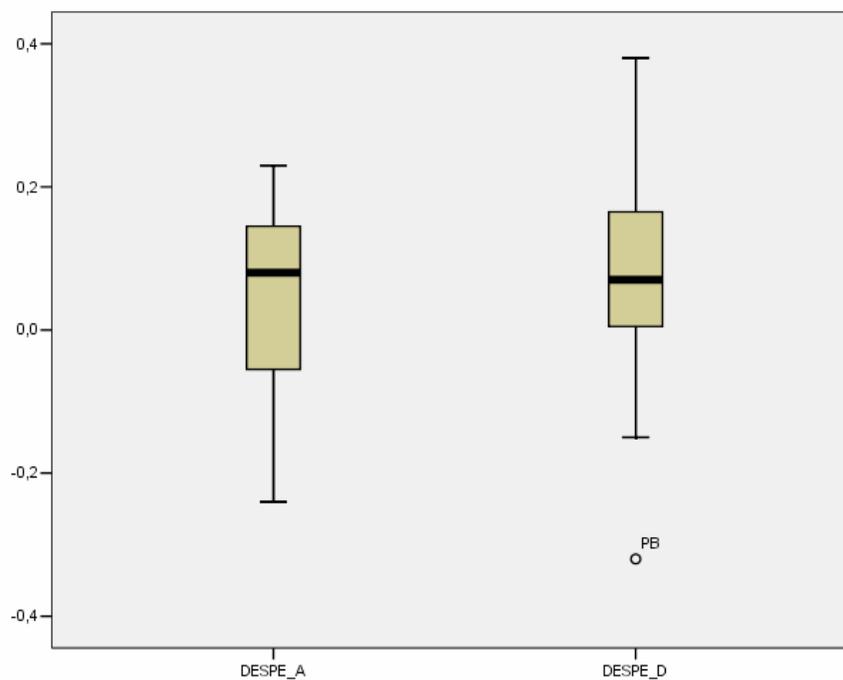


Gráfico 8: Performances da Despesa com Pessoal antes e depois de 1999



De fato, os argumentos que ilustram a correlação existente entre o ordenamento fiscal e a melhora nas performances fiscais nada esclarece quanto aos motivos pelos quais os estados apresentam performances tão distintas. No período

após 1999, quando a influência das normas fiscais já é evidente, os estados apresentaram performances que variaram de -1,52 a 0,49 para o endividamento, de -6,41 a 13,78 para o resultado primário e de -0,32 a 0,38 para a despesa com pessoal. A tabela 11 ilustra essas considerações.

Tabela 11: Performance Fiscal antes e depois de 1999: estatística descritiva

<i>DIVID_A</i>		<i>DIVID_D</i>	
Média	-0,38	Média	0,08
Erro padrão	0,08	Erro padrão	0,07
Mediana	-0,28	Mediana	0,12
Desvio padrão	0,41	Desvio padrão	0,35
Variância da amostra	0,17	Variância da amostra	0,12
Curtose	5,26	Curtose	17,95
Assimetria	-1,91	Assimetria	-3,83
Intervalo	1,96	Intervalo	2,01
Mínimo	-1,83	Mínimo	-1,52
Máximo	0,12	Máximo	0,49
Contagem	27,00	Contagem	27,00
<i>RESPR_A</i>		<i>RESPR_D</i>	
Média	-0,07	Média	1,03
Erro padrão	0,77	Erro padrão	0,76
Mediana	0,91	Mediana	-0,19
Desvio padrão	3,93	Desvio padrão	3,89
Variância da amostra	15,47	Variância da amostra	15,13
Curtose	18,15	Curtose	4,93
Assimetria	-3,99	Assimetria	1,82
Intervalo	21,59	Intervalo	20,18
Mínimo	-17,89	Mínimo	-6,41
Máximo	3,70	Máximo	13,78
Contagem	26,00	Contagem	26,00
<i>DESPE_A</i>		<i>DESPE_D</i>	
Média	0,03	Média	0,08
Erro padrão	0,03	Erro padrão	0,03
Mediana	0,08	Mediana	0,07
Desvio padrão	0,14	Desvio padrão	0,15
Variância da amostra	0,02	Variância da amostra	0,02
Curtose	-0,84	Curtose	1,42
Assimetria	-0,50	Assimetria	-0,34
Intervalo	0,47	Intervalo	0,69
Mínimo	-0,24	Mínimo	-0,32
Máximo	0,23	Máximo	0,38
Contagem	27,00	Contagem	27,00

Além da tendência de melhora das performances fiscais, devemos verificar a tendência do resultado fiscal de cada estado durante cada período (antes e depois de 1999). O que quero deixar ainda mais claro com isso é a tendência real de ajuste fiscal que existe nos estados. Comparar as performances fiscais com os resultados fiscais nos permite uma visão mais clara do processo de ajustamento.

Caso um estado apresente performance fiscal positiva em um determinado período, acompanhado de resultados fiscais ajustados, trata-se de um ajuste fiscal de sucesso e que está sendo garantido. No caso de performance fiscal positiva mas resultado fiscal fora dos limites legais, podemos entender que o ajuste fiscal está em andamento, apesar de ainda não ter sido suficiente. Se observamos performance fiscal negativa e situação fiscal ajustada, trata-se de um ajuste fiscal de sucesso mas que pode estar correndo o risco de ser revertido. Por fim, se observamos performance fiscal negativa e situação fiscal fora dos limites, este estado não realizou nem está caminhando para realizar o ajuste. Mas para realizar essas observações, é preciso calcular o resultado fiscal dos estados para cada um dos indicadores estudados.

Compondo os indicadores de resultados fiscais

Apresentada a forma como foi calculada a performance fiscal, parto para a construção dos indicadores de resultado fiscal, também para os dois períodos (antes e depois de 1999). Para o cálculo dos resultados fiscais, não utilizei a média aritmética dos resultados de cada ano para evitar a perda de informações que essa conta traria. Preferi utilizar uma média ajustada, calculando a média de médias, como já havia feito durante o cálculos das performances. As fórmulas abaixo ilustram como essas médias ajustadas foram calculadas.

Resultado Fiscal (Endividamento: 1996-1999):

$$\{[(\text{Divid } 1996 + \text{Divid } 1997)/2] + [(\text{Divid } 1998 + \text{Divid } 1999)/2]\}/2$$

Resultado Fiscal (Endividamento: 2000-2004):

$$\{[(\text{Divid } 2000 + \text{Divid } 2001)/2] + [(\text{Divid } 2002 + \text{Divid } 2003 + \text{Divid } 2004)/3]\}/2$$

Realizados os cálculos, obtive os valores que seguem apresentados na tabela 12, indicando o nível médio de endividamento (em vezes a receita) de cada estado nos períodos 1996 – 1999 e 2000 – 2004. Podemos notar que, dos 27 estados, apenas 3 (DF, PR e RS) não diminuíram suas dívidas após 1999, o que é um sinal de que este indicador melhora consideravelmente do primeiro para o segundo período. Vale acrescentar que, desses 3 estados, apenas o RS tem problemas para cumprir o limite

legal de duas vezes a receita. Nos outros dois estados, o aumento do endividamento não comprometeu o cumprimento do limite para a dívida.

Tabela 12: Resultado Fiscal – Endividamento (antes e depois de 1999)

Resultado Fiscal - Endividamento			
Até 99		Depois de 99	
AC	1,22	AC	0,81
AL	2,83	AL	2,30
AM	1,03	AM	0,67
AP	0,20	AP	0,16
BA	1,77	BA	1,65
CE	1,08	CE	0,98
DF	0,25	DF	0,35
ES	0,95	ES	0,94
GO	3,76	GO	2,72
MA	2,46	MA	2,29
MG	2,73	MG	2,15
MS	3,43	MS	2,87
MT	3,07	MT	1,89
PA	0,78	PA	0,61
PB	1,85	PB	1,27
PE	1,40	PE	1,07
PI	2,03	PI	1,63
PR	1,01	PR	1,20
RJ	2,79	RJ	2,06
RN	0,65	RN	0,57
RO	1,39	RO	1,16
RR	0,28	RR	0,28
RS	2,55	RS	2,70
SC	2,18	SC	1,69
SE	1,16	SE	0,76
SP	2,41	SP	2,10
TO	0,45	TO	0,32
Média	1,69		1,38

Resultado Fiscal (Resultado Primário: 1994-1999):

$$\{[(\text{Respr } 1994 + \text{Respr } 1995 + \text{Respr } 1996)/3] + [(\text{Respr } 1997 + \text{Respr } 1998 + \text{Respr } 1999)/3]\}/2$$

Resultado Fiscal (Resultado Primário: 2000-2003):

$$\{[(\text{Respr } 2000 + \text{Respr } 2001)/2] + [(\text{Respr } 2002 + \text{Respr } 2003)/2]\}/2$$

No caso do Resultado Primário médio, os cálculos também demonstram uma melhora evidente. Todos os estados apresentaram resultados primários melhores durante o segundo período estudado, conforme mostram os valores na tabela 13.

Tabela 13: Resultado Fiscal - Resultado Primário (antes e depois de 1999)

Resultado Fiscal - Resultado Primário			
Até 99		Depois de 99	
AC	-7,83	AC	8,91
AL	2,33	AL	13,82
AM	3,33	AM	6,02
AP	-0,67	AP	6,29
BA	-3,33	BA	6,71
CE	0,33	CE	0,61
DF	-0,83	DF	3,39
ES	-16,33	ES	8,15
GO	-11,33	GO	3,02
MA	10,17	MA	13,61
MG	-6,83	MG	2,40
MS	-4,33	MS	5,23
MT	-5,83	MT	10,44
PA	nd	PA	4,53
PB	2,33	PB	2,86
PE	-8,33	PE	12,33
PI	2,83	PI	5,15
PR	-29,83	PR	14,89
RJ	-19,17	RJ	2,02
RN	-5,67	RN	4,06
RO	-22,67	RO	8,44
RR	-5,33	RR	0,62
RS	-6,00	RS	1,20
SC	-3,33	SC	-2,80
SE	-4,67	SE	7,95
SP	0,00	SP	7,25
TO	-12,67	TO	5,23
Média	-5,91		6,01

Resultado Fiscal (Despesa com Pessoal: 1994-1999):

$$\{[(\text{Despe } 1994 + \text{Despe } 1995 + \text{Despe } 1996)/3] + [(\text{Despe } 1997 + \text{Despe } 1998 + \text{Despe } 1999)/3]\}/2$$

Resultado Fiscal (Despesa com Pessoal: 2000-2004):

$$\{[(\text{Despe } 2000 + \text{Despe } 2001)/2] + [(\text{Despe } 2002 + \text{Despe } 2003 + \text{Despe } 2004)/3]\}/2$$

Por fim, também podemos observar melhoras quanto às despesas com pessoal: dos 27 estados, apenas um estado (RR) comprometeu uma parte maior de sua receita com pagamento de pessoal no segundo período do que no primeiro. Entretanto, vale destacar que em nenhum dos dois períodos esse estado esteve próximo dos limites legais para esse indicador. Esses resultados estão apresentados na tabela 14.

Tabela 14: Resultado Fiscal - Despesa com Pessoal (antes e depois de 1999)

Resultado Fiscal - Despesa com Pessoal			
Até 99		Depois de 99	
AC	66,83	AC	49,12
AL	69,17	AL	45,40
AM	41,83	AM	38,09
AP	60,33	AP	36,20
BA	49,83	BA	42,54
CE	42,83	CE	39,87
DF	66,83	DF	36,67
ES	63,83	ES	35,86
GO	67,83	GO	46,19
MA	57,33	MA	38,68
MG	57,00	MG	49,05
MS	58,67	MS	40,01
MT	61,00	MT	39,45
PA	62,50	PA	43,57
PB	53,17	PB	41,10
PE	70,17	PE	50,01
PI	70,33	PI	46,25
PR	59,17	PR	43,44
RJ	80,17	RJ	37,05
RN	67,33	RN	45,93
RO	72,17	RO	40,52
RR	20,50	RR	34,74
RS	74,17	RS	45,10
SC	57,17	SC	43,41
SE	62,00	SE	43,85
SP	56,00	SP	44,71
TO	44,00	TO	36,40
Média	59,71		41,97

Ordenamento das finanças públicas x resultados fiscais

Com a finalidade de demonstrar com mais clareza que os resultados fiscais, assim como demonstrado para as performances fiscais, também melhoram após 1999, seguem os gráficos Boxplot (gráficos 9, 10 e 11) para os três indicadores estudados.

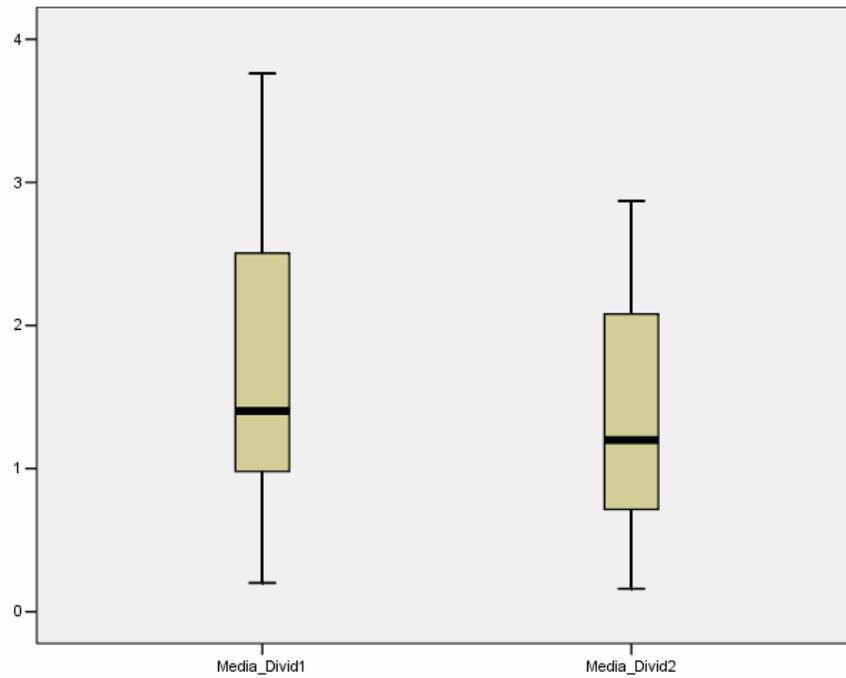
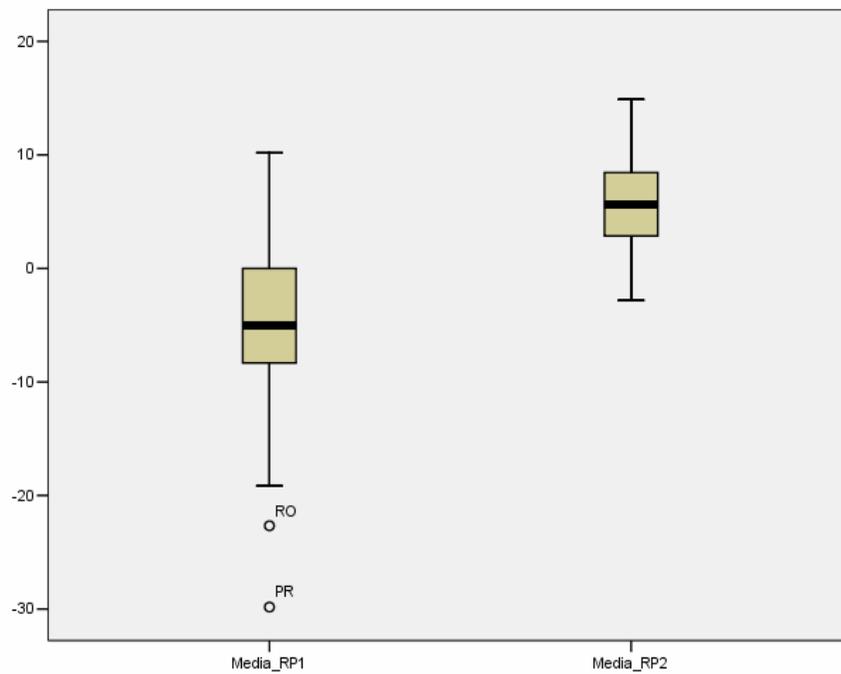
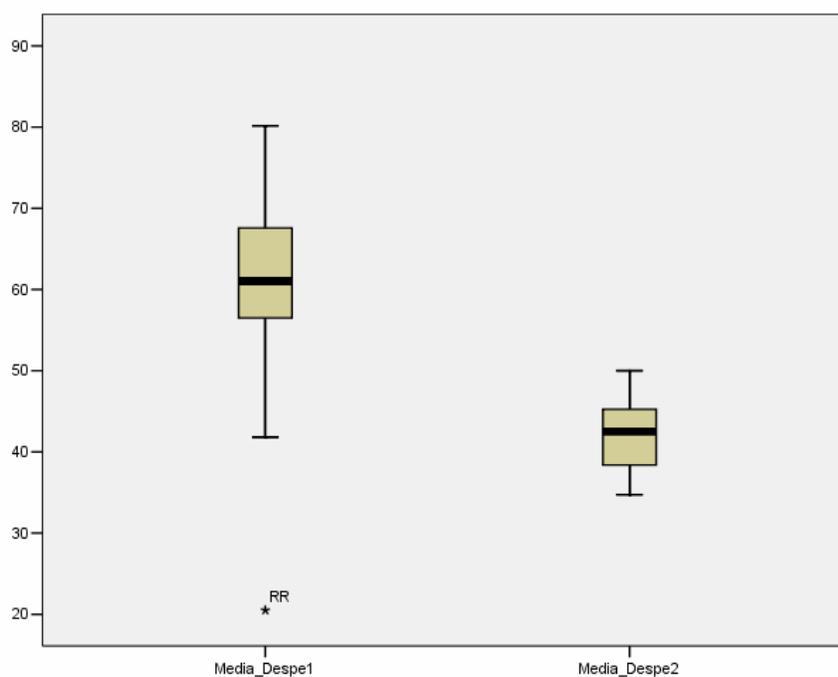
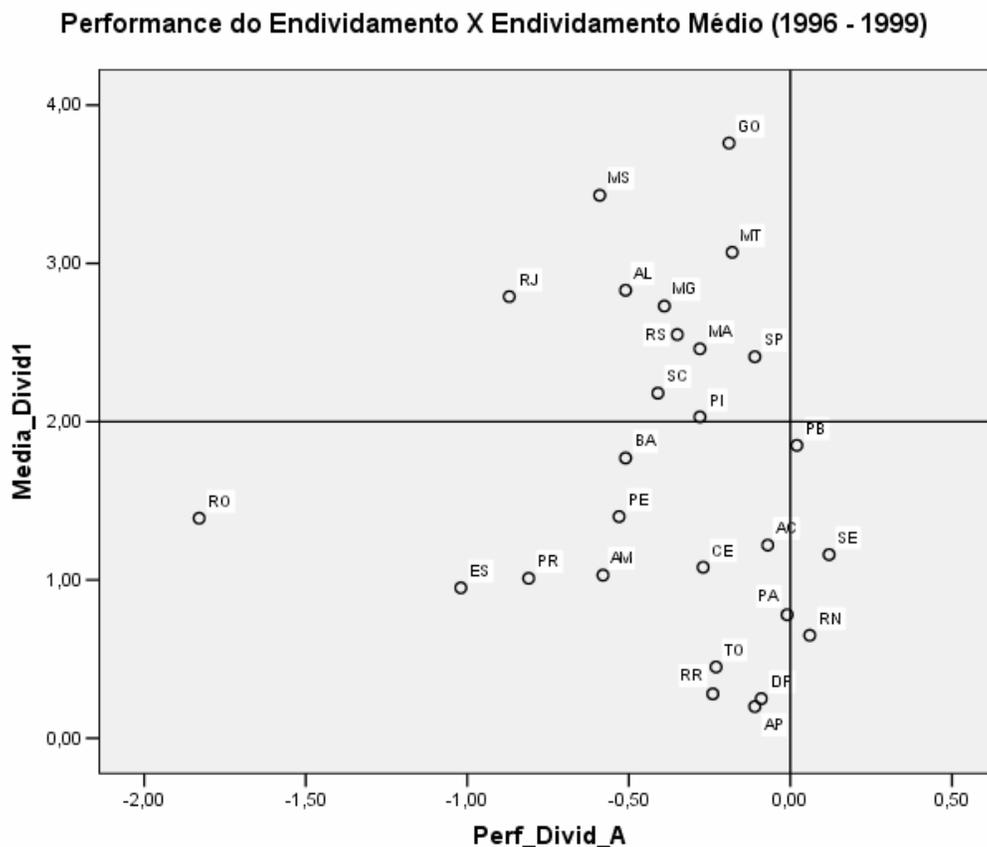
Gráfico 9: Resultado Fiscal - Endividamento (ante e depois de 1999)**Gráfico 10: Resultado Fiscal - Resultado Primário (antes e depois de 1999)**

Gráfico 11: Resultado Fiscal - Despesa com Pessoal (antes e depois de 1999)

As Condições Fiscais

De posse dos dados da performance fiscal e da média ajustada do resultado fiscal, basta cruzar essas informações para retratarmos a condição fiscal dos estados. Para testar minha hipótese principal, basta identificar a direção em que as condições fiscais caminharam do primeiro para o segundo período estudado (antes e depois de 1999). A forma mais adequada para isso é por meio de gráfico de dispersão (scatter dot), onde as performances estão dispostas no eixo x e os resultados fiscais no eixo y . As linhas horizontais indicam o limite legal estabelecido, e as linhas verticais separam as performances fiscais positivas e negativas. A posição de cada estado nos gráficos indica sua condição fiscal, ou seja, sua condição frente a performance e o resultado fiscal em cada período e para cada um dos indicadores.

