

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

REGIANE DE BARROS MARCONDES

**POLÍTICA E BUROCRACIA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: AS
RELAÇÕES ENTRE O SENADO E O EXECUTIVO NO CONTROLE DO
ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

SÃO PAULO
2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

REGIANE DE BARROS MARCONDES

**POLÍTICA E BUROCRACIA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: AS
RELAÇÕES ENTRE O SENADO E O EXECUTIVO NO CONTROLE DO
ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Rita Loureiro

SÃO PAULO
2009

Marcondes, Regiane de Barros.

Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: as relações entre o Senado e o Executivo no controle do endividamento público / Regiane de Barros Marcondes. - 2009.

109 f.

Orientador: Maria Rita Loureiro.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Dívida pública - Brasil. 2. Burocracia - Brasil. 3. Presidencialismo - Brasil. 4. Controle administrativo. I. Loureiro, Maria Rita. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

REGIANE DE BARROS MARCONDES

**POLÍTICA E BUROCRACIA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: AS
RELAÇÕES ENTRE O SENADO E O EXECUTIVO NO CONTROLE DO
ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Rita Loureiro

Data da Aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof^a Dr^a Maria Rita Loureiro (Orientadora)
EAESP-FGV

Prof^o Dr^o Kurt Eberhart von Mettenheim
EAESP-FGV

Prof^o Dr^o Pedro Robson Pereira Neiva
CEBRAP

Ao Sergio, minha melhor metade

Agradecimentos

Em grande parte foi a minha formação como economista e a possibilidade de ver de perto a atuação desses profissionais que suscitaram em mim a inquietação que me levou ao tema desenvolvido nessa dissertação. Foi a vontade de “ir além” que me levou a fazer o mestrado em Administração Pública e Governo enquanto todos os meus colegas de graduação se tornavam mestres em Economia. Essa dissertação é uma tentativa de “redenção”, um exercício de transcendência da minha visão estritamente economicista, que precisava incorporar questões substantivas e fundamentais para a sociedade democrática contemporânea. Felizmente, não precisei enfrentar esse desafio sozinha e agradeço muito a todos os que de alguma forma contribuíram com essa tarefa.

Agradeço, primeiramente, à Maria Rita com quem tive mais uma vez o privilégio de trabalhar e cuja orientação inspiradora e atenciosa foi fundamental para o desenvolvimento desta dissertação.

Aos professores da FGV, em especial aos professores Abrúcio e Kurt que participaram da banca de qualificação, mas também a todos os que no decorrer do curso suscitaram reflexões importantíssimas e contribuíram para o amadurecimento das idéias contidas neste trabalho.

Foram também riquíssimas as contribuições de todos os colegas do mestrado, que em cada conversa, fosse no café, fosse na sala de aula, não poupavam incentivos e sugestões. E, é claro, tenho que agradecer imensamente a paciência e a atenção com que a Geórgia, a Cecília, o Leo Barone, o Fábio e a Renata me ouviram e me auxiliaram nas diversas angústias e inseguranças.

Aos colegas de serviço da UNESP por todo apoio, incentivo e compreensão.

Agradeço à Kátia e ao Raphael, que acompanham há muitos anos minha vida pessoal, profissional e acadêmica, e que participaram ativamente da minha decisão em cursar este mestrado. Obrigada por tudo!

Tenho é claro que agradecer ao maridão que além de ter aceitado casar comigo em meio a um vendaval de mudanças ainda passou muita roupa, lavou muita panela e comeu muito “pão com ovo”. Sergio, sem você tudo teria sido muito mais difícil.

E, por fim, mas não menos importante, agradeço a todo apoio, compreensão e amor da minha família, meus pais José Carlos e Vera Regina, meu irmão Ricardo, minha cunhada Marcia e meu sobrinho Bruno, os verdadeiros responsáveis por eu ter chegado até aqui.

Resumo

Ao longo da década de 1990, as decisões sobre endividamento público no Brasil passaram por processo de institucionalização, no qual se destacou a atuação do Senado Federal. A Câmara Alta tem a prerrogativa constitucional de fixar os limites de endividamento das três esferas de governo, bem como tem a competência de analisar e autorizar os pedidos de cada ente federativo. O fato de essas prerrogativas estarem sujeitas a uma intensa disputa política, evidenciada nas “pressões irrecusáveis” exercidas pelos governadores e mesmo prefeitos, motivou os senadores a delegarem a análise técnica das autorizações de endividamento para o Executivo Federal, como forma de se protegerem das pressões políticas e ampliarem o comprometimento com o ajuste fiscal. Dessa forma, as autorizações só são examinadas no Senado depois de passarem pelo crivo da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Fazenda, que faz avaliações prévias das possibilidades de endividamento seguindo normas bastante rígidas. À primeira vista, a delegação da análise técnica para a burocracia parece ter configurado o afastamento dos políticos do controle do endividamento. No entanto, um olhar mais aprofundado permite identificar a presença da ação política nesse processo.

Nesse sentido, com base nas proposições weberianas acerca da relação entre políticos e burocratas, e na conseqüente necessidade de controle político sobre a burocracia, o presente trabalho procurou examinar a problemática fiscal no presidencialismo brasileiro a partir do ângulo específico das relações entre o Senado e a burocracia governamental ligada ao controle do endividamento público.

A metodologia qualitativa, através de um estudo de caso exploratório, mostrou-se mais adequada, pois mesmo perdendo em generalização, permitiu ganhar em profundidade, possibilitando observar como os vínculos de tensão entre políticos e burocratas se configuram concretamente e se desdobram para situações ora de conflito, ora de acomodação.

Foram analisados os casos de dois pedidos de autorização de crédito por parte dos governos estaduais que foram autorizados pelo Senado Federal, com uma diferença significativa entre eles: o pleito de Minas Gerais – utilizado como exemplo de um caso “típico” – foi aprovado pela STN, enquanto o pedido do Rio Grande do Sul – utilizado como exemplo de um caso fora dos padrões institucionalizados – não passou pelo crivo da avaliação técnica daquela secretaria, não devendo, portanto, pelas normas estabelecidas, ser encaminhado ao Senado. Da análise dos casos foi possível lançar luz, ainda que na forma de hipóteses, sobre novos aspectos que devem ser considerados em futuros estudos sobre as relações entre política e burocracia no federalismo fiscal brasileiro. Primeiramente, a dimensão política demonstrou ainda desempenhar um papel importante nas autorizações de endividamento estadual. No entanto, a ação política foi mais acentuada em momentos nos quais a tensão entre políticos e burocratas se exacerbou, como por exemplo, quando a decisão técnica contrariou a vontade política. Ademais, a participação do Poder Judiciário mostrou-se importante para a solução do conflito entre políticos e burocratas, sugerindo que a inclusão desse Poder nos futuros estudos pode enriquecer o debate teórico no Brasil. E, por fim, foi possível detectar uma sinalização de que a flexibilização das regras fiscais já seria desejável no novo contexto fiscal brasileiro.

Palavras-chave: Política, Burocracia, Federalismo Fiscal, Endividamento Público.

Abstract

In the 1990s the decisions concerning public debt in Brazil underwent a process of institutionalization, in which the participation of the Federal Senate was especially relevant. The Upper House has the constitutional prerogative of defining the indebtedness limits of the three spheres of government and it also has the competence to analyze and authorize the requests of each federal entity. The fact that these prerogatives are subject to intense political dispute, as evidenced by the “irrefutable pressures” exerted by governors and even mayors, motivated senators to delegate the technical analysis of debt authorizations to the Federal Executive, so as to be protected from political pressures and to reinforce the commitment to fiscal adjustment. As a result, authorizations are only examined in the Senate after they have been approved by the National Treasury Secretariat, a division of the Ministry of Finance, which makes previous evaluations of the indebtedness possibilities according to fairly strict norms. At first sight, the delegation of the technical analysis to the bureaucracy seems to indicate the distancing of politicians from indebtedness control. However, a more thorough investigation allows the presence of political action to be identified in this process.

Therefore, based on Weberian propositions about the relation between politicians and bureaucrats and on the consequent need of political control over the bureaucracy, the present research aimed to examine the fiscal problem in the Brazilian presidential system from the specific standpoint of the relations between the Senate and the governmental bureaucracy connected to public indebtedness.