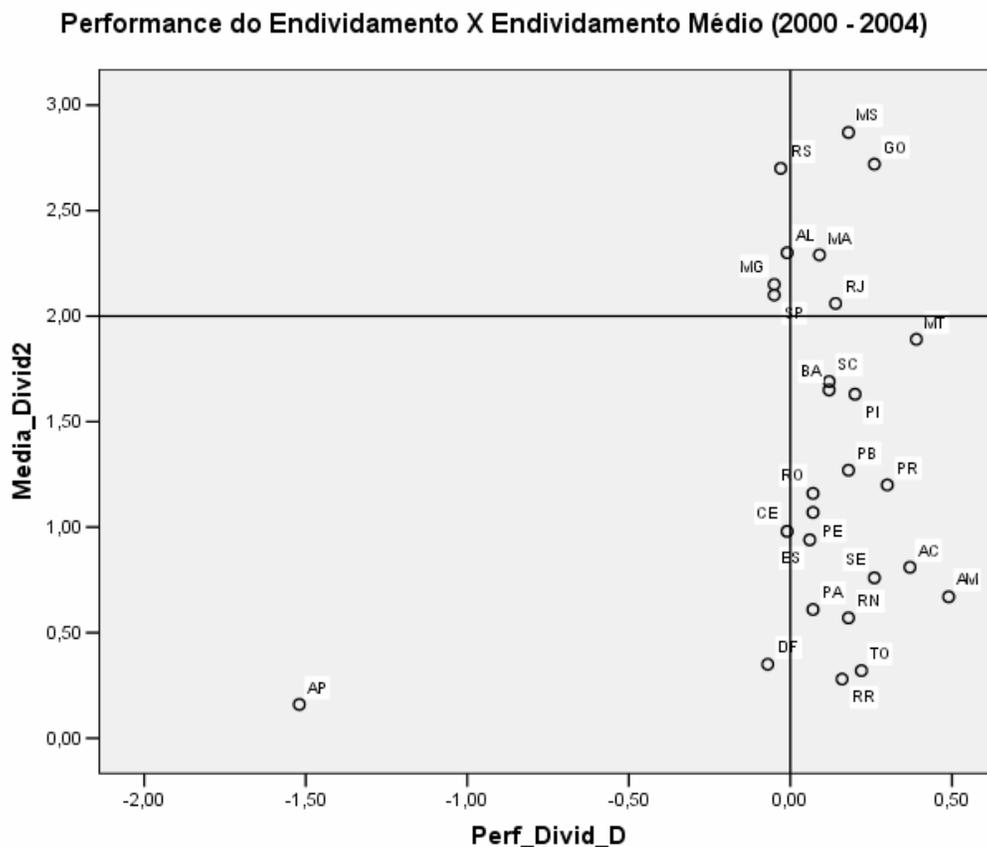
Gráfico 12: Performance do endividamento x endividamento médio (1996 – 1999)



O gráfico 12 demonstra que, antes de 1999, 89% dos estados apresentaram performance negativa para o endividamento (posições a esquerda da linha vertical). Dentre esses, 46% (ou 41% do total) apresentaram resultado fiscal acima do limite legal (posições acima da linha horizontal). Três estados, ou 11% do total, apresentaram performance fiscal positiva e resultado fiscal ajustado. Nenhum estado apresentou performance fiscal positiva e resultado fiscal desajustado.

No período posterior a 1999, espera-se um movimento dos estados em direção ao lado inferior direito do gráfico. Isso ilustraria uma melhora efetiva nas condições fiscais.

Gráfico 13: Performance do endividamento x endividamento médio (2000 – 2004)

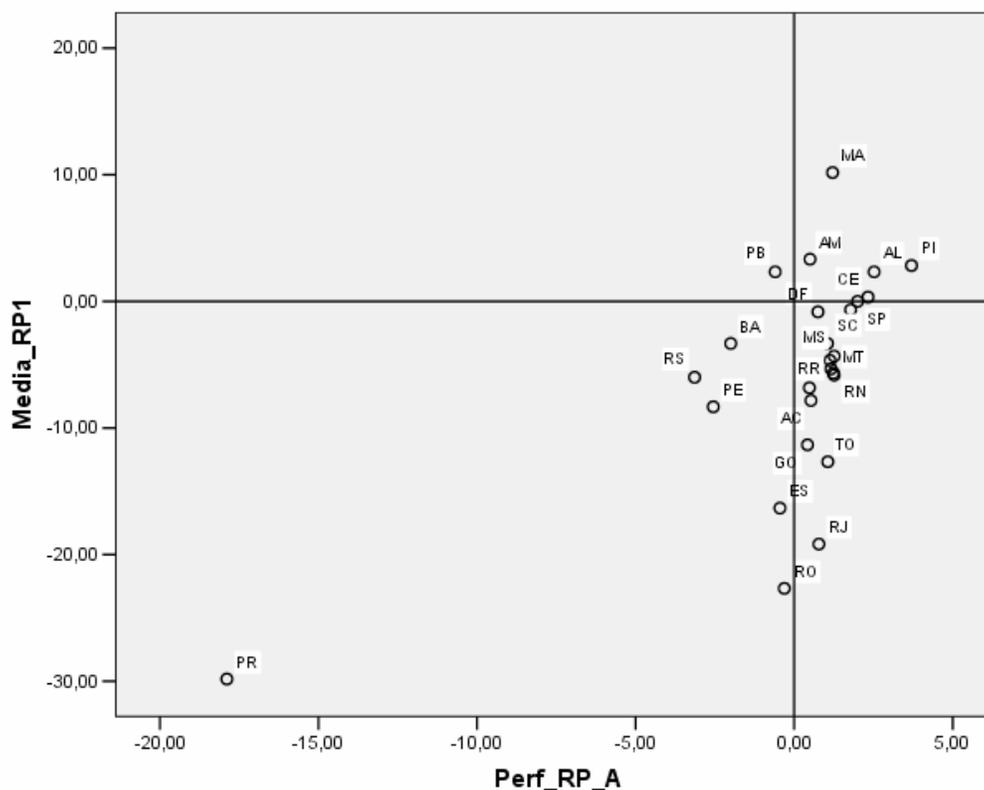


De fato, como podemos visualizar no gráfico 13, no período pós 1999, 74% dos estados apresentavam performances fiscais positivas (contra 11% no período anterior). Destes, 80% apresentaram resultado fiscal ajustado (ou 59% do total, contra 54% no período anterior). Apenas 4 estados (ou 15% do total, contra 41%) continuaram apresentando performance fiscal negativa e resultado fiscal desajustado. Vale notar que dentre esses estados estão SP, MG e RS.

Portanto, os gráficos 12 e 13 ilustram uma clara melhora nas condições fiscais dos estados no que se refere ao endividamento. Essa melhora geral pode ser explicada pelo ordenamento fiscal, processo gradual mas que tem a Lei 9496-97, cujos efeitos amplos são sentidos a partir de 1999, como um divisor de águas.

Gráfico 14: Performance do Resultado Primário x resultado primário médio (1994 – 1999)

Performance do Resultado Primário X Resultário Primário Médio (1994 - 1999)

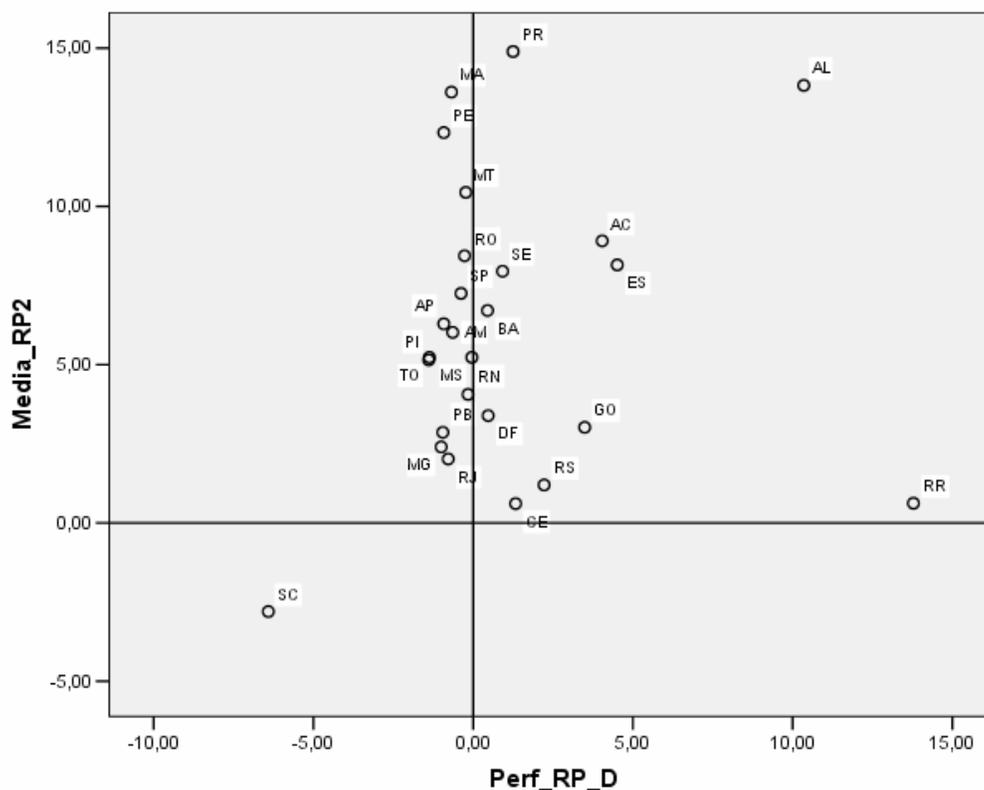


Em se tratando do resultado primário, antes de 1999 apenas 26% dos estados apresentaram performances negativas (gráfico 14). Isso tem relação com os acordos de renegociação da dívida (assinados entre 1997 e 1999), que, como primeiro impacto, permitiram aos estados melhorarem seus resultados primários. Embora 74% dos estados tenham apresentado performances positivas, 78% deles apresentaram déficit fiscal. Isso demonstra o tamanho do desequilíbrio que imperava nas contas dos estados antes das renegociações de suas dívidas.

A maioria (56% dos estados), apresentou performance positiva e déficit fiscal. No período posterior a 1999, espera-se que o gráfico mostre uma melhora nos resultados primários. Isso será visível por meio de um movimento dos estados na direção do quadrante superior direito.

Gráfico 15: Performance do Resultado Primário x resultado primário médio (2000 – 2003)

Performance do Resultado Primário X Resultário Primário Médio (2000 - 2003)



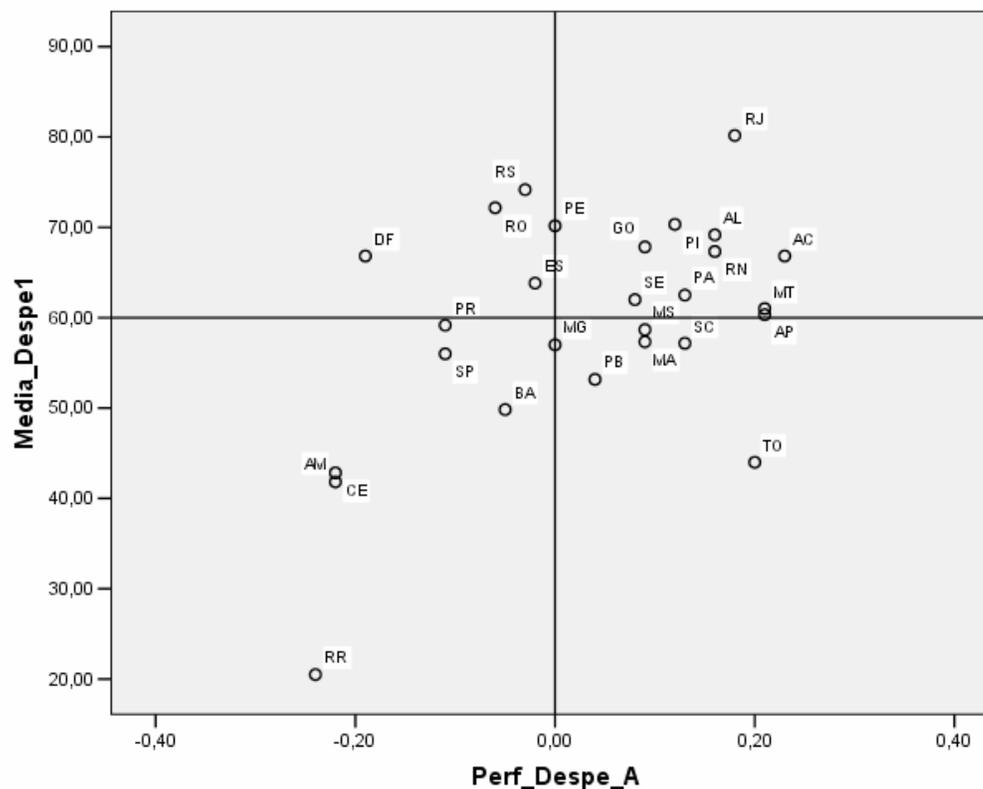
O gráfico 15 confirma novamente as expectativas: após 1999, os estados que passam a apresentar superávit fiscal foram 96%. Desta vez, 42% apresentaram performance positiva, contra os 74% do período anterior. Embora pareça contraditório, trata-se de um reflexo da tendência dos estados de manter seus superávits próximos do valor necessário para os pagamentos de suas dívidas. Como as dívidas foram menores nesse período, como já constatamos anteriormente, há uma tendência para que os superávits sejam menores. Assim, não há incentivo para a melhora contínua da performance do resultado primário, exceto se as dívidas estiverem crescendo.

Essa avaliação vai ao encontro da defesa da adoção de metas de superávit nominal. Não ignoro os impactos, tanto políticos quanto econômicos, que uma norma fiscal com esse intuito geraria, porém demonstro que ela contribuiria para o processo de melhora contínua das condições fiscais dos estados. Um aperfeiçoamento institucional como esse garantiria que as condições fiscais desejáveis seriam atingidas mais brevemente, além de serem mais sustentáveis.

Apenas 1 estado (ou 4% do total) apresentou performance negativa, contra 26% antes de 1999. Esse mesmo estado, Santa Catarina, também foi o único a apresentar déficit nesse período. A maioria (54%) dos estados, apresentou superávit fiscal e performance negativa para o resultado primário.

Gráfico 16: Performance da Despesa c/ Pessoal x despesa média c/ pessoal (1994 – 1999)

Performance da Despesa c/ Pessoal X Despesa Média c/ Pessoal (1994 - 1999)



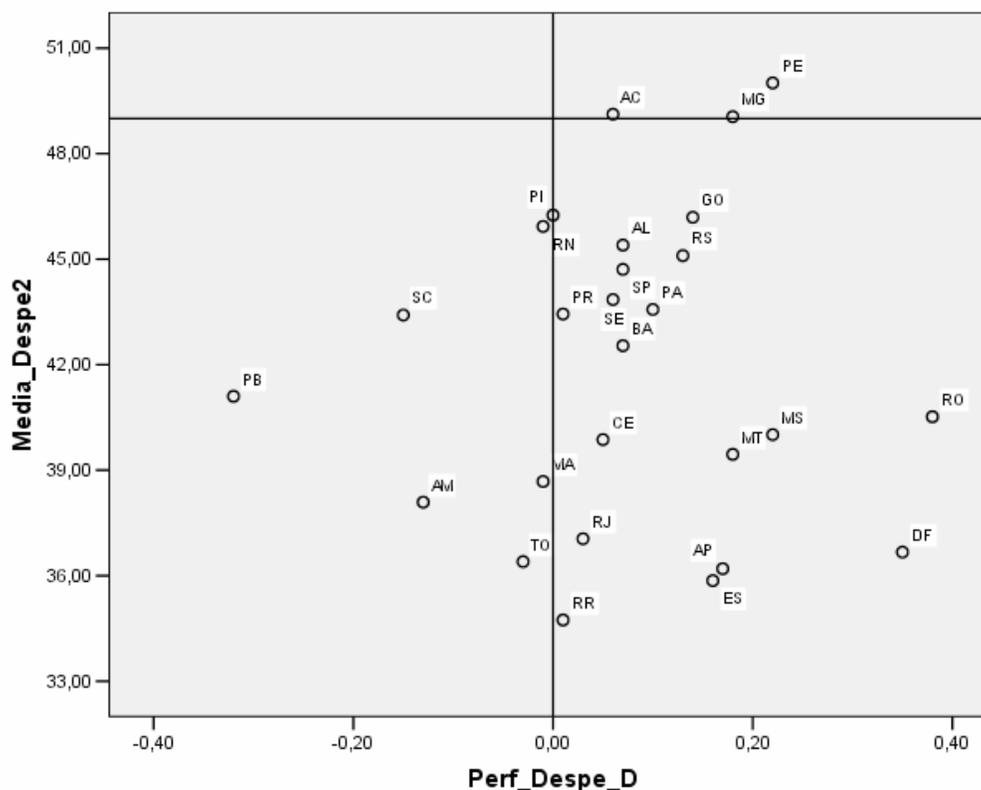
Quanto ao terceiro indicador fiscal, antes de 1999, 56% dos estados apresentavam despesa com pessoal superior ao limite legal vigente naquele momento (gráfico 16). Apenas 15% dos estados apresentavam, além de despesa acima do limite, performance negativa. A maioria, ou 58% dos estados, apresentaram performance positiva para a despesa com pessoal. Esse bom desempenho pode ser explicado pelo fato de que o limite para gastos com pessoal foi o primeiro estabelecido no País, por meio da Lei Camata (Lei Complementar 82, de 27 de março de 1995). Portanto, desde 1995 já havia uma demanda legal pela redução da relação entre despesa com pessoal e receita.

Conforme os dados apresentados no gráfico 16, espera-se que as performances positivas levem mais estados a se ajustarem durante o período pós 1999,

reforçando ainda mais a expectativa de melhora das condições fiscais. O gráfico para o período 2000 – 2004 deve refletir um movimento em direção ao quadrante inferior direito.

Gráfico 17: Performance da Despesa c/ Pessoal x despesa média c/ pessoal (2000 – 2004)

Performance da Despesa c/ Pessoal X Despesa Média c/ Pessoal (2000 - 2004)



De fato, no segundo período 63% dos estados apresentaram performance positiva e despesa com pessoal dentro dos limites vigentes, contra 19% no período anterior (gráfico 17). A porcentagem de estados não ajustados caiu de 56% para 11% do total, sendo que todos eles apresentavam performance positiva, demonstrando que estão na direção do ajuste. Todos os estados que apresentaram performances negativas, ou 22% do total, apresentavam-se ajustados ao limite legal para a despesa com pessoal.

Discriminando as condições fiscais dos estados

A tendência de melhora geral das condições fiscais dos estados pode ser constatada, como foi apresentado, entre os períodos anterior e posterior ao ano de

1999. Considero esse ano (ou esse momento) como um marco do ordenamento das finanças públicas brasileiras pela associação de três motivos principais: (i) porque em 1999 foi concluída a renegociação da dívida do último estado, o Rio de Janeiro; (ii) porque após 1999 consolida-se o entendimento do ajuste fiscal como um bem público, desejável, defendido pela opinião pública e reforçado pela existência de instrumentos de “enforcement” dos contratos de renegociação das dívidas e das normas fiscais; e (iii) porque no ano seguinte, 2000, entra em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, como constato nos gráficos, os estados apresentaram condições fiscais distintas, tanto em relação às performances quanto aos resultados fiscais avaliados.

Portanto, a despeito da tendência de melhora dos indicadores, cabe investigar também quais outros fatores explicam os contrastes observados nas condições fiscais. Os dados acessados indicam que, embora as restrições legais representadas pelas normas fiscais têm sido capazes de conduzir os estados, gradualmente, na direção de uma situação fiscal desejável, essas normas não explicam tudo a respeito das condições fiscais dos estados. No capítulo seguinte, investigo se a capacidade burocrática dos estados pode ser considerada, conforme permite supor a teoria e a literatura, uma variável determinante dessas diferenças.

Capítulo IV – (In)Capacidade Burocrática e as Diferentes Condições Fiscais dos Estados Brasileiros

O que explica as diferentes condições fiscais dos estados brasileiros? Este trabalho supõe que a capacidade burocrática nos estados interfere nas condições fiscais fiscal, e pode explicar as diferenças observadas. Quanto maior a capacidade burocrática, melhores serão os resultados das políticas de saneamento fiscal implementadas pelos estados. Para compreender esse argumento, é preciso detalhar o que é e como medimos a capacidade burocrática.

Como capacidade burocrática entendo o conjunto de algumas características disponíveis ao governo e que influenciam positivamente a efetividade das políticas públicas. Como efetividade, entendo a idéia de obter sucesso, atingir objetivos e concretamente modificar um cenário anterior. Portanto, capacidade burocrática tem relação com a própria função de governo, ou seja, modificar (para melhor) aspectos da realidade social conforme um diagnóstico anterior subsidiado por orientações políticas.

Conforme já foi dito, o primeiro conjunto de características mais relevantes nesse sentido são aquelas relacionadas ao desempenho das funções do corpo de administradores públicos, em especial a qualificação da burocracia. Políticas públicas serão melhor implementadas e, por conseqüência, serão mais efetivas, se geridas por administradores públicos qualificados e tecnicamente competentes. De forma complementar, a existência de boas condições físicas de trabalho e um número adequado de servidores, assim como uma distribuição equilibrada e inteligente deles entre os diversos setores do governo, também contribuem para a melhor implementação e conseqüente efetividade das políticas públicas.

Outro conjunto importante de características que compõem a idéia de capacidade burocrática é a existência de instrumentos de gestão voltados para a melhoria da eficiência e da performance da burocracia estatal e da administração de processos, como políticas de motivação, metas e indicadores de desempenho, programas de qualidade, políticas de desburocratização, contratos de gestão, gestão de compras, entre outros. Para efeito neste trabalho, essas técnicas de gestão também serão consideradas como indicadores da capacidade burocrática de cada estado.

Tendo introduzido o conceito geral de capacidade burocrática, parto agora para os esclarecimentos de como foram medidos os indicadores citados.

Compondo os indicadores de capacidade burocrática

A capacidade burocrática depende das condições do corpo de administradores públicos que conduzem o Estado. Conforme trabalho de Evans & Rauch (2000), características da burocracia, em especial sua qualificação e recrutamento meritocrático, levam a uma maior performance burocrática, e por conseqüência, a uma maior efetividade das políticas públicas em promover o desenvolvimento econômico. A este argumento, incluo a percepção de que, para garantir efetividade às políticas públicas, além das condições de qualificação da burocracia, são também relevantes: (i) suas condições materiais, ou o seu aparelhamento e (ii) a existência de instrumentos modernos de gestão implantados e disponíveis.

A composição desses indicadores demandou informações sobre a situação dos estados brasileiros. Para tanto, utilizei os resultados do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados (PNAGE). Para compor os indicadores de qualificação e de aparelhamento, utilizei os questionários opinativos e atitudinais aplicados em atores estratégicos dos 27 estados brasileiros⁴¹. Tais questionários, contendo 201 questões cada um, foram aplicados à servidores (ou dirigentes) públicos por equipes locais supervisionadas por coordenadores regionais. Já para compor o indicador de instrumentos de gestão, utilizei as informações fornecidas pelas equipes técnicas dos estados, conforme esclarecerei mais a frente.

Qualificação (QUALIF) e Aparelhamento (APAREL)

Neste momento vale destacar um aspecto importante à hipótese desta pesquisa. Embora a capacidade burocrática seja um conceito que pretende caracterizar a gestão como um todo, é possível que ela, sendo função da qualificação e das condições materiais disponíveis à burocracia, seja distinta entre os diversos órgãos da administração. Em outras palavras, uma secretaria pode dispor de melhores condições humanas e materiais do que outra, embora isso seja indesejável.

Considerando essa possibilidade, foi preciso refletir sobre a seguinte questão: em quais setores da administração estadual as condições de qualificação e

aparelhamento têm maior significância para influenciar as condições fiscais? A resposta mais óbvia parece ser a área de fazenda ou finanças, seguida pela de planejamento e orçamento. Entretanto, uma reflexão mais cuidadosa nos alerta que o sucesso de iniciativas de ajuste fiscal não dependem apenas destas áreas, mas da sedimentação de um conjunto de valores em toda a estrutura pública. Embora as áreas de finanças e de planejamento tenham especial importância na irradiação das políticas de ajuste e dos valores de saneamento fiscal, assim como na sua defesa técnica, a efetividade dessas políticas dependerá de como tais valores permearão toda a administração do estado⁴².

Em sintonia com tal consideração, o ideal é tentar identificar a qualificação e as condições materiais disponíveis na administração do estado como um todo. Isso explica o porquê da seleção dos questionários a serem tabulados ter privilegiado aqueles respondidos por atores ligados às secretarias de administração (ou Recursos Humanos) e patrimônio. Entendo que tais atores são os que têm maiores condições de opinar sobre as condições de qualificação e de aparelhamento da burocracia pública em geral por terem uma visão mais ampla do quadro de servidores.

Entretanto, sem ignorar que as condições disponíveis na área de finanças e de planejamento têm uma importância especial no contexto da hipótese desse trabalho, a seleção dos questionários refletiu essa constatação incluindo-os no grupo a ser tabulado, conforme será exposto com mais detalhes adiante nessa parte do texto. Ainda, vale destacar que das nove questões selecionadas para tabulação, apenas duas (questões 45 e 46) referem-se às condições específicas do órgão em que o respondente atua. Em todas as outras, a pergunta pretende identificar a opinião do ator quanto às condições disponíveis para o setor público estatal de maneira geral.

Para compor os indicadores foram considerados no mínimo 3 e no máximo 6 questionários por estado⁴³, obedecendo à seguinte norma:

⁴¹ Por indisponibilidade dos questionários referentes aos estados de AP e AM, não foi possível calcular os indicadores de qualificação e de aparelhamento para esses estados.

⁴² Da mesma forma que Evans & Rauch (2000) não distinguiram setores da administração pública em que suas variáveis (quais sejam, MERIT, CARRER e SALARY) teriam maior influência na determinação da performance burocrática (como determinante para o desenvolvimento econômico), a presente pesquisa não pretende distinguir áreas onde as condições humanas e materiais da burocracia teriam maior influência na determinação da capacidade burocrática (como determinante da performance fiscal). Isolar a capacidade burocrática em uma ou outra área específica poderia ser objeto de outro estudo.

⁴³ A decisão por utilizar no mínimo 3 questionários por estado também se inspira no método de Evans & Rauch (2000), que utilizaram tal quantidade mínima, aplicados à especialistas identificados pelos próprios autores. Reforço a minha escolha lembrando que o PNAGE entrevistou atores estratégicos, alocados em postos-chave da estrutura dos estados, o que permite uma maior confiabilidade com relação às opiniões declaradas.

- (i) primeiramente, foram selecionados os questionários respondidos por atores da secretaria de administração (ou afim), até no máximo 3;
- (ii) em seguida, foram selecionados questionários respondidos por atores da secretaria de fazenda (ou afim), até no máximo 3;
- (iii) não tendo ainda atingido 6 questionários, passamos a selecionar questionários respondidos por atores da secretaria de planejamento (ou afim). A quantidade destes questionários não deve superar o número de questionários selecionados no primeiro passo;
- (iv) cumprido os 3 passos anteriores e ainda não tendo selecionado 6 questionários, utilizaremos apenas aqueles selecionados até o passo anterior, desde que haja pelo menos 3 questionários selecionados.

Para o completo entendimento do raciocínio que conduziu o método de composição dos indicadores de capacidade burocrática, transcrevo as questões utilizadas, seguidas do código utilizado para a tabulação dos resultados. A fórmula adotada, também apresentada neste capítulo, garante que o resultado final do indicador esteja entre 0 e 1, sendo que a capacidade burocrática é maior quanto maior for o valor do indicador.

Para compor o indicador de Aparelhamento (APAREL):

Questão 1: Tomando como base as tarefas e demandas que o governo estadual precisa cumprir, o número de funcionários existentes é

- a) Excelente;
- b) Muito Bom;
- c) Satisfatório;
- d) Insatisfatório;
- e) Péssimo;

Questão 2: A estrutura física (instalações e instrumentos de trabalho) do governo estadual é

- a) Excelente;
- b) Muito Bom;

- c) Satisfatório;
- d) Insatisfatório;
- e) Péssimo;

Questão 3: A distribuição dos funcionários entre as áreas meio e fim do governo estadual é

- a) Excelente;
- b) Muito Bom;
- c) Satisfatório;
- d) Insatisfatório;
- e) Péssimo;

Questão 6: A rotatividade de funcionários nos diversos Órgãos da Administração estadual é

- a) Alta;
- b) Média;
- c) Baixa;
- d) Inexistente;

APAREL: código para as respostas de cada questão

Questão 1: a=5, b=4, c=3, d=2, e=1

Questão 2: a=5, b=4, c=3, d=2, e=1

Questão 3: a=5, b=4, c=3, d=2, e=1

Questão 6: a=1, b=2, c=3, d=4

Com a leitura dos questionários e a tabulação das respostas conforme o código apresentado, o indicador será calculado segundo a seguinte fórmula:

$$APAREL = [(q_1 - 1) / 4 + (q_2 - 1) / 4 + (q_3 - 1) / 4 + (q_6 - 1) / 3] / 4$$

Para compor os indicadores de Qualificação e Recrutamento Meritocrático (QUALIF):

Questão 45: Tomando como base suas tarefas e demandas, o atual nível de qualificação dos funcionários do Órgão em que atua é

- a) Excelente;
- b) Muito Bom;
- c) Satisfatório;
- d) Insatisfatório;
- e) Péssimo;

Questão 46: Os funcionários do Órgão em que trabalha receberam capacitação nos últimos quatro anos?

- a) Não;
- b) Sim. Se sim, qual foi o nível da capacitação oferecido?
 - i. Excelente;
 - ii. Muito Bom;
 - iii. Regular;
 - iv. Insatisfatório;
 - v. Péssimo;

Questão 47: No que se refere ao serviço público estadual como um todo, a(o) sra.(sr.) avalia que a qualificação dos servidores públicos é

- a) Excelente;
- b) Muito Boa;
- c) Regular;
- d) Insatisfatório;
- e) Péssimo;

Questão 51: Na sua opinião, o governo estadual tem contratado novos servidores por concurso público numa quantidade

- a) Excelente;
- b) Muito Boa;
- c) Satisfatória;
- d) Insatisfatória;
- e) Péssima;
- f) Não obteve novos servidores por concurso público;

Questão 60: A distribuição de cargos comissionados no governo estadual é feita segundo critérios

- a) Políticos;
- b) Técnicos;
- c) Técnicos e Políticos, nesta ordem;
- d) Políticos e Técnicos, nesta ordem;
- e) Baseados em vínculos diretamente pessoal.

QUALIF: código para as respostas de cada questão

Questão 45: a=5, b=4, c=3, d=2, e=1

Questão 46: a=1, b_i=6, b_{ii}=5, b_{iii}=4, b_{iv}=3, b_v=2

Questão 47: a=5, b=4, c=3, d=2, e=1

Questão 51: a=6, b=5, c=4, d=3, e=2, f=1

Questão 60: a=2, b=5, c=4, d=3, e=1

Com a leitura dos questionários e a tabulação das respostas conforme o código apresentado, o indicador será calculado segundo a seguinte fórmula:

$$\text{QUALIF} = [(q_{45}-1) / 4 + (q_{46}-1) / 5 + (q_{47}-1) / 4 + (q_{51}-1) / 5 + (q_{60}-1) / 4] / 5$$

Para cada questionário foi calculado os indicadores QUALIF e APAREL. Por fim, foi calculada a média aritmética dos resultados para cada indicador, de forma a obter os valores finais de cada indicador para o estado em questão. São estes valores finais, apresentados mais a frente, que serão, finalmente, comparados com a performance fiscal de cada estado.

Para compor os indicadores de Instrumentos de Gestão (INGES)

A existência de instrumentos modernos de gestão colabora com a performance do corpo de administradores públicos na medida em que induz maior planejamento, eficiência, objetividade e coordenação das ações da burocracia. As informações utilizadas para a composição deste indicador também foram obtidas por meio da tabulação de informações do PNAGE. No entanto, diferentemente dos questionários

opinativos respondidos por atores estratégicos, estas informações foram enviadas pela equipes técnicas dos estados a partir de questionário que objetivava identificar a existência das características apresentadas no quadro 2.

Quadro 2: Aspectos relevantes para a identificação de instrumentos de gestão

Políticas de motivação
Benefícios extra-salariais
Carreiras estruturadas
Plano de saúde
Políticas salariais e/ou de gratificação motivadoras
Mecanismos formais de participação nas decisões
Creches
Políticas de qualidade no trabalho
Outros
Novas formas de trabalho
Preocupação com qualidade de vida do servidor
Incentivos para trabalho em equipe
Concurso que estimule a criatividade e/ou a reflexão do servidor público
Metas e indicadores de desempenho
Possui?
Gestão por programas
Realiza?
Prioridades à metas setoriais
Sistema integrado de planejamento (SIP) que transforme prioridades em metas setoriais
SIP que defina os meios para se alcançar metas setoriais
SIP que defina indicadores de avaliação de resultados em relação às metas setoriais
Coordenação de políticas públicas
Realiza?
Intersetorialidade
Preocupação com a intersectorialidade na formulação do planejamento
Colegiados ou câmaras de gestão intersectoriais
Programas de qualidade
Adota?
Possui avaliação dos resultados?
Planejamento estratégico
Adota?
Possui avaliação dos resultados?
Políticas de desburocratização
Adota?
Possui avaliação dos resultados?
Contratos de gestão
Utiliza?
Possui avaliação dos resultados?

Centro de custos
Utiliza?
Possui avaliação dos resultados?
Gestão de compras
Realiza compras eletrônicas?
Possui avaliação dos resultados?
Planejamento e tomada de decisão em TI
Realiza planejamento prévio das ações de TI?
Centros Integrados de Atendimento ao Cidadão
Possui?
Há unidades no interior?
Há/houve avaliação das Centrais de Atendimento Integrado do estado?

Fonte: PNAGE

Com base na quantidade de indicações positivas feitas pelos estados dentre as 15 categorias destacadas no quadro acima, classifiquei os estados quanto a existência (em %) dos instrumentos de gestão pesquisados. Os valores poderiam variar de 0 a 1, sendo que 1 seria o valor obtido pelo estado que tivesse respondido positivamente a todas as rubricas presentes no quadro apresentado acima.

Resultados dos indicadores de Capacidade Burocrática

Após a tabulação das informações e processamento dos dados conforme descrito, obtive resultados que apresento na tabela 15. Tais resultados classificam os estados quanto aos indicadores de capacidade burocrática, e serão utilizados nas análises desenvolvidas no presente estudo.

Tabela 15: Indicadores de Capacidade Burocrática (Resultados)

	APAREL	QUALIF	INGES
AC	0,57	0,53	0,29
AL	0,50	0,55	0,00
AM	nd	nd	0,40
AP	nd	nd	0,43
BA	0,37	0,52	0,86
CE	0,38	0,59	0,69
DF	0,32	0,44	0,37
ES	0,34	0,41	0,31
GO	0,47	0,53	0,71
MA	0,42	0,48	0,60
MG	0,40	0,46	0,49
MS	0,50	0,45	0,14
MT	0,39	0,39	0,34
PA	0,53	0,49	0,54
PB	0,38	0,48	0,49
PE	0,34	0,43	0,46
PI	0,41	0,43	0,23
PR	0,41	0,37	0,40
RJ	0,27	0,33	0,09
RN	0,37	0,42	0,20
RO	0,38	0,47	0,14
RR	0,25	0,37	0,09
RS	0,46	0,46	0,40
SC	0,41	0,49	0,23
SE	0,43	0,45	0,49
SP	0,36	0,44	0,51
TO	0,34	0,44	0,26

Elaboração do autor

Para uma melhor visualização dos resultados dos indicadores de capacidade burocrática, os gráficos 18, 19 e 20 apresentam os estados em ordem crescente quanto à esses valores.

Gráfico 18: Aparelhamento

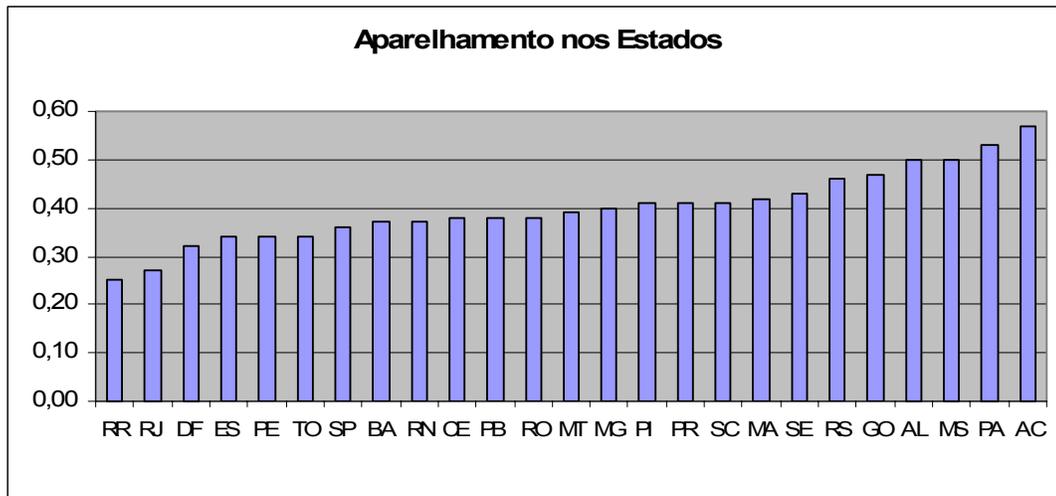


Gráfico 19: Qualificação

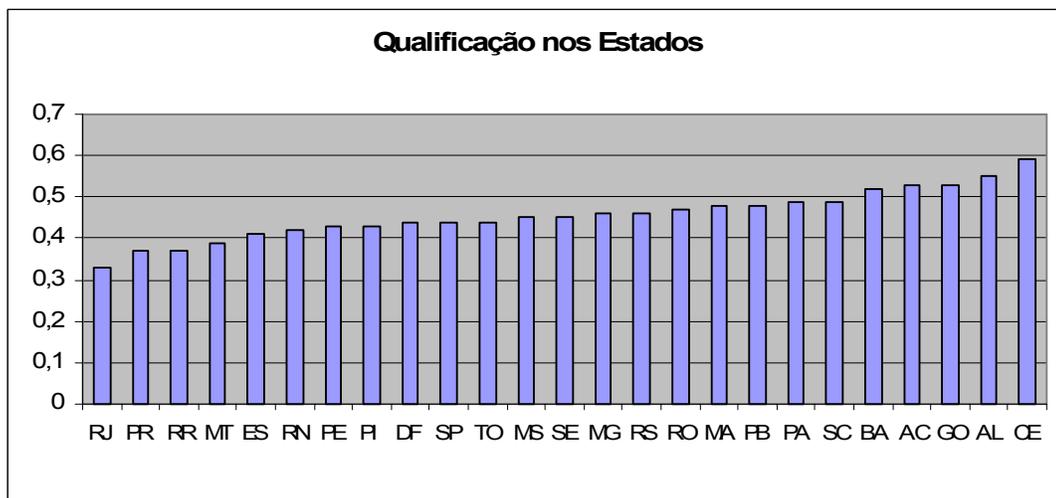
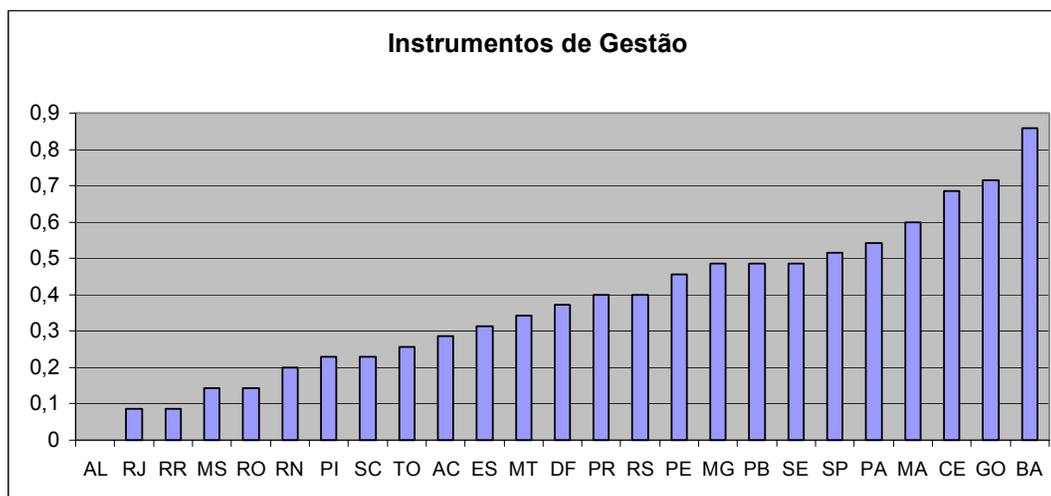


Gráfico 20: Instrumentos de gestão



Não é minha intenção chegar a um único valor que represente a capacidade burocrática dos estados, mesmo porque a capacidade burocrática é um conjunto de condições. Diferentemente, pretendo utilizar separadamente os três indicadores apresentados, avaliando se (e quanto, se for o caso) cada um deles explica as diferentes condições fiscais⁴⁴ dos estados. Entretanto, vale notar que embora calculados independentemente, existe correlação significativa entre os indicadores de capacidade burocrática, conforme apresenta a tabela 16.