The qualitative methodology, by means of an exploratory case study, was considered more suitable, since it allowed a gain in depth of analysis, in spite of the loss in generalization, and enabled the observation of how tension between politicians and bureaucrats arises concretely and develops into situations either of conflict or of accommodation.

Two cases of credit authorization requests from state governments that were approved by the Federal Senate were analyzed and there was a significant difference between them: the plea of the State of Minas Gerais – used as an example of a “typical” case – was approved by the National Treasury (STN), whereas the plea of the State of Rio Grande do Sul – used as an example of a case outside the institutionalized standards – was not approved by the technical evaluation of that Secretariat and thus should not, according to the established norms, be sent to the Senate. The analysis of the cases allowed new aspects, although in the form of hypotheses, to be brought to light and they should be considered in future studies about the relations between politics and bureaucracy in the Brazilian fiscal federalism. First, the political dimension was shown to still play an important role in the authorizations of state indebtedness. However, political action was more prominent at moments when tension between politicians and bureaucrats was exacerbated, as for example when the technical decision opposed political will. Moreover, participation of the Judicial Power proved to be important to the resolution of conflict between politicians and bureaucrats, which suggests that the inclusion of this Power in future studies may enrich the theoretical debate in Brazil. Finally, it was possible to detect an indication that the flexibilization of fiscal rules would already be desirable in the new Brazilian fiscal context.

Keywords: Politics, Bureaucracy, Fiscal Federalism, Public Indebtedness.

Índice de Quadros, Tabelas e Ilustrações

Quadro 1 – Concentração do poder decisório x Governabilidade.....	34
Quadro 2 - Limites de endividamento dos estados e municípios - Resoluções de 1990 a 1995	44
Quadro 3 - Características dos Limites de Endividamento	54
Tabela 1 - Limites máximos para gastos com pessoal estabelecidos pela LRF	51
Tabela 2 - Proporcionalidade Partidária da CAE - 53ª Legislatura.....	61
Tabela 3 - Dívida Financeira / Receita Líquida Real - Minas Gerais	70
Tabela 4 - Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida, em % - Minas Gerais.....	70
Tabela 5 - % das Despesas com Pessoal no total da Receita Corrente Líquida (2007).....	85
Tabela 6 - Senadores participantes da 17ª Reunião Extraordinária da CAE.....	95
Ilustração 1 – Fluxograma "típico" dos pleitos de crédito externo dos entes subnacionais	65
Ilustração 2 – Fluxograma "típico" dos pleitos de crédito externo dos entes subnacionais (continuação)	66
Ilustração 3 – Fluxograma "típico" dos pleitos de crédito externo dos entes subnacionais (continuação)	67
Ilustração 4 – Fluxograma Reestruturação Dívida	82
Ilustração 5 – Fluxograma Reestruturação Dívida (continuação)	83

Sumário

Índice de Quadros, Tabelas e Ilustrações	9
1. Introdução.....	11
2. Política e Burocracia: da visão weberiana aos analistas do presidencialismo brasileiro.....	23
2.1 – O controle político da burocracia	24
2.2 – Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão	33
3. A construção das regras de endividamento público no Brasil.....	39
3.1 – O controle do endividamento no pós-constituente até 1998	43
3.2 – Arcabouço institucional vigente desde 1998.....	48
3.3 – Considerações sobre o Senado e a Comissão de Assuntos Econômicos.....	54
3.4 - Sistematização do processo de autorização de crédito externo.....	56
4. Análise política do processo de autorização de crédito externo: os casos dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul	67
4.1 – Minas Gerais: o procedimento “típico” de autorização de crédito externo.....	69
4.2 – Rio Grande do Sul: a ação política no processo burocrático.....	75
5. Resumo e Considerações Finais	100
6. Referências Bibliográficas.....	103
ANEXO I – Lista dos Entrevistados.....	109

1. Introdução

A questão fiscal tem ganhado destaque nas últimas décadas, sendo considerada essencial tanto do ponto de vista da condução das políticas macroeconômicas no contexto dos mercados globalizados, como do ponto de vista da efetividade da ação estatal dentro da ordem democrática. O processo de abertura econômica iniciado pelos países desenvolvidos na década de 1980 impôs novos desafios aos países emergentes, que se viram obrigados a disputar investimentos externos a fim de sustentar o desenvolvimento econômico. Neste sentido, o equilíbrio fiscal passou a ser considerado, pela ótica macroeconômica, um dos fatores de credibilidade internacional, essencial para a atração de capital estrangeiro e, portanto, fundamental para as economias em desenvolvimento. Do ponto de vista da ação estatal, tem sido destacada a importância do equilíbrio fiscal para a consolidação da democracia, pois permite maior efetividade do Estado em responder às demandas sociais, na medida em que possibilita um melhor gerenciamento das contas públicas e contribui para o aumento da transparência e responsabilização dos gestores no uso do dinheiro público.

No Brasil, o processo de ordenamento das contas públicas inicia-se na década de 1980, quando a crise da dívida externa pôs em cheque o modelo nacional desenvolvimentista, fundamentalmente baseado no endividamento externo para financiar os grandes projetos do governo militar. Dessa forma, a instituição das regras fiscais no Brasil processa-se em um contexto de grandes transformações nas relações entre Estado, sociedade e mercado, no qual estão em curso tanto o processo de redemocratização, quanto de inserção do país na economia globalizada. A concomitância desses processos indica o tamanho do desafio enfrentado pelos governos para construir as regras fiscais diante de um contexto extremamente complexo.

Na realidade, até o final dos anos de 1970, a política fiscal brasileira processou-se em um contexto institucional ineficaz e pouco transparente, pois além do contexto político autoritário, o elevado crescimento econômico verificado na época não gerava pressões para um controle mais eficiente das contas públicas. De fato, o problema fiscal só se faz visível com o fim do “milagre econômico”. Dessa forma, no início da década de 1980, o panorama fiscal era desolador: além do enorme déficit público e da impossibilidade de se saber ao certo qual sua exata extensão, faltavam instrumentos para um efetivo controle dos gastos públicos (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001). É nesse contexto que eclode a crise da dívida externa, em 1982, e o desaparecimento do crédito externo leva o Brasil a pedir ajuda financeira ao Fundo

Monetário Internacional (FMI). Tipicamente, as assinaturas de acordos com o Fundo envolvem uma série de exigências que afetam a política fiscal e monetária. Nesse caso, o acordo assinado em 1983, e vigente até 1984, pressionou o governo brasileiro a realizar uma série de mudanças institucionais na área fiscal que objetivavam um maior controle das finanças públicas. A primeira providência tomada em conjunto pelos técnicos do FMI e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento do Brasil foi a de aparelhar o Banco Central para possibilitar o registro das operações de endividamento do setor público de maneira consolidada. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001).

Entre 1981 e 1984, e em decorrência do acordo com o FMI, houve uma melhora no desempenho fiscal, com uma significativa redução do déficit operacional: as Necessidades de Financiamento do Setor Público passaram de 6,3% do PIB, em 1981, para 3%, em 1984. No quinquênio seguinte, entretanto, houve novamente um agravamento do déficit público. Alguns estudiosos consideram que o bom resultado alcançado nos anos anteriores teve natureza excepcional e, portanto, haveria uma tendência à reversão caso não ocorressem reformas estruturais que eliminassem a raiz do problema.

De fato, conforme sugerem Giambiagi e Além (2001), no período de 1985 a 1989, se por um lado as mudanças institucionais permitiram uma maior transparência das contas públicas, na medida em que possibilitaram uma melhor e mais confiável apuração dos resultados, por outro, a Constituição de 1988 limitou em grande medida a margem de manobra das autoridades fiscais, uma vez que favoreceu a descentralização fiscal através da elevação das alíquotas das transferências para estados e municípios e do aumento da proporção de recursos da União destinados obrigatoriamente a certas rubricas de gastos. Conforme Loureiro e Abrúcio (2002) apontam, as mudanças institucionais na área fiscal tiveram seus resultados neutralizados até 1994 em virtude, principalmente, do padrão predatório das relações financeiras entre União e governos subnacionais que vigoraram a partir da redemocratização e da Constituição de 1988 e do processo hiperinflacionário que durou até meados da década de 1990.