Tabela 16: Correlação entre indicadores de capacidade burocrática

		Correlations		
		Aparel	Qualif	Inges
Aparel	Pearson Correlation	1	,585**	,113
	Sig. (2-tailed)		,002	,591
	N	25	25	25
Qualif	Pearson Correlation	,585**	1	,437*
	Sig. (2-tailed)	,002		,029
	N	25	25	25
Inges	Pearson Correlation	,113	,437*	1
	Sig. (2-tailed)	,591	,029	
	N	25	25	27

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Os indicadores mais correlacionados são Aparent e Qualif, significando que podemos afirmar que quanto melhor o aparelhamento, maior a qualificação da burocracia dos estados, já que sua correlação é positiva. A afirmação inversa também é válida. Também há correlação positiva significativa entre Qualif e Inges, embora não haja entre Aparent e Inges. Nesses casos, o resultado faz bastante sentido: quanto maior a qualificação da burocracia, mais instrumentos de gestão poderão ser implantados e mantidos em funcionamento. Por outro lado, as correlações encontradas me permitem acreditar que embora diferentes, os três indicadores apresentam comportamento semelhante por medirem, entre outros, um mesmo aspecto: a capacidade burocrática.

Capacidade Burocrática X Condições Fiscais (Performance e Resultados Fiscais)

Tendo calculado os indicadores de capacidade burocrática, conforme já apresentado, podemos investigar se há correlação entre esses indicadores e as condições fiscais dos estados brasileiros tanto antes quanto depois de 1999. É válido supor que aqueles estados onde há maior capacidade burocrática são os mesmos onde as condições fiscais foram melhores. Sendo o ajuste fiscal uma política pública, a qualidade da burocracia, as condições materiais em que ela trabalha (incluindo o número e a distribuição dos servidores nos diversos órgãos da administração pública) e o uso de modernos instrumentos de gestão fazem diferença na sua eficácia, refletindo-se em melhores performance e resultados fiscais.

Nesse sentido, foi testada a correlação entre os indicadores de capacidade burocrática e os indicadores fiscais. O resultado desse teste é apresentado na tabela 17.

⁴⁴ As condições fiscais também foram mantidas separadas em performance e resultado fiscal do endividamento, do resultado primário e da despesa com pessoal.

Tabela 17: Correlações entre indicadores de capacidade burocrática e indicadores fiscais

		Correlations															
		Aparel	Qualif	Inges	Media_Divid1	Media_Divid2	Perf_Divid_A	Perf_Divid_D	Media_RP1	Media_RP2	Perf_RP_A	Perf_RP_D	Media_Despe1	Media_Despe2	Perf_Despe_A	Perf_Despe_D	
Aparel	Pearson Correlation	1	,585**	,113	,332	,335	,198	,205	,174	,223	-,015	,010	,320	,551**	,453*	,027	
	Sig. (2-tailed)		,002	,591	,104	,101	,343	,325	,416	,285	,943	,963	,119	,004	,023	,899	
	N	25	25	25	25	25	25	25	24	25	24	24	25	25	25	25	
Qualif	Pearson Correlation	,585**	1	,437*	,140	,151	,183	-,219	,449*	-,065	,290	,034	-,054	,346	,013	-,049	
	Sig. (2-tailed)	,002		,029	,505	,472	,381	,294	,028	,759	,170	,874	,799	,090	,951	,817	
	N	25	25	25	25	25	25	25	24	25	24	24	25	25	25	25	
Inges	Pearson Correlation	,113	,437*	1	,035	,062	,314	-,076	,231	,001	-,142	-,261	-,159	,179	-,237	-,049	
	Sig. (2-tailed)	,591	,029		,862	,757	,110	,708	,257	,995	,490	,198	,428	,372	,234	,807	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	
Media_Divid1	Pearson Correlation	,332	,140	,035	1	,959*	-,104	,252	,089	,025	-,129	-,104	,358	,347	,283	,033	
	Sig. (2-tailed)	,104	,505	,862		,000	,607	,206	,666	,903	,530	,067	,076	,153	,870	,870	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	
Media_Divid2	Pearson Correlation	,335	,151	,062	,959**	1	-,162	,196	,077	,042	,014	-,073	,362	,342	,168	,070	
	Sig. (2-tailed)	,101	,472	,757	,000		,419	,327	,708	,835	,944	,722	,064	,081	,401	,728	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	
Perf_Divid_A	Pearson Correlation	-,198	,183	,314	-,104	-,162	1	-,085	,599**	-,217	,287	,005	-,219	,179	,220	-,361	
	Sig. (2-tailed)	,343	,381	,110	,607	,419		,674	,001	,276	,155	,981	,272	,373	,270	,064	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	
Perf_Divid_D	Pearson Correlation	,205	-,219	-,076	,252	,196	-,085	1	-,163	,068	-,152	,069	-,080	,211	-,130	-,267	
	Sig. (2-tailed)	,325	,294	,708	,206	,327	,674		,428	,737	,458	,736	,691	,291	,517	,179	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	26	27	27	27	
Media_RP1	Pearson Correlation	,174	,449*	,231	,089	,077	,599**	-,163	1	-,128	,622**	-,036	-,260	,010	-,007	-,303	
	Sig. (2-tailed)	,416	,028	,257	,666	,708	,001	,428		,532	,001	,861	,200	,963	,972	,132	
	N	24	24	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	
Media_RP2	Pearson Correlation	,223	-,065	,001	,025	,042	-,217	,068	-,128	1	-,371	,150	,229	,153	,148	,209	
	Sig. (2-tailed)	,285	,759	,995	,903	,835	,276	,737	,532		,062	,464	,251	,447	,462	,294	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	
Perf_RP_A	Pearson Correlation	-,015	,290	-,142	,129	,014	,287	-,152	,622**	-,371	1	,011	-,052	-,126	,251	,024	
	Sig. (2-tailed)	,943	,170	,490	,530	,944	,155	,458	,001	,062		,957	,800	,541	,215	,908	
	N	24	24	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	
Perf_RP_D	Pearson Correlation	,010	,034	-,261	-,104	-,073	,005	,069	-,036	,150	,011	1	-,278	-,112	-,239	,113	
	Sig. (2-tailed)	,963	,874	,198	,614	,722	,981	,736	,861	,464	,957		,169	,586	,240	,581	
	N	24	24	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	
Media_Despe1	Pearson Correlation	,320	-,054	-,159	,358	,362	-,219	-,080	-,260	,229	-,052	-,278	1	,422*	,487*	,388*	
	Sig. (2-tailed)	,119	,799	,428	,067	,064	,272	,691	,200	,251	,800	,169		,028	,010	,046	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	
Media_Despe2	Pearson Correlation	,551**	,346	,179	,347	,342	,179	,211	,010	,153	-,126	-,112	,422*	1	,224	,023	
	Sig. (2-tailed)	,004	,090	,372	,076	,081	,373	,291	,963	,447	,541	,586	,028		,262	,910	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	
Perf_Despe_A	Pearson Correlation	,453*	,013	-,237	,283	,168	,220	-,130	-,007	,148	,251	-,239	,487*	,224	1	-,083	
	Sig. (2-tailed)	,023	,951	,234	,153	,401	,270	,517	,972	,462	,215	,240	,010	,262		,682	
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	
Perf_Despe_D	Pearson Correlation	,027	-,049	-,049	,033	,070	-,361	-,267	-,303	,209	,024	,113	,388*	,023	-,083	1	
	Sig. (2-tailed)	,899	,817	,807	,870	,728	,064	,179	,132	,294	,908	,581	,046	,910	,682		
	N	25	25	27	27	27	27	27	26	27	26	26	27	27	27	27	

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Embora o teste apresente as correlações entre todas as variáveis presentes, interessa-nos os valores das correlações entre os indicadores de capacidade burocrática e os indicadores de resultado e performance fiscal, conforme destacado na tabela 17. Destacando tais valores, presentes nas três primeiras linhas da tabela, notamos que na maioria dos casos as correlações não são significantes.

No caso do indicador de aparelhamento da burocracia (APAREL), as correlações com todos os indicadores de endividamento são insignificantes, embora os valores sejam positivos conforme esperado⁴⁵. Quando as variáveis dependentes são os indicadores de resultado primário, novamente não há significância estatística. Ainda, a correlação com o indicador da performance do resultado primário no período anterior ao ano de 1999 apresentou sinal negativo, o que não era esperado. Por fim, as correlações com os indicadores de despesa com pessoal apresentam significância em dois casos: quanto à despesa com pessoal (média) depois de 1999 e quanto à performance da despesa com pessoal antes de 1999. Embora significantes, apenas essas correlações não são suficientes para que possamos concluir que haja uma relação consistente entre aparelhamento e as condições fiscais dos estados brasileiros.

Para o indicador de qualificação da burocracia (QUALIF), todas as correlações com os indicadores de endividamento, assim como para os indicadores da despesa com pessoal, são insignificantes. Há significância apenas para a correlação com o resultado primário (médio) no período até 1999. Assim como nos testes com a variável APAREL, não há como concluir que haja uma relação generalizável entre qualificação da burocracia e as condições fiscais dos estados. Ainda, há quatro casos inesperados de correlações negativas.

Quanto ao indicador de existência de instrumentos modernos de gestão (INGES), não há caso algum de correlação significativa com os indicadores fiscais, nem se tratando de endividamento, resultado primário ou despesas com pessoal. Ainda, há seis casos de correlações negativas, não esperadas.

Observando as correlações de forma panorâmica, concluo que não podemos afirmar, na experiência dos estados brasileiros das últimas décadas, que os resultados e as performances fiscais (em conjunto entendidas como condições fiscais) podem ser explicadas pelos indicadores de capacidade burocrática. A despeito das contribuições

⁴⁵ Correlação positiva indica uma associação na qual as duas variáveis variam na mesma direção. Correlação negativa indica que enquanto uma variável aumenta, a outra diminui. Ver Bussab & Morettin (2003).

teóricas da literatura internacional e nacional, que defendem a existência de uma relação direta entre o desempenho dos governos e as características de suas burocracias, no caso dos estados brasileiros essa relação não pode ser identificada. Por conseqüência, não podemos explicar as diferentes condições fiscais dos estados por meio dos indicadores de suas capacidades burocráticas.

Por que isso aconteceu? Há algumas características dessa questão que merecem ser destacadas: (i) não existem metodologias para o cálculo da capacidade burocrática de governos brasileiros, que definam o que é e como podemos medi-la; (ii) frente a isso, este estudo propôs, configurou e calculou esses indicadores; (iii) o resultado desses cálculos indicaram que a capacidade burocrática dos estados brasileiros é muito baixa.

Quando buscamos as correlações, os baixos valores da capacidade burocrática podem ser “encobertos” por outras variáveis, sejam econômicas ou políticas, que estão presentes e interferindo nas condições fiscais, mas não estão controladas no teste de correlação.

Portanto, para avançar no esclarecimento do que tem levado os estados nas últimas década a diferentes condições fiscais, é necessário realizar estudos de casos que possam mapear os inúmeros fatores qualitativos que interferem tanto nos seus resultados quanto nas suas performances fiscais. Além do ordenamento e da capacidade burocrática, quais outros fatores interferem nos indicadores fiscais dos estados brasileiros?

Contribuindo para esse entendimento, realizei dois estudos de caso: um sobre o estado do Rio de Janeiro e sobre o estado do Rio Grande do Sul. Em ambos, foquei a pesquisa entre 1995 a 1998, período crucial para a determinação de suas condições fiscais por retratar a gênese das reformas fiscais nos estados brasileiros. Foi durante esses anos que a maioria dos estados renegociou suas dívidas e realizou os primeiros e maiores esforços de ajuste fiscal, incluindo privatizações e programas de demissão voluntária. Também foi durante esse período que a maior parte das normas fiscais foi criada, pavimentando o caminho para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Capítulo V – O caso das iniciativas de ajuste fiscal no estado do Rio de Janeiro (1995 – 1998)

Durante o período 1995 - 1998, o estado do Rio de Janeiro era considerado líder no encaminhamento de programas de ajuste fiscal. Eleito em 1994, o Governador Marcello Alencar (PSDB) apresentava um forte alinhamento com o governo federal no que se referia à questão fiscal. Em visita ao estado em janeiro de 1996, o secretário do Tesouro Nacional, Murilo Portugal, reconhecia que o pioneirismo em definir um programa de ajuste fiscal era resultado da liderança do governador fluminense⁴⁶. Também durante visita ao estado em janeiro de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) destacou em seus discursos o empenho de Alencar pela aprovação das reformas constitucionais no Congresso Nacional⁴⁷.

No momento mais crítico da crise financeira dos estados, entre 1995 e 1997 (ano a partir do qual suas dívidas foram renegociadas no âmbito da lei 9.496/97), enquanto todos os governadores queixavam-se ao governo federal das dificuldades de pagar seus compromissos, o governo fluminense complementava que as renegociações deveriam ser condicionadas a medidas de ajuste fiscal por parte dos estados. Desta forma, era visível um compromisso com iniciativas de ajuste promovidas pelo próprio estado. A disposição de Marcello Alencar em defender uma política de austeridade impressionava o Ministério da Fazenda.

Entretanto, a situação financeira do estado do Rio de Janeiro manteve-se em condição grave durante toda a gestão Alencar. Se no início essa condição alimentava os discursos em prol do programa de ajuste no estado, no final do mandato ela serviu para questionar a eficácia dos esforços implementados, sobre os quais discutiremos mais a frente. A verdade é que o imbróglio⁴⁸ da negociação da dívida estadual durante o seu mandato impediu que Alencar melhorasse a condição fiscal do estado. Como boa parte de sua dívida era mobiliária, ela subia drasticamente por conta dos juros internos praticados. Essa situação só poderia ser equacionada por meio da repactuação dessa dívida com o governo federal.

⁴⁶ Jornal do Brasil, 13/01/1996, Política, página 03.

⁴⁷ Jornal do Brasil, 21/01/1996, Cidade, página 28.

⁴⁸ O estado do Rio de Janeiro foi o último a assinar acordo de renegociação de dívidas com o governo federal no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (lei 9.496/97). A autorização para o refinanciamento foi dada pelo Senado Federal em 29/10/1999, já na gestão Garotinho.

Como ilustram os gráficos 21, 22 e 23, durante esse período, o estado apresentou endividamento crescente, déficits primários em todos os anos (em média de 33,8% da RCL), e a despesa com pessoal manteve-se bem acima dos limites estabelecidos pela Lei Camata (em média, 94,75% da RCL).

Gráfico 21: Rio de Janeiro - Endividamento

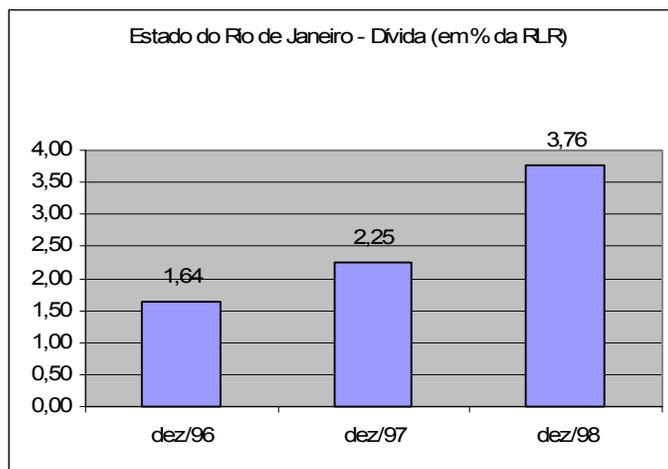
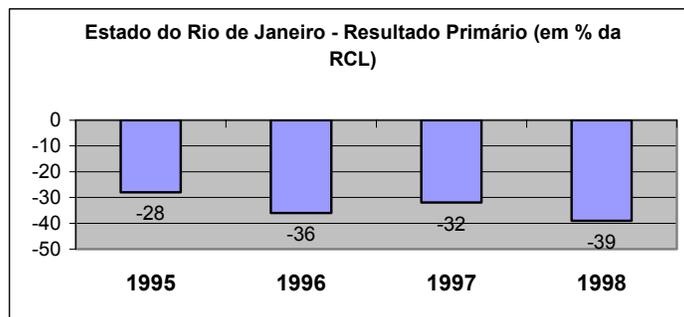
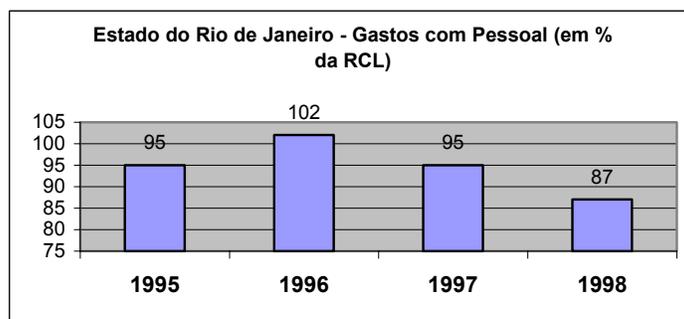


Gráfico 22: Rio de Janeiro – Resultado Primário



fonte: Botelho (2002). Elaboração do autor

Gráfico 23: Rio de Janeiro – Despesas com Pessoal

fonte: Botelho (2002). Elaboração do autor

A questão dos gastos com pessoal foi um grande problema para todas as administrações estaduais durante a gestão 1995 - 1998. Mesmo que os estados não concedessem aumento salarial algum, a folha de pagamentos crescia mensalmente por conta dos benefícios instituídos pela Constituição de 1988. Antes da estabilização monetária, quando as altas taxas de inflação deterioravam rapidamente os salários do funcionalismo (assim como todas as despesas do setor público), a situação não se apresentava como problemática. Entretanto, o controle da inflação e a invenção dos limites aos gastos com pessoal (Lei Camata) tornou essa questão um verdadeiro impasse. Por tudo isso, a proposta de emenda constitucional da reforma administrativa era considerada prioritária por grande parte dos governadores, o que explica o fato de ter avançado mais cedo do que outras reformas.

No caso do Rio de Janeiro, o assunto era colocado no topo da agenda pelo governo estadual. Em reunião realizada em setembro de 1995, com o Presidente Fernando Henrique e outros governadores do PSDB, o governador fluminense declarou: “Não dá para pensar em governar um estado quando a missão número um é cuidar da folha de pagamentos”⁴⁹. Nesse sentido, no plano federal Alencar defendeu a reforma administrativa proposta pelo governo federal, enquanto que, no plano estadual, tentou conter os gastos com pessoal por meio do Programa de Exonerações Incentivadas (PEI), implantado a partir de 1996.

O PEI tinha como meta economizar de R\$ 10 a R\$ 11 milhões de reais por mês com a adesão de 15 mil funcionários públicos estaduais. Para implementar o PEI, o governo estadual recebeu financiamento de R\$ 200 milhões da Caixa Econômica Federal (no âmbito do Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos

⁴⁹ Jornal do Brasil, 04/09/1995, Política, página 03.

Estados), autorizado pelo Ministério da Fazenda em agosto de 1996. As condições do empréstimo eram prazo de 28 meses e juros de 2,5% ao mês. O recurso seria usado para financiar treinamento e promover a recolocação profissional dos servidores, por meio da criação de cooperativas que passariam a prestar serviços para o estado.

O prazo de adesão ao programa de exonerações foi encerrado em 09/10/1996 e trouxe a tona um problema: segundo declarações feitas na época pelo secretário de Administração, Augusto Werneck, dos cerca de 9 mil pedidos de demissão, quase 5 mil foram feitos por funcionários da área de educação, sendo 4,2 mil deles professores. Embora o governo deixasse claro que pedidos de exoneração de funcionários considerados essenciais não seriam aceitos (no caso dos professores, aqueles que efetivamente dão aulas seriam considerados essenciais), a situação causou um grande debate político. A União dos Professores Públicos do Estado (Uppe) aproveitou a oportunidade para reiterar seus argumentos acerca do prejuízo que os baixos salários (à época, piso de R\$ 100 mais abono de R\$ 115) pagos aos professores já vinha produzindo à educação pública estadual⁵⁰.