É importante destacar que as relações intergovernamentais brasileiras estão fundamentadas na estrutura federalista em vigor no país. O amplo território nacional é composto atualmente por 26 estados, um Distrito Federal e mais de 5500 municípios, os quais, desde a Constituição Democrática de 1988, ganharam autonomia para “fixar alíquotas de impostos, definir estruturas administrativas, fixar salário, aplicar livremente os recursos próprios e as transferências que recebem da União” (WERNECK, 1998).

Essa descentralização fiscal, considerada essencial ao movimento de redemocratização do país, foi conduzida não pelo governo federal, mas sim pelos estados e municípios através de seus representantes no legislativo federal, resultando assim, graças à inexistência de um plano nacional de descentralização, em um processo marcado por “descoordenação, distorções e conflitos” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001). De fato, Abrúcio e Costa (1998) descrevem o novo federalismo, nascido com a redemocratização e regulamentado pela Constituição de 1988, como um “federalismo estadualista”, no qual os estados e municípios, agora com mais poder e com uma postura mais independente em relação ao Governo Federal, assumiram práticas que podem ser definidas como predatórias em suas relações com a União. Isso porque, apesar dos governos subnacionais terem aumentado sua participação na divisão do “bolo tributário nacional”, eles ainda continuavam dependentes da proteção financeira oferecida pelo Governo Federal, o que permitia a transferência para a União dos custos (externalidades) de suas decisões e problemas. Um típico exemplo dessa relação predatória era a contínua rolagem da dívida dos estados, que postergavam, ao máximo, o pagamento do endividamento e ainda assim conseguiam obter mais recursos do Governo Federal.

Pode-se dizer, portanto, que a estrutura institucional criada a partir de então, ao mesmo tempo em que garantiu autonomia política e financeira para os governos subnacionais, não criou mecanismos para uma gestão fiscal responsável, o que gerou abuso no comportamento desses estados e municípios, os quais se endividavam mesmo sabendo que não poderiam saldar as dívidas, na garantia de que suas contas seriam posteriormente assumidas pela União, que socorria os inadimplentes. Nesse contexto, o *moral hazard* estabeleceu-se como o comportamento típico dos agentes públicos e privados, o que contribuiu para a deterioração das contas públicas estaduais e municipais ao longo da década de 1990.

Adicionalmente a esse comportamento abusivo dos entes subnacionais frente à União, existia também uma exacerbada competição entre os próprios estados (e até entre os próprios municípios) na busca de fontes alternativas de financiamento. Essa competição contribuiu largamente para os desequilíbrios fiscais dessas unidades federativas e manifestou-se, sobretudo, na chamada “guerra fiscal”, na qual cada governo estadual procurava, por si só, armar uma estratégia de incentivos fiscais ao setor privado, de forma a atrair novas empresas e ampliar o parque produtivo do estado, beneficiando sua própria unidade federativa e não levando em conta os efeitos, se positivos ou negativos, sobre o bem-estar dos demais entes da federação (ABRÚCIO e COSTA, 1998).

Cabe também indicar que o desequilíbrio fiscal do início dos anos de 1990 foi ampliado pela desconcentração de recursos, promovida pela nova Constituição, sem o simultâneo acompanhamento de uma descentralização de responsabilidades (MORA e VARSANO, 2001). É verdade, como aponta Montoro Filho (1994), que a Constituição Federal discrimina de forma clara e precisa quais as receitas próprias e de transferência que competem à União, aos estados e aos municípios, além de explicitar os mecanismos de repartição das mesmas. Em contrapartida, não faz o mesmo no que se refere à distribuição de encargos e competências, uma vez que não explicita de forma clara os responsáveis pela previsão de alguns bens e serviços públicos, como por exemplo, serviços médicos, educação e assistência social, os quais, pela Constituição de 1988, competem às três esferas de governo, gerando, portanto, conflito acerca de quem deve prover e financiar esses bens e serviços.

A gravidade do problema consiste no fato de os principais gastos dos governos subnacionais estarem justamente localizados nestas áreas de responsabilidade conjunta: nas áreas de saúde e educação, por exemplo, encontram-se os maiores focos de problemas sociais do país e, portanto, exigem aplicação de grandes recursos. Como resultado dessas necessidades de financiamento, criou-se um verdadeiro “jogo de empurra”, no qual o prefeito pedia verba para o governador, que por sua vez pedia verba para o presidente, que acabava cedendo às pressões políticas (MONTORO FILHO, 1994).

Ademais, a própria conjuntura econômica da época, caracterizada pela alta inflação, possibilitou que os governos estaduais se utilizassem da autonomia fiscal para contornar os problemas de financiamento através de alguns artifícios pouco ortodoxos: além da já citada concessão de incentivos fiscais, que acabou gerando a “guerra fiscal”, os governos postergavam pagamento aos fornecedores, de forma que a alta inflação corroía o valor real despendido; concediam, por exemplo, aumentos de salários abaixo da taxa de inflação, gerando, assim, receitas extraordinárias através do “imposto inflacionário”; praticavam reiterados empréstimos não saldados junto aos bancos estaduais; e, ainda, contavam com as já citadas renegociações continuadas das dívidas com a União, que, na maioria dos casos, nunca foram pagas (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2002).

Em resumo, o desestímulo ao ajustamento das contas dos estados e municípios estava enraizado na própria natureza predatória das relações financeiras intergovernamentais, deixando claro às autoridades fiscais que um efetivo controle orçamentário só poderia ser viabilizado através de profundas alterações nesse quadro. A estabilização econômica alcançada em 1994, resultado do êxito do Plano Real, abriu caminho para a eleição de

Fernando Henrique Cardoso (em primeiro turno) e iniciou o processo de reconstrução institucional do federalismo (ABRÚCIO e COSTA, 1998).

Conforme apontam Kugelmas e Sola (2002), “a vitória sobre a ameaça hiperinflacionária e a eleição do novo presidente fizeram renascer com redobrada legitimidade a clássica tradição brasileira de presidência forte...” [p. 239]. Na realidade, o próprio contexto eleitoral no qual se deu a vitória do presidente FHC favoreceu o fortalecimento do governo federal, na medida em que juntamente com a eleição presidencial ocorreram também eleições para governadores, senadores e deputados estaduais e federais,¹ “de modo que o presidente, ao eleger-se junto com o Congresso Nacional, obteve maior poder, afinal foram ambos eleitos, em grande medida, pelo mesmo discurso favorável ao Real e às reformas” (ABRÚCIO e COSTA, 1998, p. 55).

Dessa forma, embora o novo governo não tivesse um explícito programa de reformulação do quadro das relações intergovernamentais, estas foram forçosamente alteradas. Durante todo o primeiro mandato de FHC, a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e governos subnacionais foi marcada por tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de solução para os desequilíbrios fiscais (KUGELMAS e SOLA, 2002). De fato, a gigantesca crise fiscal na qual se encontravam os estados serviu como incentivo para que estes governos aceitassem profundas mudanças nos mecanismos que regulam as relações financeiras intergovernamentais. Sobre este ponto, cabe ressaltar, que a própria queda da inflação foi um golpe de considerável importância, pois esgotou as possibilidades de financiamento através do “imposto inflacionário” e praticamente levou os bancos estaduais à bancarrota, de forma que eliminou um importante instrumento financeiro de poder dos governos estaduais (ABRÚCIO e COSTA, 1998). Ademais, a manutenção da política monetária de juros elevados, considerada necessária tanto para o controle da inflação, quanto para a atração de capitais externos a fim de sustentar a âncora cambial, agravaram ainda mais o endividamento dos governos subnacionais.

Diante disso, iniciou-se a recuperação pela União do poder perdido durante a redemocratização para os governos estaduais, da qual o primeiro resultado foi um grande ganho de poder pelo Ministério da Fazenda (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2002) e uma efetiva

¹ Foi a primeira vez que isso ocorreu desde o início da redemocratização, em 1982. Durante todo esse período, as eleições presidenciais eram “descasadas” das estaduais (ABRÚCIO e COSTA, 1998).

concentração da autoridade monetária nas mãos do Banco Central (KUGELMAS e SOLA, 2002). Foi neste contexto de retomada do poder da União frente aos governos subnacionais que importantes mudanças institucionais foram processadas. Na realidade, a redefinição das relações fiscais intergovernamentais foi essencial para a reestruturação e recuperação das finanças públicas brasileiras ao longo das últimas décadas.

Com relação ao endividamento público, cabe lembrar que a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, proibiu por seis anos novas emissões de títulos pelos estados e municípios, com a exceção daqueles necessários ao cumprimento de sentenças judiciais, os chamados precatórios, e para rolagem de dívidas já existentes. No entanto, como emitir títulos para o pagamento de precatórios judiciais significava, na prática, a criação de novas dívidas, este passou a ser uma fonte adicional de financiamento dos governos subnacionais. A farta utilização dessa brecha deixada pela legislação permitiu muita irregularidade, facilitada inclusive pela conivência das autoridades encarregadas do controle do endividamento, que não exigiam como condição para autorizar a emissão de um novo título a comprovação do pagamento dos títulos precatórios anteriores. As irregularidades que envolviam a emissão dos precatórios foram objeto de ampla cobertura da imprensa, o que culminou, em Novembro de 1996, na instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), servindo para expor ainda mais a aguda crise fiscal em que se encontrava a maioria dos estados brasileiros. Nesse contexto, embora a CPI não tenha resultado na punição dos envolvidos nas irregularidades, representou, contudo, um importante estímulo à implementação de regras mais rígidas para o equilíbrio fiscal (LOUREIRO, 2001b).

De fato, é a partir de 1996 que se inicia um amplo e complexo processo de reestruturação das finanças estaduais. Num primeiro momento, houve a criação de mecanismos para inibir a emissão de precatórios, de forma a constranger a utilização desses títulos de maneira irregular e conter, assim, uma das causas da deterioração fiscal dos estados durante parte da década de 1990 (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001).

Ainda em 1996, o Executivo lançou a Medida Provisória nº 1514, criando um programa de reorganização dos bancos estaduais, o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária), o qual, dentro das medidas que fizeram parte da Reforma do Sistema Financeiro, objetivava criar condições para a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, através da privatização dos bancos oficiais ou da transformação destes em bancos de fomento. A idéia era impedir que os tesouros estaduais fossem financiados pelos bancos dos estados.

Ademais, em 1997, após grande negociação política entre o Executivo Federal e os governadores, o Congresso Nacional sancionou a Lei nº 9496, que serviu como base legal para os contratos de refinanciamento assinados pelos estados e municípios, estabelecendo critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento pela União das dívidas dos entes subnacionais. Diferentemente das tentativas de renegociação anteriores, pela primeira vez os estados comprometeram-se contratualmente, em contrapartida ao refinanciamento federal, a cumprir um Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, o qual impunha metas de ajustamento fiscal e limites para novos endividamentos, atrelando o recebimento das transferências constitucionais ao cumprimento das exigências contratuais.

Em Maio de 2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu um verdadeiro código de conduta para os administradores públicos de todos os poderes e esferas governamentais e cuja principal finalidade foi instituir mecanismos de controle do endividamento público e estabelecer normas de correção e de coerção aos desvios fiscais existentes. Entre suas principais determinações encontram-se: (1) fixação de um limite para gastos com pessoal para cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) em cada esfera governamental (União, estados e municípios); (2) proibição de criação de gastos continuados (mais de dois anos) sem a respectiva contrapartida nas receitas; (3) exigência de que o Senado deveria fixar, em um prazo de 90 dias, os limites de endividamento das três esferas federativas; e (4) proibição de contratação de novas despesas no último ano do mandato.

Nos anos posteriores diversas medidas foram aprovadas com a finalidade de controlar o endividamento público. De fato, conforme aponta Loureiro (2001a), diante do quadro de constrangimentos fiscais e de tensões federativas, foi possível observar, ao longo dos anos de 1990, uma tendência de o Congresso Nacional legislar em favor da diminuição das possibilidades de endividamento público. Neste processo, destacou-se a atuação do Senado Federal, o qual baixou importantes Resoluções visando ao controle fiscal. Neste estudo, procura-se examinar a problemática fiscal no Brasil a partir do ângulo específico das relações entre o Senado e a burocracia governamental ligada ao controle do endividamento público.

Constitucionalmente cabe ao Senado Federal, de forma privativa, fixar os limites globais de endividamento de cada ente federativo (conforme artigo 52 da Constituição de 1988). Também é de sua competência analisar e autorizar os pedidos de endividamento das três esferas do governo.

No entanto, essas prerrogativas estão sujeitas a uma intensa disputa política, especialmente, no que se refere à autorização de endividamento dos estados e municípios. Isto porque os senadores são eleitos como representantes de seus estados e precisam manter bons vínculos políticos com governadores – seus colegas no cenário local – de forma que recusar uma autorização de endividamento seria o mesmo que abrir mão de uma fundamental sustentação política (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004).

Em vista disso, os senadores delegaram, inicialmente para o Banco Central (através da Resolução do Senado Federal n° 78 de 1998), e posteriormente para a Secretaria do Tesouro Nacional (através da Resolução do Senado Federal n° 43 de 2001), o poder de autorizar o endividamento. Ou seja, foi concedida à STN a faculdade de não mais encaminhar ao Senado os pedidos de endividamento dos entes federativos que possuíssem resultado fiscal negativo. Ao fazer isso, os senadores “ataram as próprias mãos” como forma de se protegerem das pressões políticas e conseguirem um maior comprometimento com a busca do equilíbrio fiscal (LOUREIRO, 2001a; LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004).

Tanto o esforço do Senado, ao restringir o endividamento público, quanto a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, representaram em seu conjunto a institucionalização de um novo padrão de comportamento fiscal no país. De fato, a delegação para a STN da análise técnica das autorizações de endividamento “burocratizou” o processo de tramitação dos pleitos, tornando a disputa política mais distante ou, no mínimo, menos evidente. À primeira vista, a delegação para a STN parece ter representado a “supremacia” do técnico sobre o político, no entanto, antes de se assumir essa conclusão como certa, é preciso avaliar com mais cuidado o processo.

Inicialmente, é preciso contextualizar o processo de construção dessas regras fiscais. Afinal, as mudanças ocorreram em um cenário político e econômico muito específico, marcado por grandes constrangimentos – internos e externos – objetivando a adoção de uma postura fiscal mais responsável. Havia, portanto, à época, uma grande demanda pela introdução de regras fiscais mais rígidas e menos sujeitas a negociações político-partidárias. No entanto, após uma década, o cenário nacional mudou e as razões que justificavam a adoção de medidas tão rigorosas para o controle fiscal já não se verificam com tanta intensidade: a inflação está controlada, os empréstimos com o FMI foram quitados e a maioria dos estados conseguiu adequar suas finanças aos limites estabelecidos pela LRF. Assim, faz-se necessário questionar se as regras construídas para aquele contexto ainda são necessárias

face às novas demandas. E, neste sentido, o presente estudo procurará examinar em que medida e em qual direção a ação política tem atuado.

Na verdade cabe um importante questionamento: até que ponto é desejável que políticas públicas sejam despolitizadas e controladas por atores burocráticos que não estão submetidos a uma cadeia clara de responsabilização frente aos políticos eleitos e à sociedade?

Estes questionamentos evocam a questão teórica aqui examinada, qual seja: as relações entre política e burocracia em uma ordem democrática, considerando que os burocratas assumem responsabilidades próprias aos políticos, e colocam-se em uma posição de *policymakers*. Faz-se necessário avaliar até que ponto ainda há espaço para a ação política no processo “burocratizado” e de que maneira é possível responsabilizar atores políticos que não são eleitos² e que, portanto, não estão sujeitos à *accountability* vertical ou a uma cadeia clara de responsabilização horizontal (da burocracia para o legislativo).

À luz dessa problemática o presente trabalho procurará aprofundar o conhecimento sobre as relações entre política e burocracia na área fiscal brasileira. Mais especificamente, a pesquisa pretende preencher uma lacuna da literatura brasileira e contribuir para aprofundar o conhecimento sobre as relações do Senado com uma das mais importantes burocracias do Estado brasileiro: a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A despeito da diversidade de trabalhos que tratam da Câmara dos Deputados e das relações entre Executivo e Legislativo³, os estudos que buscam examinar especificamente o Senado são recentes e em pequeno número.⁴ A Ciência Política brasileira tem negligenciado o Senado Federal, embora este seja a Casa Legislativa que tem a prerrogativa constitucional de fiscalizar as ações do Executivo e suas agências burocráticas, assim como de examinar, no âmbito de suas comissões, os assuntos relativos às políticas fiscal e monetária implementadas no país. Ademais, o Senado brasileiro é a única Câmara Alta que possui a atribuição privativa de aprovar o endividamento externo dos estados e municípios (NEIVA, 2006). A esse respeito, Loureiro (2001a) aponta que a política fiscal tem sido objeto de crescente preocupação e controle por parte do Senado e o controle do endividamento público constitui a mais importante atividade legislativa exclusiva dessa casa congressional.