Ao final, foram habilitados 8.753 pedidos de exoneração, o que representava aproximadamente 5% dos 180 mil servidores estaduais estáveis⁵¹, índice de adesão semelhante ao dos programas de demissão voluntária paulista e mineiro. Isso colocava o estado do Rio de Janeiro no grupo dos estados onde iniciativas de ajuste fiscal efetivamente aconteciam, com destaque a outros estados também governados pelo PSDB: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Nesses estados e durante a gestão 1995 - 1998, programas de ajuste aconteceram mesmo antes da assinatura dos contratos de renegociação das dívidas.

Fora do PEI, o governo estadual também realizou esforços visando excluir da folha de pagamentos pensões não devidas a aposentados já falecidos. Segundo o então secretário de administração, Augusto Werneck, por esse motivo e até 1996, foram retirados aproximadamente 8 mil aposentados da folha⁵². E embora tenha sido anunciado que seriam demitidos 10 mil servidores sem estabilidade, o governo estadual acabou desistindo desses cortes.

Mas o maior avanço concreto do Governo Alencar foi, sem dúvida alguma, o Programa Estadual de Desestatização (PED). Em reunião do Conselho Consultivo do

⁵⁰ Segundo a Uppe, a educação pública estadual perdia mais de 2 mil funcionários por ano por conta dos baixos salários. Ver Jornal do Brasil, 10/10/1996, Cidade, página 24.

⁵¹ Excluindo policiais militares e bombeiros.

Banco Mundial para a América Latina, realizada em setembro de 1995, os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais foram citados como os que mais avançavam nesse quesito⁵³. Conforme os planos estaduais, o PED arrecadaria entre R\$ 2 e R\$ 4 bilhões e atingiria 26 empresas ou concessões. Embora não tenha sido tão extenso, a arrecadação do programa superou os US\$ 2 bilhões. O quadro 3 resume o PED:

Quadro 3: Estado do Rio de Janeiro - Programa Estadual de Desestatização

Empresa/Concessão	data	categoria	valor (em milhões de US\$)	Obs.
RJ-124	out-96	concessão	62,79	
CERJ	nov-96	privatização	587	
BANERJ	jun-97	privatização	289	incluiu a seguradora do BANERJ
CEG	jul-97	privatização	430	
RIOGÁS	jul-97	concessão	146	
METRO-RJ	dez-97	concessão	262	expansões a cargo do Gov. do Estado
CONERJ	fev-98	privatização	29	
FLUMITRENS	jul-98	concessão	240	
Terminal Garagem Menezes Cortes	set-98	privatização	67	
Serviços de Água e Esgoto da Região dos Lagos	abr-98	concessão	39,22	autorga foi dividida com Municípios (50%, exceto a primeira parcela)
TOTAL			2152,01	

fonte: BNDES e Jornal do Brasil - elaboração do autor

Vale destacar que o processo de privatização do Banerj, aceito por Marcello Alencar desde o início da intervenção federal no banco, passou pela terceirização de sua gestão como forma de saneá-lo antes de sua venda definitiva. Assim, a administração do banco foi transferida, com autorização do Banco Central, para o Banco Bozano Simonsen, por meio de uma licitação pública realizada em janeiro de 1996. O processo de privatização que se seguiu foi bastante conturbado, sendo interrompido várias vezes por liminares. A indefinição sobre as dívidas do estado do Rio de Janeiro com o banco também complicou o processo, pois representava uma incerteza que certamente reduziria o preço de venda no leilão.

As dificuldades foram contornadas da seguinte forma pelo gestor do Banerj: a distribuidora de títulos foi transformada em banco múltiplo, chamado de Banco Banerj S.A., e assumiu toda a atividade bancária e a rede de agências. Já o Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A., em intervenção federal, manteve as dívidas junto ao

⁵² Jornal do Brasil, 22/08/1996, Economia, página 15.

⁵³ Jornal do Brasil, 22/10/1995, Informe Econômico, página 73.

Banco Central e os créditos de difícil recuperação, sendo a grande maioria deles junto ao próprio estado do Rio de Janeiro. Essa parte foi chamada de *bad bank*. Em dezembro de 1996 o Banco Central decretou a liquidação extra-judicial do *bad bank*, que já não exercia atividade bancária.

Mesmo com essa divisão, para que o leilão da parte boa do banco (Banco Banerj S.A.) fosse um sucesso, era importante que a questão das dívidas do banco, concentradas no *bad bank*, fosse equacionada. O estado assinou, em janeiro de 1997, protocolo para o refinanciamento das dívidas do antigo Banerj, mas a emissão (por parte da União) de títulos para esse refinanciamento dependia da autorização do Senado Federal⁵⁴. Dependendo dessa definição para prosseguir com o processo de privatização, o Banco Central preferiu viabilizar um empréstimo-ponte no valor de R\$ 3,1 bilhões ao estado do Rio de Janeiro, através da Caixa Econômica Federal. Garantido pela União, o recurso permitia que o estado assumisse dívidas do banco, reduzindo as incertezas que dificultariam a venda do Banco Banerj S.A. Entretanto, a aprovação do empréstimo-ponte pelo Senado ocorreu em 24/06/1997, apenas dois dias antes da data do leilão, o que pode explicar o baixíssimo ágio obtido (SALVIANO JUNIOR, 2004).

O estado também foi pioneiro nas articulações visando obter recursos externos para seus programas de modernização administrativa e fiscal, embora alguns financiamentos tenham demorado para serem autorizados pelo Senado Federal. Ainda antes da instituição do PNAFE, o governo fluminense já negociava com o BID um empréstimo de US\$ 41,9 milhões para financiar a reforma de seus mecanismos de arrecadação tributária, ainda no primeiro semestre de 1996. Na prática, o Senado aprovou, por meio da Resolução 91/97 (de 24/06/1997), cerca de US\$ 24 milhões para o estado do Rio de Janeiro.

Já o Banco Mundial (Bird), em meios a elogios feitos às iniciativas de desestatização e de enxugamento do quadro de servidores realizadas pelo estado, apresentava em setembro de 1996 o Rio de Janeiro como um dos primeiros estados aptos a receber recursos na ordem de US\$ 300 milhões para projetos de saneamento fiscal e reforma do estado. Apenas em janeiro de 1998 o Senado autoriza a referida operação, por meio da Resolução 8/98 (posteriormente alterada pela RSF 17/98). O valor autorizado foi de US\$ 250 milhões, que deveriam ser pagos em 18 prestações

⁵⁴ Essa emissão só ocorre em 21/05/1998, conforme já apresentado na tabela 1.

semestrais e consecutivas, com juros iguais a taxa LIBOR acrescida de 0,5% ao ano⁵⁵. No BIRD, esse projeto foi aprovado em 17/07/1997 e era chamado pela sigla LOAN 4211-BR (BIRD, 2003).

O programa do Bird previa novos empréstimos, estes tradicionais, para estados que estivessem dispostos a privatizar seus bancos estaduais implementassem programas de desestatização e realizassem esforços claros de ajuste fiscal. No caso do Rio de Janeiro, considerado modelo nesses requisitos, o valor desse novo empréstimo poderia ser de aproximadamente US\$ 170 milhões, mas ele não foi realizado durante a gestão de Alencar.

Como já foi dito, a dificuldade em chegar a um acordo definitivo sobre o refinanciamento das dívidas estaduais impediu a melhora dos indicadores fiscais do Rio de Janeiro durante a gestão Alencar. Embora o governo estadual fosse muito próximo do Presidente Fernando Henrique, assim como de boa parte dos altos funcionários de Brasília, e as negociações acontecessem, o acordo não saía. Sem o acordo, a situação financeira fluminense se agravava a cada mês, levando o estado a emitir diversas vezes títulos visando obter recursos para rolar sua dívida mobiliária. Durante o período 1995 – 1998, foram 8 operações desse tipo autorizadas pelo Senado Federal, conforme mostra o quadro 4. A falta de solução definitiva para o problema fez com que o estado enfrentasse dificuldades para pagar o 13º salário dos servidores nos anos de 1996 e 1997.

⁵⁵ Para maiores detalhes ver RSF 17/98, disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla>>.

Quadro 4: Estado do Rio de Janeiro – Autorizações do Senado Federal (01/01/1995 a 29/03/2005)

Data	Número	Descrição
10/09/03	RSF 13	altera RSF 61/97 a fim de permitir que o RJ substitua depósitos bancário por ativos
27/04/00	RSF 23	autoriza assumir dívidas da CEHAB/RJ - R\$ 398,5 milhões e do Banerj (bad bank) - R\$ 22,4 milhões
13/12/99	RSF 65	autoriza União assumir R\$ 18,5 bilhões no âmbito do acordo de refinanciamento assinado em 29/10/1999
23/09/99	RSF 39	eleva os limites e autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar 95% de dívida a vencer nos meses 10, 11 e 12 de 1999
30/06/99	RSF 26	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar 95% de dívida a vencer nos meses 07, 08 e 09 de 1999
09/03/99	RSF 7	autoriza operação de crédito junto ao BID no valor de US\$ 180 milhões
09/03/99	RSF 8	autoriza operação de crédito junto ao Bird no valor de US\$ 186 milhões para o programa Estadual de Transportes
16/12/98	RSF 104	autoriza empréstimo de R\$ 296,2 milhões junto ao Banco do Brasil para compensação parcial das perdas decorrentes do Fundef no exercício de 1998
17/06/98	RSF 52	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar dívida a vencer nos meses 07, 08, 09, 10, 11 e 12 de 1998
12/03/98	RSF 17	altera a RSF 8/98
29/01/98	RSF 8	autoriza operação de crédito junto ao Bird no valor de US\$ 250 milhões, destinado ao financiamento da Reforma do Estado
10/12/97	RSF 129	eleva temporariamente os limites e autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar dívida a vencer nos meses 01, 02, 03, 04, 05 e 06 de 1998
23/09/97	RSF 91	concede autorização global aos estados para contratar subempréstimo com a CEF no âmbito do PNAFE (BID) - para o RJ foi autorizado R\$ 24 milhões
02/09/97	RSF 81	eleva temporariamente os limites e autoriza operação de crédito de R\$ 160 milhões junto ao Bndes a serem investidos no Metro-RJ (expansão)
02/09/97	RSF 80	eleva temporariamente os limites e autoriza operação de crédito de R\$ 56,9 milhões junto ao Bndes a serem investidos no Metro-RJ (equipamentos)
02/09/97	RSF 79	eleva temporariamente os limites e autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar dívida a vencer nos meses 09, 10, 11 e 12 de 1997
02/07/97	RSF 65	eleva temporariamente os limites e autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar dívida a vencer nos meses 07 e 08 de 1997
24/06/97	RSF 61	autoriza operação de crédito no valor de R\$ 3,08 bilhões junto a CEF
21/01/97	RSF 1	eleva temporariamente os limites da CDRJ e autoriza operação de crédito de até R\$ 150 milhões junto ao Bndes a serem investidos no Porto de Sepetiba
19/12/96	RSF 110	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar dívida a vencer nos meses 01, 02, 03, 04, 05 e 06 de 1997
20/06/96	RSF 46	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar dívida a vencer nos meses 07, 08, 09, 10, 11 e 12 de 1996
13/12/95	RSF 65	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar dívida a vencer nos meses 01, 02, 03, 04, 05 e 06 de 1996
29/06/95	RSF 30	autoriza a emissão de LFTRJ a fim de refinarciar dívida a vencer nos meses 07, 08, 09, 10, 11 e 12 de 1995

fonte: Senado Federal

Mas por que o governo estadual e o Ministério da Fazenda demoraram tanto para fechar um acordo? Um dos problemas era, contraditoriamente, resultado do próprio avanço do PED fluminense. Quando a Lei 9.496/97 é aprovada, em

11/09/1997, pautando as renegociações com os estados, o Rio de Janeiro já tinha privatizado boa parte de suas estatais. Assim, não era possível utilizar essas empresas como forma de pagamento dos 20% exigidos no ato da assinatura do contrato. Sem essa condição, o estado teria que aceitar pagar juros mais altos (7,5% ao ano em contraste com os 6,0% ao ano) ou pagar em dinheiro aproximadamente R\$ 2 bilhões (ou 20% de R\$ 10 bilhões), o que era, obviamente, impossível⁵⁶.

Em meados de 1998, na iminência da campanha eleitoral, a imprensa local anunciou que o governo estadual e a União haviam chegado a um acordo⁵⁷. A dívida estadual seria mesmo refinanciada em 30 anos, a juros anuais de 7,5%. O estado pagaria apenas 10% da dívida no ato, e se comprometia a aumentar a arrecadação tributária e reduzir as relações dívida x receita e folha de pagamentos x receita. Entretanto, não houve resolução alguma do Senado que autorizasse esse refinanciamento. Segundo declarações do então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, o estado teria assinado o acordo, mas não havia enviado ao Banco Central a documentação necessária para detalhar o programa de ajuste fiscal⁵⁸. O caso fluminense era especial, em vários sentidos.

Um dos aspectos que fizeram da reforma do estado no Rio de Janeiro peculiar foi o impacto das reformas federais na sociedade local, em especial na carioca. Isso por que o Rio de Janeiro é o estado com o maior número de funcionários públicos federais do País (cerca de 21% do total), e as primeiras reformas efetivamente implementadas pelo governo federal atingiram em cheio essa categoria. Antes mesmo dos efeitos das reformas constitucionais de 1998, vale lembrar que o pacote fiscal anunciado no final de 1997 pelo governo federal, entre outras coisas, congelou os salários e aposentadorias de servidores da União, cortou benefícios e vantagens salariais, anunciou a demissão de 33 mil servidores não estáveis, extinguiu 70 mil cargos, limitou a R\$ 24 o auxílio para pagamento de planos de saúde dos servidores, extinguiu a incorporação das comissões aos salários e aumentou o desconto do Imposto de Renda na Fonte.

Nenhum outro estado enfrentou uma categoria tão articulada e convencida de que as reformas prejudicariam seus interesses, o que certamente se refletia na opinião

⁵⁶ O valor de R\$ 2 bilhões era quase a totalidade do montante arrecadado pelo PED fluminense entre os anos de 1996 e 1998.

⁵⁷ Jornal do Brasil, 24/06/1998, Editorial, página 08. Jornal do Brasil, 25/06/1998, Economia, página 18.

⁵⁸ Jornal do Brasil, 29/10/1998, Economia, página 22.

pública acerca do assunto e contaminava as preferências dos servidores estaduais. É fato que nenhum outro governador enfrentou tantos questionamentos jurídicos quanto Marcello Alencar. Em artigo publicado no Jornal do Brasil em 14/10/1996, o governador desabafava:

“Preocupa-me, entretanto, o uso descriterioso (e a multiplicação de instâncias usuais ou legitimadas) destes meios de controle, pelo fato de se prestarem à apropriação de contrapoderes inconseqüentes e infensos ao diálogo, a bloquear as ações do Poder Executivo. As obras e serviços inadiáveis frustram-se e se interrompem indefinidamente, mercê de impugnações sumárias, liminares e medidas cautelares, as mais das vezes antepondo-se o formalismo e a processualística às exigências e premências do interesse público, vindo a ser, afinal, realizadas a custos financeiros e sociais muito superiores aos previstos. A presunção de legalidade e veracidade dos atos administrativos é reiteradamente desconsiderada, invertendo-se em favor de entidades sem a menor representatividade e até de particulares, cumulados com medidas excepcionais sem a audiência da administração”.

Reforçando a idéia de que o estado foi uma caixa de ressonância para críticas à ação reformista do governo federal, destaco que nas eleições de 1998, embora tenha vencido no primeiro turno, o Presidente Fernando Henrique Cardoso perdeu no estado do Rio de Janeiro para o então candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, grande questionador dos programas de privatização e de reforma administrativa e portador de idéias que alinhavam-se aos interesses do funcionalismo público.

Ciente desse contexto de descrédito político, Alencar optou por investir em obras como forma de recuperar capital eleitoral. Se por um lado a não assinatura do acordo de refinanciamento da dívida era um péssimo negócio para o estado, por outro deixou as receitas das privatizações disponíveis para serem usadas em investimentos. E embora essa opção tivesse sido tomada em boa parte por questões conjunturais (já que é bem provável que Alencar aceitasse usar os recursos da privatização para quitar

dívida se isso, por si só, tivesse resolvido o impasse em torno do acordo da dívida estadual), no início de 1998 o governo estadual inaugurava 3 obras por semana⁵⁹.

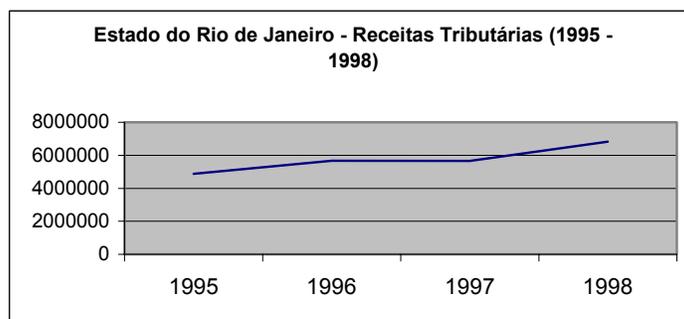
Contando também com recursos do BNDES e do BID, Alencar estendeu o Metro até Copacabana (ao custo de R\$ 650 milhões, sendo R\$ 320 milhões do BNDES), reformou 6 hospitais e construiu outros 2 (com recursos da privatização da CEG e da Cerj), reformou 250 escolas na Baixada Fluminense, urbanizou 4 bairros por meio do Projeto Baixada Viva (ao custo de US\$ 180 milhões, financiado pelo BID), construiu a rodovia Via Light, recuperou e pavimentou rodovias, entregou casas populares, entre outras obras.

Mas o desgaste político do governador era definitivo, e nem mesmo uma grande quantidade de obras era capaz de reverter a situação. Camadas importantes da sociedade local, em especial os servidores públicos federais e estaduais, aposentados e pensionistas questionavam os resultados das iniciativas modernizadoras implementadas. Para elas, a visão era claramente a de um sacrifício sem sentido. Apesar do Plano de Exonerações Incentivadas (PEI), o estado continuava gastando mais de 80% da Receita Corrente Líquida com pessoal. Apesar do PED, o endividamento não parava de crescer.

Os déficits primários ainda eram recorrentes e a relação entre a dívida e a receita continuava entre as mais altas do País. Apesar do programa pioneiro de privatização, o governo federal insistia que o estado teria que pagar juros mais altos para renegociar sua dívida, já que não dispunha de bons ativos suficientes para quitar 20% do financiamento no ato da assinatura. Com isso, a renegociação não saía, o que contribuía para manter as finanças do estado em péssima condição.

Contribuindo para a deteriorização dos indicadores financeiros do estado, a economia nacional passava por um momento de acentuada desaceleração, que se refletiu, no final de 1998, na menor variação anual do PIB desde 1995 (0,13%, segundo dados do IBGE). Como já citamos, as altas taxas de juros praticadas pelo governo federal prejudicavam o estado, na medida em que ele ainda não havia equacionado em definitivo a questão de sua dívida mobiliária. A despeito desse contexto, a receita tributária fluminense cresceu, entre 1995 e 1998 aproximadamente 40% (gráfico 24), contra um crescimento real do PIB nacional de 10,28%.

⁵⁹ Jornal do Brasil, 15/03/1998, Política, página 05.

Gráfico 24: Rio de Janeiro – Receitas Tributárias (1995 – 1998)

fonte: Ministério da Fazenda/STN. Elaboração do autor

O quadro desanimador fez com que Marcello Alencar desistisse de ser candidato a reeleição. Isolado, preferiu lançar a candidatura do vice-governador Luis Paulo Correa da Rocha. Como as pesquisas já apontavam, Luis Paulo ficou de fora do segundo turno, obtendo apenas 15,51% dos votos válidos no primeiro turno. Derrotado e em final de mandato, Alencar consegue a autorização (RSF 104/98), com o apoio do Presidente Fernando Henrique, para realizar empréstimo junto ao Banco do Brasil, no valor de R\$ 296,2 milhões, referente a compensação parcial de perdas decorrentes da implantação do FUNDEF.

Anthony Garotinho (PDT) vence o segundo turno das eleições de 1998, com 57,98% dos votos, e é eleito o novo governador do estado do Rio de Janeiro. Aliado ao PT (que indicou Benedita da Silva para vice-governadora), Garotinho somava sua base eleitoral no interior (antigo estado do Rio de Janeiro) com o capital político de Benedita e do PT na cidade do Rio de Janeiro (antigo estado da Guanabara).

Durante sua campanha, Garotinho concentrou suas declarações na área da segurança e do emprego. Prometeu realizar uma “reforma fiscal” baseada na redução de impostos, e com isso aumentar a base tributária e a arrecadação. Criticava as alíquotas de ICMS do estado, que seria uma das mais altas da federação. Na área da segurança, prometeu extinguir a Secretaria de Segurança Pública e criar um Conselho de Segurança, que reuniria todos os órgãos estaduais e federais que lidam com segurança pública.