² Vale lembrar que o voto é ainda considerado o principal mecanismo de responsabilização dos políticos (URBINATI, 2006) e, portanto, os burocratas não estão sujeitos a esse importante mecanismo de *accountability*.

³ Figueiredo e Limongi (1995 e 1999); Mainwaring (1993 e 1997); Amorim (1994 e 2000) apud LOUREIRO (2001a).

⁴ Destaque para o trabalho de Loureiro (2001); Neiva (2006); Braga (2006), Lemos (2006) e Lemos (2008).

Dessa forma, o objeto empírico examinado será a análise das relações entre a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, como espaço de ação política, e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como espaço de ação burocrática, enfocando em especial as autorizações sobre endividamento público. A análise examinará concretamente o processo de autorização de operações de crédito externo dos estados, buscando identificar as brechas de ação política dentro das regras institucionalizadas. Espera-se que, como resultado, a pesquisa consiga levantar hipóteses sobre como se processa a relação tensa entre política e burocracia no contexto do federalismo fiscal brasileiro.

Será utilizada a metodologia qualitativa, através de um estudo de caso exploratório de caráter etnográfico. A escolha da metodologia deveu-se à capacidade da pesquisa qualitativa em aprofundar o conhecimento de uma realidade específica, possibilitando a revisão e/ou aprimoramento das categorias de análise já existentes. Ademais, essa metodologia é especialmente capaz de avaliar o significado das variáveis em diferentes contextos, de forma que, ao selecionar casos específicos e estudá-los em profundidade, permite a construção de novas categorias de estudo, as quais poderão, inclusive, servir de base para futuras pesquisas quantitativas mais refinadas. Em outras palavras, o estudo qualitativo é essencial para o desenvolvimento teórico, pois na medida em que permite um mergulho nas variáveis analíticas, proporciona a possibilidade de apurar os conceitos e nuançar as regras gerais, evidenciando aspectos não perceptíveis em estudos mais generalizantes, o que permite, inclusive, fazer emergir novas variáveis antes não contempladas pela teoria (MAHONEY, 2007). Neste sentido, somente o estudo de caso qualitativo vai permitir elucidar os desdobramentos da tensão entre política e burocracia em um caso concreto, pois, mesmo perdendo em generalização, permite ganhar em profundidade e, como será exploratório, não buscará comprovar hipóteses, mas sim tentará ir além do que usualmente é tratado na literatura sobre as relações entre políticos e burocratas, a fim de lançar luz sobre como a tensão constitutiva da relação entre política e burocracia se configura num caso concreto e se desdobra em situações ora de conflito, ora de acomodação. Ademais, permitirá identificar a maneira como a ação política se processa dentro das regras institucionalizadas nos momentos críticos, nos quais a tensão entre técnica e política se exacerba.

A etnografia consiste em um processo de construção do conhecimento a partir da análise detalhada e profunda de processos cotidianos, levando-se em consideração a perspectiva dos agentes do processo e do meio em que ocorrem. Neste sentido, o presente estudo terá um caráter etnográfico, pois procurará, através de um mergulho no processo de

tramitação dos pleitos de autorização de crédito externo dos estados, ultrapassar o disposto nas regras formais e rotineiras para tentar identificar o modo como os atores políticos e burocratas se vinculam concretamente e como se manifesta a ação política para além do processo burocrático.

As fontes de informação da dissertação foram documentos oficiais, material da imprensa, e entrevistas pessoais. As entrevistas e coletas de dados foram realizadas, em Brasília, junto a funcionários do Senado Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional⁵, em Setembro de 2008. Ademais, foram analisados os Regimentos Internos do Senado e da STN, bem como pautas, pareceres e resultados das reuniões da CAE, a legislação pertinente ao endividamento público e notícias sobre pleitos de autorização de crédito externo recentes.

As entrevistas e a análise documental permitiram definir dois casos para o estudo. Primeiramente, foi definido que os estudos seriam escolhidos dentre os chamados pleitos de autorização de crédito *externo*, pois estes são os únicos que ainda dependem de aprovação específica do Senado Federal (os pedidos de autorização de crédito interno são autorizados diretamente pela STN). Em segundo lugar, definiu-se que seriam analisados apenas os pleitos de crédito externo dos *estados*, pois a relação política entre os estados e o Senado é mais clara e direta do que a relação entre os prefeitos e o Senado. Ademais, apesar da quantidade de pleitos municipais ser excessivamente maior do que a de estaduais, os últimos são de maior complexidade do que os primeiros, os quais têm a maioria dos pleitos indeferidos por problemas processuais e não por falta de cumprimento dos limites fiscais.

Tendo isso em vista, o primeiro caso escolhido foi um pedido do estado de Minas Gerais, o qual procurou retratar um processo “típico” de tramitação de autorização de crédito externo, no qual as regras institucionalizadas são seguidas estritamente, sendo, portanto, um caso “espelho”, cuja principal função é possibilitar a comparação do “típico” com o “eventual”. O segundo caso – pleito do estado do Rio Grande do Sul – foi escolhido por retratar um processo de tramitação “atípico”, uma vez que o pleito foi indeferido pela STN, mas ainda assim foi encaminhado à CAE, por força de uma liminar do Supremo Tribunal Federal, e finalmente foi aprovado no Senado.

A fim de desenvolver a análise proposta, este trabalho foi estruturado da seguinte forma: após esta introdução, o segundo capítulo apresentará mais detalhadamente o objeto teórico, abordando a discussão teórica sobre as relações entre política e burocracia, a partir da

⁵ O Anexo I apresenta a lista dos entrevistados.

visão weberiana, e das relações entre o Executivo e Legislativo no presidencialismo brasileiro. No terceiro capítulo será apresentado o processo de institucionalização das regras de endividamento público no Brasil e o papel da STN e da CAE. O quarto capítulo apresenta o núcleo da análise, com os estudos de casos dos processos de autorização de crédito externo dos estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Por fim, algumas considerações sistematizadoras encerram o trabalho.

2. Política e Burocracia: da visão weberiana aos analistas do presidencialismo brasileiro

Conforme apontado anteriormente, a presente pesquisa tem como referencial teórico a literatura que trata das relações entre política e burocracia na ordem democrática. No entanto, essa discussão está intimamente ligada à literatura que estuda as relações entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que a relação de forças entre os Poderes formata o ambiente em que políticos e burocratas se relacionam.

No Brasil a relação entre Executivo e Legislativo é pautada pelo presidencialismo de coalizão, o que impõe a necessidade de ampla negociação entre os atores políticos. Deve-se ressaltar que a crescente complexidade dos desafios do Estado mostrou que não é mais possível aceitar a visão dicotômica entre técnica e política, pois as decisões políticas não podem mais ser pensadas independentemente da análise técnica (ABERBACH, PUTNAM e ROCHMAN, 1981; WEBER, 1982), o que é muito patente, por exemplo, nas políticas de controle de gastos, as quais no geral têm um custo político alto e concentrado, enquanto os benefícios são incertos, difusos e de longo prazo. Dessa forma, a relação tensa entre técnica e política se rebate nas relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo brasileiro. Ademais, ao enfatizar o papel do Senado como controlador do endividamento público estadual não se pode deixar de lado a influência do federalismo nas relações entre Executivo e Legislativo.

A primeira seção deste capítulo apresenta a base conceitual das relações entre técnica e política, formulada por Max Weber, que pautará a análise desenvolvida nesta dissertação. Bem como procura contrapor a evolução da literatura brasileira *vis a vis* a literatura norte-americana no que se refere ao controle político sobre a burocracia, com o objetivo de mostrar que não há na literatura nacional uma preocupação direta e explícita com a relação entre política e burocracia na ordem democrática, nem tampouco com o controle democrático dos políticos sobre a burocracia.

A segunda seção revisa a literatura acerca das relações entre o Executivo e Legislativo no presidencialismo brasileiro, com o objetivo de mostrar que também há uma grande lacuna na literatura brasileira quanto à atuação do Senado no controle fiscal, uma vez que a principal preocupação dessa literatura recai sobre o impacto que a relação entre os poderes tem sobre a governabilidade, com enfoque para a Câmara dos Deputados e as decisões orçamentárias.

2.1 – O controle político da burocracia

Em *A Política como Vocação*, Weber apresenta o processo de profissionalização da burocracia e dos políticos, mostrando que tanto burocratas quanto políticos constituem-se atores políticos que exercem poder. No entanto, o exercício do poder se dá de maneira diferente para cada ator: enquanto os políticos materializam sua dominação através da criatividade e da “paixão”, criando e alterando leis, os burocratas exercem sua dominação por meio do cumprimento fiel das leis (ética da disciplina). Para o autor, a obediência dos burocratas aos políticos é tão importante que sem ela todo o aparato do Estado ruiria.

Nas palavras de Weber:

Segundo sua vocação, o funcionário autêntico (...) não se dedicará à política. Deve dedicar-se, de preferência, à "administração" imparcial (...) *Sine ira et studio*, "sem ressentimento nem preconceito", ele administrará seu cargo. Daí não fazer precisamente o que o político, o líder bem como seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja, *lutar*.

Tomar uma posição, ser apaixonado – *ira et studium* – é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de responsabilidade muito diferente e, na verdade, exatamente contrário ao princípio do servidor público. A honra deste está em sua capacidade de executar conscienciosamente a ordem das autoridades superiores, exatamente como se a ordem concordasse com sua convicção pessoal. Isso é válido até mesmo se a ordem lhe parece errada e se, apesar dos protestos do servidor civil, a autoridade insiste nela. Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntária, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços. A honra do líder político, do estadista importante, porém, está precisamente numa responsabilidade pessoal exclusiva pelo que ele faz, uma responsabilidade que ele não pode e não deve rejeitar ou transferir (WEBER, 1982, p. 116-117).

Neste sentido, Weber considera que a relação entre burocratas e políticos é complementar, mas também conflitiva. É complementar na medida em que à burocracia caberia exercer o papel de executora, enquanto aos políticos seria reservado o dever de formular as políticas. Dessa maneira, os dois exerceriam seus papéis dentro do aparato do Estado sem superposição.

Esta relação se torna conflitiva à medida que os burocratas passam a ter maior discricionariedade e a contribuir com a elaboração de políticas. Dessa forma, os burocratas alcançam uma posição muito forte de poder – pois também detêm o conhecimento técnico – e os políticos eleitos os sentem como uma ameaça. Diante disso, para não serem subordinados pelos burocratas, os políticos procuram mecanismos para controlar a burocracia.

Em resumo, pode-se dizer que a relação entre políticos e burocratas é constitutivamente tensa, pois, os políticos dependem do conhecimento técnico dos burocratas,

especialmente no que se refere aos meandros da máquina pública, para implementar suas políticas. Por outro lado, os burocratas não são meros executores de ordens, mas também exercem um papel político, engendrando, dessa forma, uma tensão entre estes atores na disputa pelo poder.

Em outras palavras, Weber reconhece que não há que se falar em dicotomia entre técnica e política, pois, se por um lado políticos e burocratas são guiados por uma lógica diferente, paixão em oposição à disciplina, na prática há uma sobreposição de papéis, na qual políticos e burocratas participam das decisões políticas, o que gera uma tensão própria da relação entre técnica e política. E, neste sentido, não é possível pensar a política – o governar, o articular, o decidir – como um ato autônomo da técnica, assim como não é possível pensar a técnica – o executar, o implementar, o administrar – como independente da política. O descolamento das duas dimensões poderia no limite gerar, por um lado, a “política ineficiente” – clientelista, corrupta, patrimonialista – incapaz de corresponder aos desafios do Estado e, por outro, a “tecnocracia”, que se opõe à democracia, pois na medida em que estabelece o predomínio do conhecimento especializado se choca com a liberdade de decisão própria do governo democrático. Afinal,

justamente porque não se governam coisas, mas pessoas, sujeitos, relações e interesses, não se pode governar apenas com planos, normas e regras de procedimentos. É fácil reconhecer que não faz sentido pensar em governo [...] sem a devida incorporação da dimensão normativa, procedimental, planificadora. O governo, afinal, não é uma prática inteiramente aberta para o inesperado, o espontâneo. Mas uma idéia de plano pensado como racionalidade taxativa, superior, auto-suficiente, que hipertrofia o momento do controle, não deveria ser aceita: ela acaba por asfixiar e reprimir a idéia de que as soluções para nossos problemas dependem de criações cotidianas, de respostas “quentes”, derivadas de ações e decisões tomadas numa dimensão que escapa à razão que planeja (NOGUEIRA, 2004, p. 117).

A relação entre técnica e política é tensa, técnicos e políticos estão, pela própria natureza que constitui essas dimensões, em contínua disputa pelo poder, mas é essa mesma natureza que engendra uma complexa interdependência entre política e técnica, segundo a qual a política sem a técnica ou a técnica sem a política não são capazes de desempenhar sua principal função, qual seja: responder às demandas da sociedade democrática. Em certo sentido, a técnica é vista como uma forma de controle da política, mas o controle precisa ser feito nos dois sentidos, ou seja, a política também deve controlar a burocracia.

Em *Parlamentarismo e Governo na Alemanha Reordenada*, Weber aponta que a fraqueza do Legislativo frente ao Executivo inibe o surgimento de lideranças, ou seja, de políticos capazes de assumir, de fato, seu papel político de responder efetivamente às

demandas da sociedade. E o efetivo exercício da política (liderança) é o caminho para se alcançar a “soberania nacional”.

A preocupação principal de Weber é com a construção da soberania alemã. Para o autor há três entraves para a consolidação dessa soberania: (1) a inexistência de uma classe capaz de exercer o papel de dirigente (líder carismático); (2) o nivelamento no interior da sociedade decorrente da expansão da burocracia; e (3) a exclusão política de parcela da população. Weber considera que a expansão da burocracia representa um risco para a democracia, pois caso não seja controlada pelos políticos, a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua tendência fundamental de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativos (BENDIX, 1986, p. 338)⁶. E, neste sentido, o sucesso de ter sido escolhido pelo voto de nada servirá ao político, pois sua ação política se esvaziará na ação burocratizada, ou seja, em última instância a ausência do controle político sobre a burocracia impediria a efetividade da política e ameaçaria a democracia.

Segundo Weber, o Legislativo (Parlamento) é o local por excelência onde surgem novas lideranças políticas, pois é naturalmente uma área de confronto de interesses, mediante a representação e a organização partidária. “Os parlamentos modernos são, primordialmente, órgãos representativos de indivíduos governados por meios burocráticos” (WEBER, 1993, p. 59). No entanto, o caráter inexorável da burocracia moderna⁷ e o desenho institucional do parlamento, o colocam numa posição de força inferior ao Executivo, inibindo o surgimento de líderes.

Enquanto um parlamento somente puder fazer pressão sobre a administração através da negação de verbas, através da recusa na aprovação de leis ou através do acatamento exagerado das reclamações da população em relação à administração, ele estará excluído da participação positiva na vida política. O parlamento, então, somente será capaz e somente exercerá “política negativa”, isto é, assumirá uma postura inimiga perante os dirigentes do poder executivo e, em consequência, como tal, não terá acesso ao mínimo necessário de informações, sendo considerado, somente, um estorvo, um aglomerado de resmungões e sabichões impotentes (WEBER, 1993, p. 60).

Dessa forma, para que o Legislativo seja forte (e, portanto, propicie o surgimento de líderes e, em consequência, possibilite a construção da Nação Soberana) será necessário criar mecanismos para que o Parlamento controle a burocracia. Ou seja, sem o controle político sobre os burocratas, a atuação da burocracia não está sujeita ao crivo da população, o que, no limite, engendra a irresponsabilidade dos políticos diante dos desafios do Estado.

⁶ Apud MARTINS, H (1997).

⁷ Em contraposição à burocracia patrimonialista.