Garotinho prometeu “ser um bom patrão” para os servidores estaduais. Declarava que entendia que o estado não tinha funcionários demais, e que o excesso de gasto na folha de pagamentos era decorrente do número de aposentados e pensionistas, que seriam 48% do total. Ainda, afirmou que auditoria as privatizações

realizadas pelo governo anterior, e que concluiria todas as obras que estivessem inacabadas.

Tendo que enfrentar a questão da renegociação inacabada das dívidas do estado, Garotinho adotou, ainda antes de tomar posse, uma política pragmática junto ao governo federal. Embora tenha composto o bloco de governadores de oposição, especialmente com Itamar Franco (PMDB-MG) e Olívio Dutra (PT-RS), Garotinho buscava dialogar com diversos órgãos do governo federal, em especial sobre questões financeiras, evitando confrontos frontais com a União. Ao mesmo tempo, e em sintonia com outros governadores, criticava o Pacote Fiscal apresentado pelo governo federal depois das eleições de 1998, assim como outras medidas, como a Lei Kandir (Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996), o FUNDEF e a Lei Camata.

Sua postura junto ao governo federal deu resultado concreto a partir de agosto de 1999, quando o Ministério da Fazenda aceitou adiantar ao estado créditos de R\$ 13,5 bilhões referentes a *royalties* do petróleo. Com esses créditos, o estado poderia renegociar sua dívida a 6% de juro ao ano, ao invés dos 7,5% obtidos na gestão Alencar. Fechado esse acordo e assinado o contrato em 29/10/1999, a União assume R\$ 18,5 bilhões em dívidas fluminenses, conforme autorização da RSF 65/99.

O estudo desse período indica que, embora tenha havido pioneirismo e determinação de Alencar em levar a cabo um amplo programa de saneamento fiscal, ele fracassou em melhorar as condições das finanças do estado. As constatações desse estudo apontam que o principal motivo “técnico” desse fracasso foi o impasse quanto à renegociação da dívida do estado. Por sua vez, o impasse foi fruto de uma configuração político-econômica interna marcada, de um lado, por uma forte, influente e organizada oposição à política de ajuste fiscal estadual (inclusive dentro da própria burocracia estatal), e de outro, pelo uso de receitas de privatizações em obras públicas ao invés de amortizar dívidas.

A esse contexto interno complexo somamos algumas características do aparelho do estado fluminense, e que estão diagnosticadas no relatório do PNAGE para este estado. O PNAGE apontou que um dos maiores problemas do estado encontra-se na área de Recursos Humanos, mais especificamente em uma crítica falta de qualificação do funcionalismo. De fato, os indicadores de capacidade burocrática elaborados neste trabalho confirmam isso: o Rio de Janeiro apareceu como o pior estado quanto à qualificação da burocracia, e segundo pior quanto ao aparelhamento e

ao uso de modernos instrumentos de gestão⁶⁰. Essa classificação do Rio de Janeiro é ainda mais preocupante quando adicionamos que esse estudo comprovou que os estados brasileiros, em geral, apresentam baixíssimos níveis de capacidade burocrática.

Segundo informações prestadas ao PNAGE em 2002, 40% dos servidores estaduais nunca havia feito um único curso de capacitação. Por conseqüência, a implantação de melhores práticas de gestão fica prejudicada. Embora exista uma Escola de Governo, a FESP-RJ, o PNAGE indicou unanimidade quanto à visão de que ela não tem efeito prático. As verbas destinadas à FESP-RJ eram menores ano a ano, e sua credibilidade entre os entrevistados é muito baixa.

Também foi identificada uma grande carência de pessoal na área de Planejamento/Administração. Segundo as entrevistas realizadas, há “mais de uma década” não ocorriam concursos públicos para esse setor. Não existia, ao menos até 2002, uma carreira específica nessa área. Na verdade, a falta de uma política sólida de carreiras públicas no estado foi outra característica identificada, e que dificulta, acima de tudo, a manutenção e continuidade de determinadas políticas públicas que exigem maiores prazos para surtirem efeito, exatamente como no caso do ajuste fiscal. Sem carreiras verdadeiras, não há políticas de motivação e dificilmente se consegue mobilizar o servidor na direção de uma mudança de comportamento.

É bastante provável que esses enormes problemas relacionados à política de recursos humanos do estado do Rio de Janeiro vem dificultando a efetividade de suas políticas públicas. No caso das iniciativas de ajuste fiscal, a baixa capacidade burocrática do estado certamente influenciou os processos internos, tendo tido impacto nas condições fiscais. Embora a exata dimensão desses impactos não possa ser medida, fica claro que maiores níveis de capacidade burocrática teriam sido benéficos para a melhor implementação e gestão das políticas públicas, inclusive do ajuste fiscal.

Isolado o efeito do ordenamento fiscal, após 1999 as condições fiscais do Rio de Janeiro melhoram em especial pelo fato de sua dívida ter sido renegociada. O estado também foi beneficiado por um crescimento de receita acima da média nacional (fato percebido durante todo o período estudado), puxado pela indústria do petróleo. Entretanto, para que a condição fiscal do estado seja sustentável, é preciso

⁶⁰ Ver Capítulo IV deste trabalho.

compreender que outros fatores também a influenciam. Este trabalho defende que a capacidade burocrática é um desses fatores, e que portanto deve ser objeto de atenção tanto dos governos quanto dos estudos sobre finanças públicas. Embora não tenha sido possível comprovar estatisticamente a relação entre capacidade burocrática e condições fiscais dos estados, a capacidade burocrática não deve ser deixada de fora dessas análises.

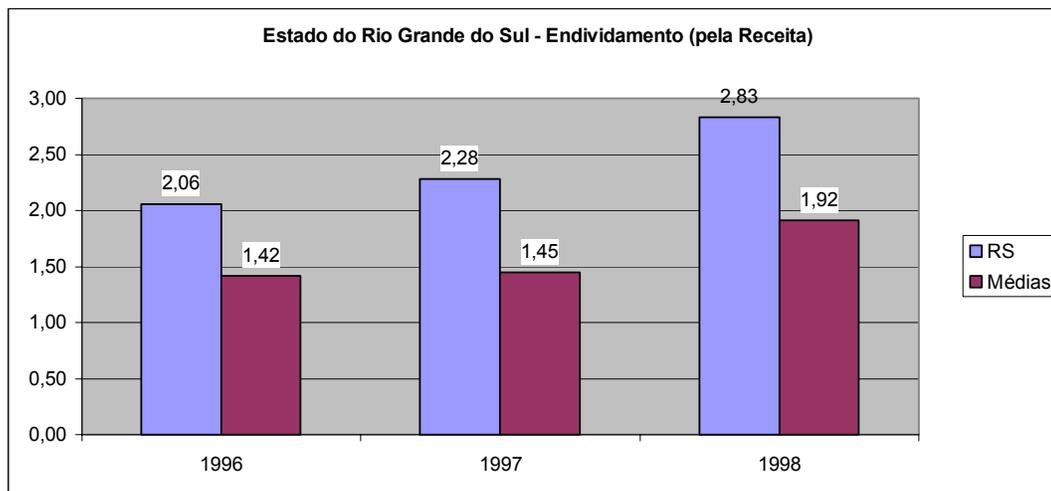
Capítulo VI – O caso das iniciativas de ajuste fiscal do estado do Rio Grande do Sul (1995 – 1998)

Juntamente com o estado do Rio de Janeiro, o Rio Grande do Sul foi exemplo de aderência às diretrizes reformistas do governo federal entre os anos de 1995 e 1998. Então governado por Antonio Britto (PMDB), o estado passou nesse período por um momento de grandes esforços no sentido de sanear as contas públicas e buscar novas fontes de recursos visando o ajuste fiscal.

Historicamente marcado por uma situação sócio-econômica acima da média dos estados brasileiros, o Rio Grande do Sul apresentava nos primeiros anos da década de 1990 um desempenho econômico bastante fraco. Essa tendência acentuou-se em 1995 e 1996, quando o PIB gaúcho apresentou variação negativa, contribuindo para a queda da participação deste estado no PIB nacional, de 9% nos anos 80 para 7,9% em 1996 (ABRUCIO, 2000). Essa desaceleração econômica entre 1992 e 1994 (seguida de retração econômica em 1995 e 1996) compunha um dos aspectos do contexto no qual Britto foi eleito e governou⁶¹. O outro aspecto foi o apoio incondicional à agenda do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em especial quanto à questão da reforma fiscal.

Uma consequência relevante desse desempenho econômico fraco foi o aumento do endividamento gaúcho. Conforme podemos observar no gráfico 25, esse indicador fiscal piorou além da média dos estados brasileiros entre os anos de 1996 e 1998. Assim, embora o Rio Grande do Sul não tenha sido o único estado a ter problemas fiscais durante a década de 1990, o fraco desempenho econômico fez com que o problema do endividamento crescesse e ganhasse importância. Acrescentando-se a isso o fato de o estoque da dívida gaúcha ser o quarto maior entre os estados brasileiros (atrás de SP, MG e RJ), temos o panorama do problema do endividamento gaúcho.

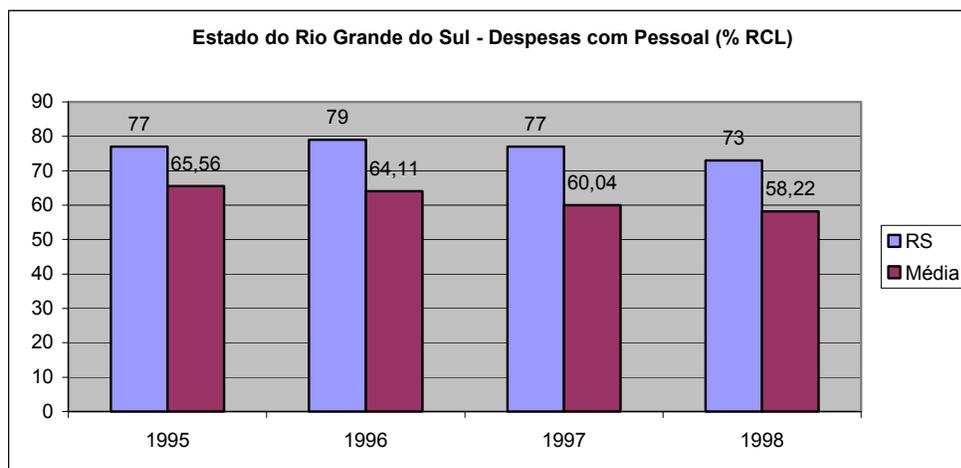
⁶¹ Em 2005 o estado apresentou resultados econômicos ainda piores, após um breve recuperação entre 1999 e 2003. A seca e o câmbio valorizado levou o PIB gaúcho a uma retração de 4,8% em 2005. Ver Valor Econômico, A12, 03/07/2006.

Gráfico 25: Rio Grande do Sul – Endividamento (1996 – 1998)

Portanto, o governo de Antonio Britto, em boa medida, objetivou alcançar essas duas metas: sanear as contas públicas do estado e resgatar a economia gaúcha da estagnação. A primeira meta foi perseguida basicamente por meio de três receitas, ambas presentes no receituário do governo federal: a adoção de um Programa de Demissão Voluntária (PDV), a privatização de empresas e a concessão de serviços públicos estaduais.

O Rio Grande do Sul foi um dos pioneiros ao instituir seu Programa de Demissão Voluntária entre abril e maio de 1996, e contou com um empréstimo de R\$ 140 milhões da Caixa Econômica Federal para implantá-lo. O PDV gaúcho foi elaborado como resposta a uma relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida bastante preocupante. Apresentando uma tendência de crescimento desde 1993 (VASCONCELOS & FRAQUELLI, 1999), essa relação chegava a 79% em 1996, conforme podemos verificar no gráfico 26.

Gráfico 26: Rio Grande do Sul – Despesas com Pessoal (1995 – 1998)



Como boa parte dos estados, o fim da inflação, aumentos salariais concedidos no final de 1994 e o crescimento vegetativo da folha de pagamentos levavam os gastos com pessoal a se transformar em um grande problema. O PDV era uma solução relativamente fácil e incentivada pelo governo federal. No caso gaúcho, o PDV foi extensivamente utilizado na tentativa de reestruturar o sistema financeiro estadual antes de sua privatização, tendo havido experiências tanto no Banrisul quanto na Caixa Econômica Estadual⁶².

Entretanto, a experiência gaúcha com o PDV é descrita como não tendo obtido o sucesso desejado, já que o maior número de demissões veio dos setores com menores salários (RUCHERT, BORSATTO & RABELO, 2000). Segundo Abrucio (2000), o programa foi mesmo um “rotundo fracasso”, especialmente porque foi feito sem um diagnóstico preciso do quadro de servidores, o real número e o perfil destes.

Embora o então secretário da administração do estado, Otomar Vivian, afirmasse em 1997 que o PDV tinha representado uma economia de R\$ 7 milhões mensais na folha de pagamentos, no final deste ano o secretário estadual da Fazenda, César Busatto, contabilizava um aumento do comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal de 82% (em 1996) para 85%⁶³.

⁶² Estudo recomenda reduzir quadro do Banrisul. Correio do Povo, 03 de agosto de 1997.

⁶³ Salários comprometem 85% da receita líquida. Correio do Povo, 27 de dezembro de 1997.

As demissões que acabaram induzidas pelo PDV se concentraram nos setores de educação, saúde e segurança. O impacto sobre as despesas com pessoal foi pequeno, especialmente pelo fato de que, em tais áreas, foi preciso realizar novas contratações para evitar uma queda ainda maior na qualidade da prestação do serviço público. De fato, em debate durante a campanha eleitoral de 2002, Antonio Britto defendia-se das acusações de ter “desmontado” o serviço público gaúcho afirmando que, embora 5 mil servidores (sic) tenham deixado o serviço durante seu governo, outros 19 mil foram contratados⁶⁴.

Ainda, o PDV incentivou a aposentadoria antecipada de muitos servidores, o que aumentou ainda mais os gastos com inativos. Conforme afirmava Heraldo Mello, presidente do Sindicaixa, o PDV só era vantajoso para quem estava às vésperas da aposentadoria⁶⁵. É certo que essa dinâmica foi uma das principais responsáveis pelo fracasso dos PDV's em reduzir o comprometimento da receita com despesas de pessoal.

O governo gaúcho instituiu também uma contribuição previdenciária suplementar de 2% (posteriormente elevada para 7%) do salário líquido do servidor para custear as aposentadorias, como forma de minimizar o impacto da despesa com inativos. É relevante mencionar que, em 1998, 44% do total de gasto com pessoal do Governo do RS era com aposentados e pensionistas, configurando o maior índice do país (ABRUCIO, 2000).

A aprovação da contribuição previdenciária suplementar pela Assembléia Legislativa nos leva a uma constatação curiosa: o RS era, até então, o estado onde, historicamente, o governador enfrentava o maior nível de contestação dos deputados estaduais (ABRUCIO, 1998). Entretanto, diferentemente dos outros governadores gaúchos desde a redemocratização, Britto tinha uma sólida maioria na Assembléia Legislativa, contando com o apoio de 65% dos deputados. Essa maioria permitiu que o Governador executasse a sua agenda sem as dificuldades políticas internas antes enfrentadas por Alceu Colares (PDT) e por Pedro Simon (PMDB).

Voltando à importante questão do gasto com inativos neste estado, nesta área o governo Britto cometeu um grande equívoco ao não capitalizar um Fundo Previdenciário autônomo. Ao invés disso, optou por aumentar a contribuição dos servidores para o Instituto de Previdência, onde há falhas de gestão e misturas

⁶⁴ Cobranças predominam no debate. Correio do Povo, 06 de setembro de 2002.

equivocadas de funções previdenciárias e de saúde. Além de não resolver o problema da previdência estadual, desagradou ainda mais a categoria dos servidores estaduais. Nesse tema não houve qualquer ajuda do governo federal que pudesse contribuir para uma melhor compreensão do problema, até porque em Brasília acreditava-se que o aumento dos gastos com pessoal se devia a um excesso de servidores, o que o próprio PDV demonstrou ser uma falácia.

Certo parece ser que o PDV contribuiu para comprometer a capacidade burocrática do estado do Rio Grande do Sul. Em 1999, o então Governador Olívio Dutra acusava o PDV adotado na gestão de Britto de ter comprometido seriamente a qualidade do corpo de servidores do estado ao desestruturar as áreas de saúde, segurança e educação⁶⁶. Se em parte a afirmação de Dutra tenta responsabilizar o governo anterior pelas dificuldades que enfrenta, ela nos sinaliza que, de fato, esta perda de capacidade burocrática influenciou negativamente o desempenho do aparelho do estado durante a gestão de Antonio Britto. Essa é uma constatação importante para esse estudo.

Ainda em 1996, a situação configurada no RS pelo PDV era assim descrita pelo Deputado Estadual gaúcho Flavio Koutzii (PT), em artigo no Jornal Folha de São Paulo:

“Em muitos setores essenciais, o governo teve que contratar servidores para substituir os que saíram e, em outros, teve que terceirizar serviços, esvaziando a própria justificativa econômica do PDV. Como o PDV não nasceu de qualquer forma de planejamento, os custos de recauchutagem da máquina pública pós-plano são imprevisíveis, para não dizer descontrolados”⁶⁷.

Os outros receiptuários utilizados pelo governo do RS para buscar o ajuste fiscal se resumem em ações de desestatização. Nessa área, Britto extinguiu vários órgãos como a Companhia de Habitação (Cohab-RS), a Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras (CINTEA), a Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do RS (CEDIC) e a Companhia Riograndense de Turismo (CRTUR). Em

⁶⁵ Sindicaiça prevê fracasso do programa de demissões. Correio do Povo, 05 de agosto de 1997.

⁶⁶ Olívio contra PDV. Correio do Povo, 13 de janeiro de 1999.

⁶⁷ Flávio Koutzii. O PDV na Prática. Artigo. Folha de São Paulo, 16/12/1996.

seguida, o governo deu início a um programa de privatização de empresas estaduais, programa este que merecia especial destaque, como prioridade, no Programa de Reforma do Estado (PRE) do Rio Grande do Sul.

De fato, o Rio Grande do Sul foi visto como o pioneiro, juntamente com o Rio de Janeiro, no processo de privatização. Entretanto, a diferença entre os valores arrecadados nos dois Estados é enorme. Enquanto o Rio de Janeiro arrecadou pouco mais US\$ 2 bilhões entre 1996 e 1998 com privatizações e concessões, apenas a venda de duas distribuidoras da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) rendeu US\$ 2,9 bilhões aos cofres gaúchos. Os valores arrecadados pelas privatizações no estado comporiam o Fundo de Reforma do Estado, criado por lei estadual. O quadro 5 apresenta algumas privatizações realizadas em RS nesse período.

Quadro 5: Estado do Rio Grande do Sul: empresas privatizadas

Empresa/Concessão	data	categoria	valor (em milhões de US\$)	Obs.
CEEE	out-97	privatização	2900	Distribuidoras Norte-Nordeste e Centro-Oeste
Companhia União de Seguros	nov-97	privatização	45,26	Desmembrada do Banrisul. Ágio de 49%
Banco Meridional	dez-97	privatização	239,55	Ágio de 54,97%
CRT *	jun-98	privatização	1018	50,12% das ações ordinárias
Gerasul	set-98	privatização	802,12	Vendida pelo preço mínimo à Tractebel
TOTAL			5004,93	

* em 1996 o estado já havia vendido 35% das ações ordinárias por R\$ 681 milhões

fonte: BNDES e Correio do Povo - elaboração do autor

No caso da venda do banco Meridional, comprado pelo Banco Bozano, Simonsen com ágio de 54,97% no dia 04 de dezembro de 1997, o governo federal encarou a operação como um indicativo de sucesso dos bancos estaduais. Em 26 minutos de pregão, realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ), houve 123 lances, sendo que o banco português Caixa Geral de Depósitos foi o responsável por alguns dos mais altos. O então diretor de fiscalização do Banco Central, Cláudio Mauch, declarou na época que a privatização do Meridional “foi um processo exitoso, que abre uma perspectiva para o desenvolvimento de programas estaduais e dá uma idéia do interesse dos investidores estrangeiros nos bancos brasileiros”⁶⁸.

Além de ser um dos estados com maior patrimônio público, o RS não enfrentou as batalhas judiciais que outros enfrentaram, especialmente o RJ, para privatizar seus ativos. Isso não quer dizer que não houve qualquer questionamento

⁶⁸ Ver Meridional vendido com ágio de 54,97%. Correio do Povo, 05/12/1997.

quanto a essas políticas⁶⁹, mas apenas que as batalhas legais não foram tão árduas. Livre da incerteza que questionamentos judiciais sucessivos inserem no contexto de um processo de privatização, o estado conseguiu bons ágios nos leilões realizados na Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs) pela Bolsa de Valores do Extremo Sul (BVES).