Em resumo, na visão weberiana

O efetivo dilema a ser enfrentado pelas democracias seria: considerado o inexorável processo de complexificação e burocratização da sociedade moderna e dadas as características de cada um dos agentes do jogo político e os seus recursos de poder, como impedir que a burocracia venha a usurpar o poder e como assegurar que permaneça sendo apenas um elo de ligação entre dominadores e dominados? (RUA, 1997, p. 178)

Segundo Weber (1993), a possibilidade de controlar a burocracia depende de algumas condições prévias, pois, na medida em que o poder do burocrata consiste no saber técnico aliado às informações do cargo, o Legislativo precisa para controlar esse poder questionar periodicamente a burocracia e ter acesso às informações do cargo sem depender do funcionário. Nas palavras de Weber:

No controle da administração, nada substitui a prática do depoimento cotejador sistemático de especialistas, prestado sob juramento, nas comissões técnicas do parlamento e na presença dos funcionários envolvidos, e somente ele garante o controle e a necessária abrangência do inquérito.

[...] Somente quem tiver acesso a essas informações [exclusivas advindas do cargo], sem depender da boa vontade de um funcionário qualquer, conseguirá controlar eficazmente a administração (WEBER, 1993, p. 72-73).

Portanto, para Weber o conhecimento da “máquina” administrativa é fundamental para o controle burocrático:

Somente esse tipo de trabalho conjunto dos funcionários de carreira e dos políticos profissionais garante o constante controle da administração e, através desse controle, a educação e a formação de líderes e liderados (WEBER, 1993, p. 76).

Aqui está explicitada a íntima ligação entre a relação de forças dos poderes Executivo e Legislativo e a relação entre políticos e burocratas no contexto democrático. Em outras palavras: é através do controle da burocracia que o Legislativo conseguirá a força necessária para que, de fato, os políticos assumam seu papel de liderança política e enfrentem os desafios do Estado.

Neste sentido, a análise das relações entre o Senado e a STN não pode negligenciar a relação tensa existente entre técnica e política, consubstanciada na importância do controle do Legislativo sobre a ação da burocracia. Bem como deve levar em consideração a implicação dessa tensão para a ordem democrática.

Com relação à literatura brasileira, conforme aponta Olivieri (2006), a abordagem da questão burocrática é feita dentro do contexto da formação e institucionalização do Estado enquanto poder público, estando ausente uma preocupação (direta e explícita) com a relação entre democracia e burocracia.

Por um lado, há uma linhagem de autores que estudam a formação da burocracia brasileira à luz da autonomia política. Gouvêa (1994) aponta que autores como Luis Carlos Bresser Pereira e Raymundo Faoro atribuem uma excessiva autonomia à burocracia. Raymundo Faoro, por exemplo, defende a idéia de que a burocracia constitui-se um estamento (FAORO, 1994) que se apropria do Estado e de seu aparato, procurando obter vantagens através da utilização da máquina estatal em proveito de interesses particulares, colocando, assim, a burocracia como um ator político autônomo, o qual controla o jogo da política, sem que haja espaço para outra interferência significativa. O autor não considera a possibilidade de controle político sobre os burocratas, concedendo a estes um enorme e incontrolável poder político.

Entretanto, segundo Gouvêa (1994), as visões que conferem muita autonomia à burocracia falham “por confundirem traços constitutivos e diferenciadores de uma categoria social com uma estrutura social de uma dada sociedade” [p. 43]. Ou seja, a posição da burocracia na estrutura social não é garantida *a priori*, mas só se define de acordo com a forma como se desenvolvem as relações entre as classes em situações concretas. Por esse motivo, Gouvêa (1994) faz uma análise da autonomia da burocracia olhando para a formação e a lógica de ação de uma burocracia específica num dado momento histórico – a saber, a burocracia da área financeira no contexto de crise do Estado desenvolvimentista e das formas de financiamento estatais – e conclui que a autonomia pode ser vista como um produto da ação política da própria burocracia, de sua capacidade de influenciar os desenhos institucionais da estrutura de poder e “sobretudo de sua consciência privilegiada da situação de crise e da necessidade de projetos de mudança” (LOUREIRO, 1997, p. 10).

No entanto, a principal matriz analítica sobre formação da burocracia no Brasil baseia-se na dicotomia entre clientelismo e insulamento burocrático. Segundo essa vertente, que inclui os trabalhos de Campelo de Souza (1976), Martins (1985), Geddes (1994), Schneider (1994) e Nunes (1999), a ação política é sempre vista como clientelista, enquanto a técnica é tida como eficiente. Ou seja, para libertar-se das relações patrimonialistas a burocracia precisaria ficar insulada.

Em seu estudo sobre as estratégias de indicação de cargos utilizadas pelos presidentes da América Latina para montar seu aparato administrativo, Geddes (1994) aponta que as estratégias de nomeação envolvem quatro usos da burocracia pelo Presidente: (1) a burocracia como fonte de benefícios particulares, no qual o presidente utiliza-se do aparato burocrático para implementar políticas para as massas com o objetivo de angariar apoio eleitoral; (2) a

burocracia como fonte de favores para outros políticos, em que o presidente “compra” apoio político por meio de concessões e indicações políticas; (3) a burocracia como fonte de favores para a organização do presidente, sendo que o presidente usa a burocracia como forma de construir sua própria máquina política; e (4) a burocracia como instrumento para implementação de políticas, neste caso o presidente baseia-se em critérios técnicos a fim de aparelhar a burocracia com servidores honestos, competentes e orientados para o serviço público.

Os três primeiros caracterizam-se como usos clientelistas da burocracia, ou seja, a burocracia é influenciada pela política partidária e, portanto, seria ineficiente e incapaz de implementar políticas públicas satisfatoriamente. Por outro lado, o quarto uso, caracteriza-se como uma burocracia comprometida com a racionalidade técnica e com a eficiência administrativa. Neste sentido, para libertar-se das relações patrimonialistas a burocracia precisaria ficar insulada. Fica claro, portanto, nesta distinção proposta por Geddes (1994) o caráter dicotômico entre clientelismo e insulamento burocrático. Dessa forma, ao supor uma separação estanque entre políticos e burocratas, essa abordagem não permite a compreensão da influência legítima da política na burocracia (OLIVIERI, 2007).

Conforme ressaltam Abrúcio e Loureiro (2004), essa visão dicotômica entre técnica e política, ao sugerir que os técnicos seriam mais eficientes quanto mais protegidos dos interesses da sociedade e dos políticos, corre o risco de cair em uma falácia, qual seja: a tecnocrática, pois o insulamento da burocracia alija os políticos das decisões técnicas e minimiza (se não elimina) os controles democráticos sobre as políticas públicas, potencializando a criação “de redes não controláveis ou mesmo espúrias entre o Estado e os interesses econômicos, sem que isso seja visível para o público” (ABRÚCIO e LOUREIRO, 2004, p. 78).

Por esse motivo, estudos mais recentes buscaram superar as limitações dessa literatura. Ao estudarem, por exemplo, as nomeações dos ministros dos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique (primeiro mandato), Loureiro e Abrúcio (1999) constataram que os critérios técnicos e políticos se somam quando o presidente precisa fazer uma indicação. Essa constatação põe em xeque a noção de insulamento, e sugere que mesmo as decisões “técnicas” podem ter componentes políticos.

Outro importante estudo foi o de Aberbach, Putnam e Rochman (1981) que comparou burocratas e políticos em sete países (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Itália, Suécia, Holanda e França). Os autores propõem quatro “imagens” de perfis típicos desses atores:

I – Política/Administração: esse primeiro perfil contrapõe decisão e implementação de políticas, cabendo aos políticos a tomada de decisão das políticas públicas e aos burocratas a implementação. Neste sentido, a burocracia seria apenas como uma máquina no processo de produção das políticas.

II – Fatos/Interesses: esse perfil vê “burocratas e políticos como ativos na condução das políticas públicas, mas aportando às mesmas recursos diferentes: a contribuição dos políticos seria expressão predominante de interesses e, nesse sentido, preferências ou valores seriam seu principal elemento. Por sua vez, a participação burocrática na elaboração de políticas seria fundada no conhecimento especializado, suprindo com "fatos" as postulações interessadas dos políticos” (REIS, 1989).