Em se tratando de concessões de serviços públicos, mais especificamente quanto às rodovias, o RS também se destacou nesse período. Somente no ano de 1998, o governo estadual concedeu trechos à 8 concessionárias privadas, totalizando 1.960,7 quilômetros de extensão, com investimentos na ordem de R\$ 627 milhões⁷⁰. Trata-se de um dos estados com maior extensão concedida, atrás apenas de São Paulo e do Paraná.

As receitas das privatizações foram capazes de maquiagem o resultado operacional gaúcho, já que tais valores foram contabilizados como receita e utilizados para pagamento de despesas ordinárias do Estado (ESAF, 1999). Na verdade, desde 1996 o governo gaúcho passou a utilizar tais receitas, embora de caráter excepcional, como forma de combater o desequilíbrio financeiro, mesmo sabendo que tal estratégia não poderia durar muito tempo. Como bem destaca Meneguetti (1997 abud Abrucio 2000), “o problema do financiamento dos déficits operacionais com a receita da venda de patrimônio é que ativos privatizáveis do estado vão acabar e não poderão bancar infinitamente a conta negativa do Tesouro gaúcho”.

Para obter sustentabilidade financeira, e efetivamente perseguir o ajuste fiscal, o RS precisava, como a grande maioria dos estados, repactuar sua dívida. Assim foi feito, conforme os moldes da Lei 9496/97. Pelo acordo de 15/04/1998⁷¹, autorizado pela Lei Estadual 10.920 de 03/01/1997, o Tesouro Nacional assumiu R\$ 10,5 bilhões em dívidas, financiando R\$ 7,4 bilhões e subsidiando a diferença de R\$ 3,1 bilhões. O estado amortizou R\$ 1,15 bilhão, conforme exigências do governo federal, tendo o saldo refinanciado por 30 anos, com juros de 6% mais o IGP-DI e comprometimento

⁶⁹ Abrucio (2000) lembra que a privatização da CRT, originalmente planejada para o final de 1997, foi postergada por 6 meses por conta de protestos, inclusive com invasão da Assembléia Legislativa. O leilão do Banco Meridional atrasou 3 horas por conta de uma liminar deferida na noite anterior e cassada logo após ter sido conhecida. Ver novamente Meridional vendido com ágio de 54,97%. Correio do Povo, 05/12/1997.

⁷⁰ A extensão e os valores citados referem-se aos contratos de concessão de trechos de rodovias federais e estaduais, com prazos de 15 anos. Para mais informações <http://www.canaldotransporte.com.br>.

⁷¹ O acordo foi efetivado apenas em 16/11/1998.

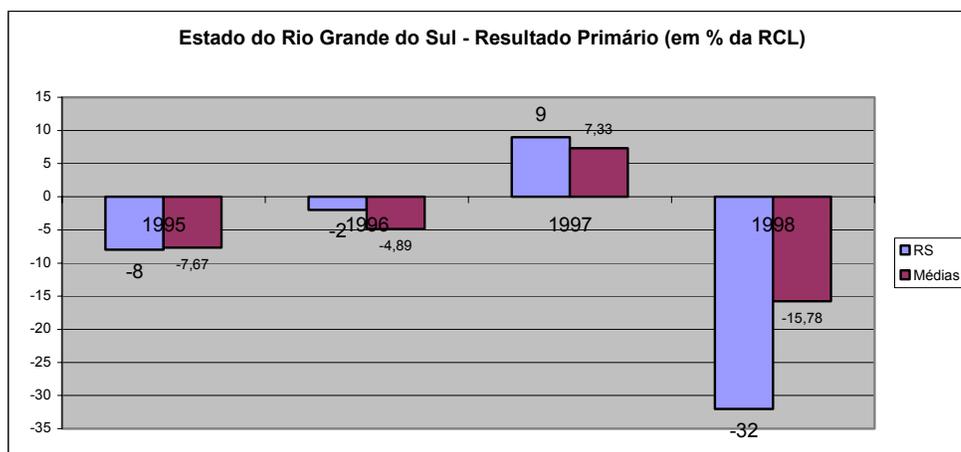
máximo do serviço da dívida intralimite estabelecido em 12% da RLR em 1998, 12,5% em 1999 e 13% a partir de 2000 até 2012.

Foi justamente quanto ao comprometimento da receita com serviços da dívida que a renegociação produziu as maiores vantagens aos estados; no caso do RS, de 33% da RLR, esse comprometimento era reduzido consideravelmente para algo em torno de 13% (um pouco mais tendo em vista a existência de dívida extralimite), ou seja, acima do limite estabelecido frente a RCL. Além disso, os juros pagos pelo estado também foram muito reduzidos, na medida em que a troca da dívida mobiliária pela contratual significava a libertação das elevadas taxas Selic, utilizadas como referência nas emissões de títulos.

Voltando à análise dos indicadores fiscais, o RS apresentou uma melhora gradual do resultado primário nos anos de 1995 a 1997, conforme ilustra o gráfico 27. Vale destacar que, embora as receitas das privatizações (alienação de bens) não entrem no cálculo do resultado primário, elas impactam as análises deste estudo ao incrementarem a receita, denominador tanto desse indicador como do endividamento e da despesa com pessoal. No caso do endividamento e da despesa com pessoal, os aumentos nos numeradores foram iguais (ou maiores) do que o eventual incremento das receitas oriundo da alienação de bens.

O desempenho do resultado primário certamente é resultado do esforço do governo estadual em buscar o equilíbrio das contas. Entretanto, o que explica a queda em 1998? A explicação mais provável refere-se a este ser ano eleitoral, o que tradicionalmente apresenta correlação com aumento de gastos públicos em todos os estados. No caso do RS, esse efeito pode ter sido ainda mais forte na medida em que o governador foi candidato à reeleição, embora tenha sido derrotado. Ainda, o ano de 1998 foi marcado por fortes crises que repercutiram nas receitas do setor público.

Gráfico 27: Rio Grande do Sul – Resultado Primário (1995 – 1998)



Além do saneamento das contas públicas, o governo Britto foi marcado pela busca da recuperação econômica do estado. Foi justamente buscando essa recuperação que o RS pode ter perdido a chance de promover um ajuste fiscal mais duradouro. O problema reside no fato de que o governo Britto, ao tentar recuperar a economia gaúcha, promoveu um enorme programa de incentivos fiscais visando a atração de empresas para o estado. Tal programa consumiu boa parte dos recursos arrecadados com as privatizações (centralizados no Fundo de Reforma do Estado), comprometendo a capacidade do estado de amortizar parcelas de sua dívida. Segundo Abrucio (2000:291), o RS deixou de quitar as parcelas obrigatórias da dívida com o governo federal por conta dos empréstimos oferecidos à empresas, mas o governo federal teria ignorado esse desvio para colaborar com Britto em sua disputa eleitoral contra Olívio Dutra (PT)⁷².

Um dos casos que melhor ilustra essa dinâmica foi o depósito de R\$ 253 milhões realizado pelo governo gaúcho em uma conta da General Motors, a título de antecipação de incentivos. A origem do dinheiro seria o próprio Fundo de Reforma do Estado, de onde deveria sair (também) recursos para a amortização da dívida pública. Vale destacar que o procedimento não era ilegal, já que a lei que criou o Fundo previa que seus destinos seriam, além da redução da dívida, empreendimentos na área social e “empreendimentos estratégicos privados” (Lei 10.607/95).

⁷² Apoio semelhante não foi oferecido ao Governador fluminense Marcello Alencar, que concluiu o seu mandato sem sequer concluir a renegociação da dívida estadual.

O fato é que, além de oferecer empréstimos a juros subsidiados⁷³, o governo estadual abriu mão de receita futura ao oferecer isenções fiscais, especialmente do ICMS. Com isso, comprometia a sua própria capacidade de ajustar as contas públicas no futuro, especialmente quando esgotassem as receitas oriundas das vendas de ativos. Como um complicador, podemos avaliar que os anos que sucederam a implantação do agressivo programa gaúcho de atração de empresas foi caracterizado por um péssimo desempenho da economia nacional, como se sabe. Portanto, o retorno dos investimentos realizados, tanto em termos de aumento da arrecadação quanto em geração de empregos, sofreu o reflexo dessa conjuntura.

Tecnicamente, é claro que o estado não tinha condições para oferecer tantos e tão generosos benefícios. Enquanto emprestava recursos a 6% ao ano à General Motors, o estado emitia títulos para rolar dívidas antigas, pagando juros muito maiores. Entre 1995 e 1997, o Senado Federal autorizou 7 emissões de Letras Financeiras do Tesouro Estadual, conforme mostra o quadro 6. Na prática, a adoção da política de atração de empresas, da forma como ela foi feita, neutralizou o aspecto fiscal da reforma do estado gaúcho ao consumir recursos proveniente da alienação de ativos, em detrimento do uso desses para a redução da dívida.

⁷³ Conforme Gazeta Mercantil (16/04/97), os juros oferecidos à General Motors foram de 6% ao ano, com cinco anos de carência e prazo para pagamento de 10 anos, além de outros benefícios.

Quadro 6: Estado do Rio Grande do Sul – Autorizações do Senado Federal (01/01/1995 a 16/11/2005)

Data	Número	Descrição
12/05/1995	RSF 17	autoriza o governo do RS a emitir LFTRS, destinadas ao giro da dívida mobiliária do estado, no segundo semestre de 1995
12/05/1995	RSF 16	modifica o artigo 1 da resolução 75/94, que autoriza o RS a emitir LFTRS, cujos recursos serão destinados a rolagem de sua dívida mobiliária, vencível no primeiro semestre de 1995
5/7/1995	RSF 35	autoriza o RS a contratar operação de crédito junto ao BID, no valor de US\$ 132.300.000,00, destinados ao programa pro-guaiba, bem como a União a prestar a garantia requerida
13/12/1995	RSF 66	autoriza o RS a emitir LFT-RS, cujos recursos serão destinados a liquidação da 7ª parcela de precatórios judiciais de responsabilidade daquele estado.
21/03/1996	RSF 15	autoriza o governo do RS a assumir as dívidas da SULCAIXA junto a CEF e a União, no valor de R\$ 68.132.784,64
11/04/1996	RSF 24	autoriza o RS a emitir LFTRS, destinando-se os recursos ao giro de sua dívida mobiliária com vencimento no primeiro semestre de 1996.
09/05/1996	RSF 30	autoriza o RS a conceder garantia a União nas operações de crédito a serem realizadas no âmbito do Pronaf, no valor de R\$ 24.000.000,00.
16/6/1996	RSF 44	autoriza o RS a emitir LFTRS, cujos recursos serão destinados ao giro da dívida mobiliária do estado vencível no segundo semestre de 1996.
11/12/1996	RSF 91	autoriza o RS a prestar garantia a União, conforme protocolo de intenções firmado com o BB S.A, objetivando a aplicação de recursos do FAT para o financiamento de programas de geração de emprego e renda no segmento informal da economia.
19/12/1996	RSF 104	autoriza o RS a contratar operação de crédito sob o amparo do "programa de apoio a reestruturação e ao ajuste fiscal de longo prazo dos estados".
14/05/1997	RSF 41	autoriza o RS a emitir LFTRS, destinando-se os recursos ao giro de sua dívida mobiliária com vencimento no primeiro semestre de 1997.
27/05/1997	RSF 48	autoriza a contratação de operação de crédito externo no valor total de US\$ 125.000.000,00, entre o RS e o Bird, destinada a financiar a execução do programa de reforma do estado.
17/06/1997	RSF 58	autoriza o RS a contratar operação de crédito junto ao Bid, no valor de US\$ 150.000.000,00, equivalentes a R\$ 156.915.000,00, em 31/01/97, destinados ao financiamento de parte do programa de rodovias daquele estado.
19/6/1997	RSF 59	autoriza o RS a contratar operação de crédito externo junto ao Bird, no valor de US\$ 100.000.000,00, destinados ao financiamento de parte do projeto de conservação dos recursos naturais e combate a pobreza e do êxodo rural.
14/08/1997	RSF 73	autoriza a elevação temporária dos limites de endividamento do RS para que possa emitir LFTRS, destinando-se os recursos ao giro de sua dívida mobiliária com vencimento no segundo semestre de 1997.
23/09/1997	RSF 91	concede autorização global aos estados e ao DF para contratar subempréstimo com a CEF, no âmbito do PNAFE
09/10/1997	RSF 94	autoriza o RS a realizar operação de crédito junto a CEF no valor de R\$ 4.980.000,00, cujos recursos serão destinados a assunção de parte dos custos de infra-estrutura dos núcleos Morgado Rosa e Ferronato, em Bage/RS
14/10/1997	RSF 97	autoriza o RS a emitir LFTRS, cujos recursos serão destinados a liquidação da oitava parcela, bem como da correção monetária relativa a 6a. e 7a. parcelas, todas de precatórios judiciais.
19/11/1997	RSF 114	autoriza o RS a transferir para a CEF seus débitos junto as instituições financeiras que especifica no âmbito do programa de apoio a reestruturação e ao ajuste fiscal dos estados, no valor total de R\$ 139.167.806,61, apurado em 28/02/97.
05/02/1998	RSF 9	autoriza o RS a elevar temporariamente os limites previstos no artigo 4, I e II, da RSF 69, de 1995, de forma a permitir que o estado possa realizar operação de crédito junto ao BNDES, no valor de R\$ 38.629.900,00
29/04/1998	RSF 28	autoriza o RS a elevar temporariamente os seus limites de endividamento para contratar operação de crédito junto ao BIRD, no valor de US\$ 70.000.000,00, cujos recursos serão destinados ao PMN-RE (rodovias)
14/05/1998	RSF 33	autoriza o RS a emitir LFTRS, destinando-se os recursos ao giro de sua dívida mobiliária com vencimento no primeiro semestre de 1998.
01/07/1998	RSF 64	autoriza o RS a contratar operação de refinanciamento de dívidas celebrado com a União, em 15/04/98, no valor de R\$ 9.427.324.980,43
01/07/1998	RSF 63	autoriza o RS a realizar operação de crédito consubstanciada no contrato firmado entre a União, o RS, o BANRISUL e a SULCAIXA, no valor de até R\$ 1.987.500.000,00.
27/04/2000	RSF 22	autoriza o RS a assumir as dívidas da COHAB/RS e da CEE-RS, nos respectivos valores de R\$ 811.639.282,67, a preços de 1/09/99, e R\$ 42.027.788,42, a preços de 1/08/99.
04/07/2000	RSF 60	autoriza o RS a contratar operação de crédito externo no valor equivalente a até US\$ 75.000.000,00, junto ao JBIC, destinada ao financiamento parcial do programa de corredores de transporte do RS.
19/12/2001	RSF 38	autoriza o RS a assumir dívida do IPERGS, refinanciada junto a União ao amparo da lei 8.727, de 5/11/93, cujo valor em 1/11/2000 era de R\$ 381.688.640,62.
10/09/2002	RSF 54	altera a resolução 38, de 2001, do SF
24/04/2003	RSF 4	autoriza o RS a rolar LFTRS, decorrentes da 7 e 8 parcelas, todas de precatórias judiciais.

fonte: Senado Federal

Esse contexto, por si só, sinaliza que algumas ações promovidas pelo Governo Britto, em especial o PDV e àquelas referentes a atração de empresas para o estado, sofreram, tanto em sua concepção quanto na sua implementação, de falta de capacidade burocrática. Mesmo não sendo o RS um dos piores estados em termos de aparelhamento e qualificação da burocracia estatal, como já dissemos esses indicadores são generalizadamente baixos em todos os estados. No caso gaúcho, o PDV foi capaz de desestruturar ainda mais o aparelho do estado, comprometendo, em boa medida, a efetividade de suas políticas públicas.

Constatamos, portanto, que o ajuste fiscal gaúcho foi comprometido por diagnósticos equivocados da realidade presente e futura do estado, em especial na implementação do PDV e no uso de recursos provenientes das privatizações para o financiamento de benefícios fiscais ao setor privado. Esses erros criaram situações que refletem-se negativamente na situação fiscal do estado até os dias de hoje.

Erros de diagnósticos, em geral, ocorrem quando a informação disponível é ruim ou não existe. No caso do RS, o relatório do PNAGE destacou como um dos maiores problemas o sistema de informação, especialmente para a área de recursos humanos e sua interligação com o planejamento. É bastante provável que essa deficiência tenha colaborado para que o estado cometesse os erros que transformaram o PDV de solução em problema.

Outro aspecto destacado pelo PNAGE é “a falta de treinamento adequado dos funcionários para novas exigências gerenciais”, o que vem ao encontro do resultado dos indicadores de capacidade burocrática criados por este estudo⁷⁴. Embora não seja tão complexa quanto no caso fluminense, a questão dos recursos humanos no RS também é problemática, especialmente pelo fato de não haver adequada centralização e coordenação dessas políticas. Isso cria condições para a manutenção de contrastes entre as diversas áreas do governo. Em algumas delas, a baixa qualificação é considerada um problema, enquanto que em outras são mais comuns as críticas quanto às instalações e equipamentos necessários ao trabalho.

Em se tratando dos estados brasileiros, é certo que somente maior capacidade burocrática não produz, necessariamente, melhores condições fiscais, já que a escolha política dos governantes sempre importará. Mesmo tendo suas ações limitadas por normas e instituições fiscais, sempre haverá espaço para decisões de ordem política (o

que é desejável), como foi a opção do RS em entrar pesadamente na Guerra Fiscal. Entretanto, maiores níveis de capacidade burocrática podem colaborar tanto na etapa da formulação quanto da implementação de políticas públicas, incluindo os programas de ajuste fiscal, facilitando inclusive a correção de rumos, quando for o caso.

⁷⁴ Embora não esteja entre os melhores quanto à aparelhamento e qualificação, o RS apresenta pior resultado quando se trata de uso de instrumentos modernos de gestão.

Resumo e Considerações Finais

O presente trabalho se propôs a estudar o processo recente de ajuste fiscal dos estados brasileiros no contexto da construção de normas fiscais por parte do governo federal. Para tanto, o estudo desenvolveu: (i) o mapeamento das normas fiscais criadas desde a primeira metade da década de 1980 até os dias de hoje; e (ii) uma nova metodologia de cálculo para o resultado fiscal e para a performance fiscal dos estados com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (de 1994 a 2004) sobre o endividamento, o resultado primário e de as despesas com pessoal. O objetivo dessa metodologia é medir não apenas o estoque mas também o fluxo desses indicadores, permitindo uma radiografia mais apurada sobre para onde estão indo as finanças dos estados brasileiros.

De posse desses dados trabalhados, demonstrei que os resultados e as performances fiscais dos estados (que juntos compõem o conceito de **condição fiscal**) melhoram, ou seja, caminham para níveis mais desejáveis, em especial após 1999. Entretanto, os dados também mostram que alguns estados melhoram mais do que outros, o que leva à investigação sobre quais fatores explicam essas diferenças.

Orientado pela hipótese de que as diferentes condições fiscais podem ser explicadas por uma variável interna aos estados, foi desenvolvido uma metodologia de cálculo das capacidades burocráticas de cada um deles. Com base nos dados do PNAGE, foram compostos indicadores de qualificação da burocracia, aparelhamento e utilização de práticas modernas de gestão. A composição de tais indicadores exigiu a leitura e tabulação de milhares de questões aplicadas aos estados, e que encontravam-se ainda sem tratamento após o imenso esforço de conhecimento das condições dos estados brasileiros que foi o PNAGE.

Compostos os indicadores de capacidade burocrática, investigou-se se há correlação entre eles e os indicadores de resultado e de performance fiscal, tanto para o período anterior quanto para o posterior a 1999, visando comprovar estatisticamente a relação entre capacidade burocrática e melhores condições fiscais. Realizados os testes, não foi possível constatar tal correlação.

Sem abandonar a idéia de que outros fatores além do ordenamento fiscal ajudam a explicar as condições fiscais dos estados, foram realizados dois estudos de caso: sobre o estado do Rio de Janeiro e sobre o estados do Rio Grande do Sul, ambos para o período de 1995 a 1998, momento crucial para a gênese dos programas de

ajuste fiscal nos estados brasileiros. Embora não conclusivos, os casos contribuíram para o entendimento de como os governadores lidaram com o ajuste fiscal, apresentando momentos em que imperou o tecnicismo e outros em que as demandas políticas ou eleitoreiras falaram mais alto.

Essa tese traz algumas abordagens particulares:

- (i) o conceito de condição fiscal, que revela uma preocupação especial com a compreensão da questão fiscal sob um aspecto mais amplo. A maioria dos estudos sobre o tema do ajuste fiscal focam no cumprimento dos limites estabelecidos, ou em medidas de esforço fiscal. Ao relacionar duas variáveis, uma de estoque e outra de fluxo, esse trabalho permite uma visão mais clara sobre para onde vão as finanças dos estados;
- (ii) o esforço de identificar e medir as capacidades burocráticas dos estados brasileiros, avanço este que merece ter continuidade, em outros estudos, na medida em que inspira esforços para combater a notória deficiência nas carreiras públicas estruturadas no contexto dos poderes executivos estaduais;
- (iii) a sistematização de dados produzidos pelo PNAGE, a maior e mais ampla iniciativa de se conhecer a situação atual dos estados brasileiros, e que ainda é pouco utilizado por pesquisadores.

O trabalho se conecta à discussão atual sobre as finanças públicas no Brasil. Frente ao desafio do desenvolvimento econômico, é essencial que o Brasil equacione seus problemas fiscais. O ajuste fiscal, consenso no País desde a segunda metade da década de 1990, é desejável por diversos motivos, entre os quais destaco: (i) permite uma melhora na trajetória da dívida pública e, portanto, contribui para a redução dos gastos com juros e amortizações; (ii) possibilita que o governo possa produzir superávit nominal, refletindo-se em aumento da poupança do governo ou dos investimentos públicos; (iii) permite ao governo a redução de impostos, produzindo efeitos positivos sobre a atividade econômica; (iv) aumenta a solvência do setor público e permite o aumento da proporção da dívida pré-fixada e de longo prazo (AMADEO, 2006).

Pela ótica da política, o ajuste fiscal é desejável porque imprime maior planejamento e transparência às finanças públicas, favorecendo o controle dos

governos. Nesse contexto, ficam reforçados valores importantes para a consolidação da democracia.

Todos os fatores citados contribuem para o aumento da credibilidade da economia brasileira e, por conseqüência, favorecem o incremento do fluxo de investimento estrangeiro direto em detrimento do fluxo de capital especulativo. Nessas condições, a política monetária torna-se mais potente, permitindo ao governo reduzir a volatilidade das taxas de juros. Por fim, taxas de juros mais estáveis, e em níveis bem mais baixos do que o atual, são pré-requisitos para a retomada do crescimento econômico.

A importância do controle do gasto público é reiterada por diversos economistas. Finn Kydland, ganhador do Prêmio Nobel de economia de 2004, em visita ao Brasil defendeu que os governos devem dar tanta importância a política fiscal quanto à política monetária. Segundo ele, “não se pode consertar o sistema monetário sem se preocupar com a política fiscal ao mesmo tempo”⁷⁵. Em sintonia com esse entendimento, discute-se no Brasil propostas, como a do economista Yoshiaki Nakano, para a eliminação do déficit nominal do governo federal por meio da criação de uma lei que estabeleça um cronograma para que esse ajuste de longo prazo aconteça.

O presente trabalho demonstrou que as normas fiscais mais recentes (aquelas acompanhadas de “constraints” e livres do risco moral) são as grandes responsáveis pela melhora tanto da situação fiscal média quanto da performance dos principais indicadores fiscais nos estados. Apesar de certos estados superarem alguns dos limites legais em momentos específicos, a análise aqui apresentada demonstrou que, consideradas as 2 últimas décadas, a política de construção de instituições fiscais tem funcionado no seu objetivo de conduzir os governos estaduais à melhores condições fiscais.

Condições fiscais distintas, como o dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, podem ser explicadas por diferentes desempenhos econômicos, por condições administrativas e de planejamento produzidas em um contexto de baixa capacidade burocrática ou simplesmente pelas decisões políticas dos governadores. A despeito da hipótese sobre a correlação positiva existente entre desempenho fiscal dos governos e sua capacidade burocrática, no caso dos estados brasileiros não foi

⁷⁵ Ver Valor Econômico, página A3, 27/04/2006.

possível comprovar estatisticamente essa relação. Os estudos iniciados por esta pesquisa indicam que isso acontece pelos seguintes motivos:

(i) exatamente por conta da baixíssima capacidade burocrática dos governos estaduais em geral, o que faz com que essa variável não tenha poder explicativo frente outras como o próprio contexto institucional, o desempenho das receitas ou as opções políticas dos governadores (mesmo que limitada por normas fiscais);

(ii) pela dificuldade de medir a capacidade burocrática, seja por conta de não haver consenso sobre o seu conceito ou pela ausência de estudos anteriores que tivessem contribuído para consolidar essa questão, o que reduz muito a possibilidade de encontrarmos um método preciso para compor indicadores de capacidade burocrática para os estados

Os estudos de caso aqui realizados justificam estudos futuros sobre a importância de medir e incentivar a melhora dessa capacidade nos estados como forma de colaborar com a busca pela sustentabilidade fiscal. É aceitável esperar que quanto maior a consolidação das normas fiscais, maior será a importância de outros fatores, incluindo a capacidade burocrática, na compreensão das condições fiscais dos estados. Vale também considerar que maiores capacidades burocráticas permitem a instalação e manutenção de instrumentos desejáveis sob o ponto de vista democrático, como por exemplo o aperfeiçoamento do debate sobre as políticas públicas, a transparência, a qualidade do gasto público, entre outros.

Nesse sentido, lembramos dos argumentos de Stark & Bruszt em seus trabalhos sobre a coerência das políticas públicas em países do leste europeu no pós-socialismo. Conforme esses autores, “(...) as discussões aumentam a compreensão dos formuladores das decisões, provendo informações críticas que os ajudaram a antecipar conseqüências econômicas, políticas e sociais futuras de suas ações (...) corrigindo erros de cálculo de antemão”(Stark & Bruszt, 1998:27).

No Brasil, são as regras fiscais as responsáveis pelos alicerces do processo gradual e contínuo de melhora das condições fiscais dos estados. Apesar disso, especialmente a partir de 2003, observamos opiniões contrárias à manutenção do rigor das normas fiscais. Algumas pessoas, entre eles governadores e prefeitos eleitos em 2002, defendem a alteração de critérios relacionados às normas fiscais, sejam os contratos de renegociação das dívidas dos estados ou a própria LRF. Como bem registrou Giambiagi (2006), “problemas herdados da administração anterior tem feito ecoar recorrentemente na mídia, nos últimos anos, a reivindicação por parte de

algumas autoridades eleitas de rever a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e/ou os contratos cuja renegociação é explicitamente por ela vetada”.

Mesmo aqueles que questionam o rigor das normas fiscais são favoráveis à idéia central do ajuste fiscal. Suas demandas podem ser interpretadas como localizadas e de curto prazo. Se a experiência brasileira recente demonstra que a construção e fortalecimento de instituições fiscais efetivamente funcionam para conduzir os governos a melhores condições fiscais, defender a flexibilização dessas normas é contraditório. Desejável seria que os mecanismos de controle fossem aperfeiçoados, pois alguns deles ainda falham, como por exemplo quando não impediram que alguns governadores e prefeitos deixassem problemas de caixa produzidos em ano eleitoral aos seus sucessores eleitos em 2002⁷⁶.

Indo mais além, a experiência brasileira do ajuste fiscal dos governos subnacionais sugere que o aperfeiçoamento das normas e limites impostos às finanças do governo federal, em especial a criação de mecanismos de “enforcement”, contribuiria muito para a sustentabilidade das contas da União. Vale lembrar que, até hoje, não foi definido o limite de endividamento do governo central.

Sem o mesmo rigor que é imposto aos estados e municípios, o governo federal pode comprometer sua situação fiscal no longo prazo. Aliás, já há preocupação quanto a isso, na medida em que se observa, nesse e nos governos anteriores, um grande aumento das despesas correntes⁷⁷. Dados mais recentes apontam que o superávit primário, que no primeiro bimestre de 2005 foi de 5,3% do PIB, caiu para 2,4% no primeiro bimestre de 2006. Esse visível afrouxamento da política fiscal do governo federal coincide com o enfraquecimento e posterior queda do ex-Ministro Antonio Palocci e com o ano eleitoral. Caso houvesse um mecanismo legal, como o proposto em 2005 para a zeragem do déficit nominal⁷⁸, não haveria tanto espaço para a desconfiança a respeito do cumprimento das metas estabelecidas pelo próprio governo.

Essa melhor compreensão do potencial que as instituições fiscais brasileiras têm para colaborar com o ordenamento das finanças públicas é uma das contribuições

⁷⁶ Ver Valor Econômico, A11, 16/01/2006.

⁷⁷ Ver Valor Econômico, Editorial, A14. Situação Fiscal é tranqüila agora e ruim no longo prazo. 18/04/2006.

⁷⁸ Essa proposta, que sofreu a oposição de Dilma Rousseff e Guido Mantega, propunha o aumento do superávit fiscal acompanhado de congelamento por tempo determinando das despesas correntes, com garantia de manutenção do valor real para educação e saúde. Ver Valor Econômico, Editorial, A14. Situação Fiscal é tranqüila agora e ruim no longo prazo. 18/04/2006.

deste estudo. Ao concluir que a melhora das condições fiscais dos estados é resultado das normas fiscais às quais estão submetidas, especialmente a partir de 2000, defendo que essas regras sejam preservadas, aperfeiçoadas e expandidas ao governo federal como forma de garantir o ajuste de longo prazo das contas públicas no Brasil.

Quanto à capacidade burocrática, embora não fosse desconhecido que os estados brasileiros sofrem com baixos índices nesse atributo, esse estudo contribuiu para o entendimento da questão ao propor um método para medi-la e ao testar a relação entre a capacidade burocrática e a condição fiscal nos estados. Embora os testes não tenham encontrado correlação relevante, a recorrente literatura sobre a importância da capacidade burocrática para o desempenho fiscal dos governos demandava um estudo nesse sentido.

Os estudos de caso, por sua vez, sugerem que há uma relação entre a competência administrativa e de planejamento de cada governo estadual e os resultados de suas políticas de ajuste fiscal. Tal constatação, baseada na observação crítica das iniciativas de ajuste fiscal nos estados estudados, sugere que as autoridades estaduais precisam dar atenção à questão da qualidade dos servidores como forma de garantir que, no futuro, com as instituições fiscais ainda mais aprimoradas, erros de planejamento e de gestão não comprometam a condição fiscal do estado.

Os casos também apontam para o fato de que, nos governos estaduais no Brasil, não impera simplesmente uma lógica clientelista que inviabilizaria políticas de ajuste fiscal. Por outro lado, também não há um domínio de uma lógica racionalizante ou tecnicista. O que podemos notar é a adoção de políticas racionalizantes quando a coalização no poder identifica que tal opção gerará ganhos eleitorais. Essa opção é rapidamente revertida, como aconteceu no final do governo Alencar (RJ), quando o incentivo eleitoral ao ajuste fiscal passa a ser menor do que o do gasto público.

Dada a importância do ajuste fiscal para a recuperação econômica do País, compreender os mecanismos que garantem a obtenção e a manutenção de condições fiscais desejáveis é essencial para a superação definitiva dos desafios ao desenvolvimento. Trata-se de uma discussão muito sensível, já que em sua essência encontra-se a complexa relação entre o controle das contas públicas e o atendimento das demandas políticas pelo gasto do governo. Nesse sentido, a presente tese configura-se como uma ponte entre a economia e a política dos estados brasileiros, terreno pouco estudado e, também por isso, muito fértil para outras pesquisas.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998). Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.

ABRUCIO, Fernando Luiz. COSTA, Valeriano M. F. (1998) *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*, Fundação K. Adenauer, Pesquisas, n. 12.

ABRUCIO, Fernando Luiz. (2000). Os Laços Federativos Brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política.

AMADEO, Edward. (2006). Dez motivos para o ajuste fiscal. Valor Econômico, A13, 19/04/2006.

AMES, Barry. (1996). “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *Journal of Politics* 57: 324-343.

AMES, Barry. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

AFONSO, José Roberto R. (2002). Orçamento 2004: a confissão do crime. Artigo de 01/09/2003. <<http://www.e-agera.org.br>>

ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1996). Fiscal Adjustments in OECD Countries: composition and macroeconomic effects. Cambridge: National Bureau of Economics Research, Harvard University. Working Paper 5730.

AFONSO, J. R. R. (2002). Orçamento 2004: a confissão do crime. Artigo de 01/09/2003. <<http://www.e-agera.org.br>>

ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1996). Fiscal Adjustments in OECD Countries: composition and macroeconomic effects. Cambridge: National Bureau of Economics Research, Harvard University. Working Paper 5730.

ARRETCHE, Marta T. S. *Tendências no Estudo sobre Avaliação*. In RICO, Elizabeth M. (org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

ASAZU, Cláudia. Y. *Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): Instituições, Idéias e Incrementalismo*. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV, 2003.

BIRD - BANCO INTERAMERICANO PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (2003). Project Performance Assessment (PPAR), vol. 1, 23/05/2003. Disponível em <<http://www.bancomundial.org.br>>.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

BOTELHO, Ricardo. (2002). *Determinantes do Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros*. Brasília: Prêmio STN.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2002). *Uma Resposta Estratégica aos Desafios do Capitalismo Global e da Democracia*. In Coleção Gestão Pública. *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1998). *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. (1994). *Bom Estado e Bom Governo*. Prefácio de DROR, Yehezkel (1994). *A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Edições FUNDAP.

BURKI, Shahid. PERRY, Guillermo. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

BUSSAB, Wilton de O. MORETTIN, Pedro A. (2003). *Estatística Básica*. São Paulo: Editora Saraiva, 5o. edição.

COSENZA ARAUJO, Fernando & LOUREIRO, Maria Rita. (2005). Por uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, *Revista de Administração Pública – RAP*, vol 39, número 6 (nov/dez).

COSENZA ARAUJO, Fernando. (2001). *Endividamento Público Municipal no Brasil pós-1988: o caso da responsabilidade fiscal de São José do Rio Preto*. São José do Rio Preto: Casa do Livro.

COSSÍO, Fernando A. B. *Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus estados*. Brasília: V Prêmio Tesouro Nacional, 2001.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (1998). O Novo Enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*, número 44.

DIAS, Fernando Álvares Correia (2004). O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999/2003. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos, textos para discussão, número 17.

DINIZ, Eli. (1997). Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. in DINIZ, Eli et alli (orgs). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

DINIZ, Eli. (2000). *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

DRAIBE, Sonia M. *Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais*. CEPAL: Paper elaborado para o Projeto Regional Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina, 1991.

DROR, Yehezkel. (1994). *A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo, Edições FUNDAP.

ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (1999). *A Crise da Dívida Pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas 1970-98*. mimeo.

EVANS, Peter. (1982). *A Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FIGUEIREDO, Carlos M. C. et alii. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria, 2000.

FIGUEIREDO, Marcus F. FIGUEIREDO, Argelina M. C. “Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica”. In *Análise & Conjuntura* 1 (3): 107 – 127, set./dez. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986.

GIAMBIAGI, Fábio. & RIGOLON, F. (1999). *Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*. Rio de Janeiro: BNDES, textos para discussão, número 69.

GIAMBIAGI, Fábio. (2006). *A Lei de Responsabilidade Fiscal: não mexer em nada*. *Jornal Valor Econômico*, A11, 16/01/2006.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. (2004). *As Razões do Ajuste Fiscal*. In Giambiagi, Fábio, Reis et alii (orgs). *Reformas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

HALL, P. & TAYLOR, R. C. R. (2003). *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. *Revista Lua Nova*, número 58.

HAGGARD S. & KAUFMAN, R. (1995). *The political economy of democratic transitions*. Princeton, Princeton University Press.

HAGOPIAN, Francis. (1996). *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

KAUFMAN, R. (1998). A Política da Reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, número 1 (jan – mar).

KHAIR, Amir Antonio. *Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES, 2000.

KOTOWITZ, Y. Moral Hazard. In *Allocation, Information and Markets*. Ed. John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman. New York: Macmillan, 1989.

KUGELMAS, Eduardo (2001). “A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil”, in Hofmeister, W. e Brasiliense Carneiro, José (orgs). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer.

LOPREATO, Francisco Luiz C. (2000). O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90. *Campinas: Economia e Sociedade* (15): 117-158, dez.

LOPREATO, F. L. C. (2004). A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária. *Campinas: IE/UNICAMP. Textos para Discussão número 115*, março.

LOUREIRO, Maria Rita. "Instituições, Política e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 16, pp. 75-96, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita. & ABRUCIO, Fernando Luiz. “Política e Reformas Fiscais no Brasil”. In *Revista de Economia Política*, vol 24, no. 1, janeiro – março, 2004.

MARE (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

MENEGUETTI NETO, Alfredo. O desempenho das finanças públicas estaduais em 1998. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v.26, n.4, 1998.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria Executiva. Unidade de Coordenação de Programas – UCP/PNAFE (2003). Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/index.htm>>.

MONTERO, Alfred. (2000). “Devolving Democracy? Political Decentralization and The New Brazilian Federalism”, in Kingstone, P e Power, T. (eds) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

MORA, Monica. (2003). Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. IPEA, Texto para Discussão número 866.

MOTTA, Paulo Roberto. *Avaliação da Administração Pública: eficiência, eficácia e efetividade*. FUNDAP, 1990.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. (2003). A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Polêmica das Despesas com Pessoal. Disponível em <www.bndes.gov.br>.

NASCIMENTO, Edson R. GERARDO, José C. *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Estudos BNDES, 2002.

NORTH, Douglass. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Selene P. NUNES, Ricardo da C. *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Economia, série textos para discussão, número 276 (janeiro), 2003.

OCDE. Transparência e Responsabilização no Setor Público. Coleção Gestão Pública Brasília, 2002.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. (1994). Reinventando o Governo. Brasília: MH Comunicação.

PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. (1997). Programa de Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros (PNAFE). Documento de projeto. Brasília:. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>

POLLIT, Christofer. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford University Press, 2000.

PUGA, Fernando Pimentel.(1999). Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro: BNDES, textos para discussão, número 68.

POTERBA, J. M. & HAGEN, J. v. (org) (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.

RAUCH, James E. & EVANS, Peter, B. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics* 75, 49 – 71.

RESENDE, Flavio da Cunha. (2002). A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. In Coleção Gestão Pública. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

RIANNI, Flavio & ANDRADE, Silvana Maria Mendonça de (2002). Evolução Recente da Dívida Pública do Estado de Minas Gerais. X Seminário sobre Economia Mineira.

RICO, Elizabeth M. (org) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

RUCKERT, Isabel Noemia. BORSATTO, Maria Luiza. RABELO, Mercedes. Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90. in Economia Gaúcha e Reestruturação nos anos 90. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre, 2000.

SALLUM JR, Brasílio. (2003). Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, no. 52, junho.

SALLUM JR, Brasílio. (1996). Labirintos: dos gerais à nova república. São Paulo: Hucitec.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. (2004). Bancos Estaduais: dos problema crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil.

SCHICK, A. (1993). “*Governments versus budget deficits*” in Weaver, K & Rockman, B. *Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington D.C: The Brookings Institution.

SCHNEIDER, Ben Ross. DONER, Richard F. “The New Institutional Economics, Business Associations, and Development” in *Revista de Economia Política*, vol. 20, número 3 (79), julho – setembro, 2000.

SESSIONS, Glenn. *Avaliação em HIV/AIDS: uma perspectiva internacional*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, Fundamentos de Avaliação número 2, 2001.

SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Financeiras Intergovernamentais no Contexto Federativo Brasileiro*. Brasília: V Prêmio Tesouro Nacional, 2001.

SILVEIRA, Ricardo F. JORDÃO, Rafael C. *O Comportamento das Despesas Estaduais com Pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, Informe-se BNDES número 44 (julho), 2002.

SLOMSKI, Valmor. *Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal*. São Paulo: Atlas, 2001.

SOLA, Lourdes. (1993). Estado, transformação econômica e democratização no Brasil. in Sola, L (org). Estado, mercado e democracia. São Paulo: Editora Paz e Terra.

SOLA, Lourdes, GARMAN, C & MARQUES, M. (2002). Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática. in Sola, L, Kugelmas, E & Whitehead, L (orgs). Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SOUZA, Celina. (2002). Instituições Políticas Estaduais em um Contexto Federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. Niterói: 3º. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP.

SPINK, Peter K. *Avaliação Democrática: propostas e práticas*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, Fundamentos de Avaliação número 3, 2001.

STARK, D. & BRUSZT, L (1998). Enabling Constrains: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 13, número 36, fevereiro/98.

TENDLER, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

THERÉT, B. (2003) As Instituições entre as Estruturas e as Ações. Revista Lua Nova, número 58, 2003.

WEAVER, K & ROCKMAN, B. (1993). *Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, D.C, The Brookings Institution.

WERNECK, R. "A União e a dívida dos Estados". *O Estado de São Paulo*, 13 de junho, 1998.

WEYLAND, Kurt. (1996). *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

WORLD BANK. World Development Report: the state in a changing world. New York: Oxford University Press, 1997.

VASCONCELOS, José Romeu de. FRAQUELLI, Carlos Antônio. Rio Grande do Sul: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986/1996. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão número 625. Brasília, 1999.

VIEIRA SOBRINHO, José Dutra (1998). *Matemática Financeira*. São Paulo: Atlas.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)