III – Energia/Equilíbrio: no terceiro perfil políticos e burocratas estão engajados no processo de produção de políticas, e a distinção estaria relacionada ao tipo de interesses perseguidos por cada um. Enquanto “o representante político articularia interesses amplos e difusos, caberia ao funcionário administrativo mediar interesses específicos e definidos de clientelas organizadas” (REIS, 1989).

IV – O híbrido puro: esse perfil especula sobre a tendência de convergência completa entre burocracia e política.

Os autores verificaram que nas democracias contemporâneas há a emergência de profissionais “híbridos”, ou seja, *policymakers* que acumulam competência técnica com habilidade política. Nas palavras dos autores, foi constatada uma tendência à “politização da burocracia e à burocratização da política” (ABERBACH, PUTNAM e ROCHMAN, 1981, p. 16). Este resultado demonstra, portanto, que a qualidade das decisões públicas supõe uma sobreposição no relacionamento entre política e burocracia.

A literatura que se preocupa mais de perto com as relações entre políticos e burocratas, especialmente elaborada para o contexto do sistema americano, tem, como apontam Wood e Waterman (1994), três controvérsias normativas centrais: (1) quanto de capacidade de formulação política o Congresso (políticos) deve delegar à burocracia? (2) até que ponto é desejável um modelo puramente dicotômico, no qual os políticos fazem as políticas e os burocratas apenas implementam? e (3) qual deve ser a divisão de papéis entre Congresso e Executivo na definição de políticas e controle da burocracia?

Os autores fazem uma breve síntese da literatura americana e indicam que até a década de 1940 predominava o paradigma da dicotomia entre política e burocracia. Essa vertente

defendia, baseada nas idéias do ex-presidente Woodrow Wilson, uma separação clara de atividades entre os políticos e os burocratas. Os primeiros deveriam governar, isto é, formular e alterar políticas; enquanto os últimos deveriam administrar, ou seja, implementar as decisões políticas como agentes técnicos e neutros (WOOD e WATERMAN, 1994). Dentro desse paradigma não há que se pensar em relação entre política e burocracia, pois não há superposição de papéis, nem conflitos entre os atores.

Já durante as décadas de 1950 e 1960 o paradigma dominante passou a considerar que o processo burocrático era controlado (ou capturado) por um “triângulo de ferro” composto por três atores políticos: (1) os grupos de interesse; (2) a própria burocracia; e (3) os comitês individuais do congresso (WOOD e WATERMAN, 1994). Dessa forma, não seria possível um efetivo controle político sobre a burocracia, a qual se mantinha subordinada a grupos específicos. No entanto, já é possível se vislumbrar uma relação mais complexa e tensa entre políticos e burocratas.

Conforme Wood e Waterman (1994), a possibilidade de controle político sobre a burocracia só passou a ser considerada pelos estudiosos a partir da década de 1980, quando as ciências sociais importaram da administração a teoria da agência. Segundo essa teoria, também conhecida como modelo agente-principal, o relacionamento entre o principal – no caso, os políticos eleitos – e o agente – a burocracia – é conflituoso por natureza devido à assimetria de informação. A existência da assimetria de informações gera dois tipos de perda por agenciamento: (i) perdas que decorrem das ações do agente contrárias ao interesse do principal; e (ii) perdas que decorrem dos esforços do principal para controlar as ações do agente. Essas perdas podem crescer até o momento em que o ganho com a delegação passa a ser menor do que o ganho que o principal obteria se não tivesse delegado autoridade para o agente. Isso pode acontecer quando o principal não tem mecanismos para saber se o que o agente está fazendo é do seu interesse e, por sua vez, o agente não tem incentivos para agir de acordo com os interesses do principal (LUIPIA e MCCUBBINS, 1998)⁸.

Diversos estudiosos utilizaram esse modelo para realizar análises empíricas, as quais evidenciaram a existência de controle dos políticos sobre a burocracia por meio de alguns mecanismos de controle, como por exemplo: (1) o estabelecimento de contratos específicos, gerando incentivos para recompensa e punição de comportamento; (2) mecanismos de seleção, de forma a “filtrar” os agentes já no processo de recrutamento; (3) mecanismos de

⁸ Apud AMORIM NETO e TAFNER, 2002.

monitoramento, exigindo a prestação de contas detalhadas por meio de processos formais; e (4) controles institucionais, conhecidos como *checks and balances* (KIEWIET e MCCUBBINS, 1991)⁹.

Cabe destacar, no entanto, que um dos pressupostos da teoria da agência é de que existe uma relação de hierarquia entre políticos e burocratas, estando os burocratas obrigados, por meio de um contrato tácito, a servir aos políticos eleitos e à lei (WOOD e WATERMAN, 1994). Dessa forma, o modelo agente-principal não permite entender o caráter político da relação pessoal e de confiança que transcende a relação hierárquica (OLIVIERI, 2007).

O estudo de Wood e Waterman (1994) ainda sugere que a *accountability* é uma “via de duas mãos”, pois ao mesmo tempo em que os políticos eleitos controlam a burocracia, a burocracia também controla os políticos. Isso se dá porque existe uma relação triangular entre burocracia, políticos eleitos e cidadãos: a burocracia é responsiva aos cidadãos e aos políticos eleitos, pois, segundo os autores, ela é um reflexo das coalizões do passado e, neste sentido, deve tentar resistir a alguns esforços por mudanças, mas também é um reflexo das coalizões atuais e, neste sentido, capta os interesses do público em geral; por sua vez, os políticos também são responsivos à burocracia e aos cidadãos, pois eles procuram implementar as demandas dos eleitores, mas é através da burocracia que eles ativamente perseguem seus objetivos políticos.

Em suma, embora as questões normativas continuem em discussão nos estudos sobre burocracia, houve um avanço tanto na ampliação de análises empíricas, quanto na superação da visão estritamente negativa de que não era possível controlar a burocracia. Essa evolução é mais fortemente perceptível na literatura americana, enquanto ainda está incipiente nos estudos sobre o Brasil, o que justifica a realização de um estudo de caso exploratório, como o proposto no presente trabalho, para contribuir com o avanço dessa literatura.

Como já indicado anteriormente, a reflexão sobre esse tema exige ainda a revisão das relações entre Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo brasileiro, como será feito a seguir.

⁹ Apud AMORIM NETO e TAFNER, 2002.

2.2 – Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão

Os estudos das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil enfatizam três variáveis institucionais: o presidencialismo, o federalismo e o sistema de partidos. Como se sabe, o presidencialismo caracteriza-se pelo fato de que o chefe do poder Executivo não tem relações institucionais diretas com o Legislativo. Dessa forma, as prerrogativas legislativas do Presidente (como a capacidade de editar Medidas Provisórias e de iniciar legislação) podem se tornar ponto de conflito entre os dois poderes. Já a importância do federalismo está relacionada ao controle da bancada legislativa federal pelos governadores, o que representa um grande poder de barganha das esferas estaduais nas decisões do Congresso Nacional (ABRÚCIO, 1994)¹⁰. E, por fim, o sistema multipartidário brasileiro ganha relevância por ser considerado como gerador de instabilidade, fragmentação e fragilidade do governo.¹¹

É importante ressaltar aqui outra particularidade do caso brasileiro, a vigência do chamado presidencialismo de coalizão¹², no qual “o chefe do governo busca formar a base de apoio no Congresso por meio da divisão de poder no gabinete, compartilhando os ministérios. Esta divisão estrutura-se em dois eixos, o partidário e o regional” (BRAGA, 2006, p. 33). Vários estudos têm procurado analisar as “moedas de troca” que compõem esse complexo “jogo” que envolve interesses do Executivo e do Legislativo, uma vez que para garantir a governabilidade o Presidente precisa formar um gabinete que lhe permita por em prática seus objetivos de política pública e, ao mesmo tempo, lhe assegure maioria de apoio congressional (BRAGA, 2006).

Este aspecto é de especial importância para a análise das relações entre política e burocracia, pois pelas características do presidencialismo de coalizão, a administração pública foi concebida a partir de cargos e não de carreiras estruturadas. De fato, grande parte do organograma estatal é preenchido por cargos de livre nomeação e não por funcionários de carreira (LOUREIRO e ABRÚCIO, 1999), de forma que a dinâmica das relações entre políticos e burocratas é, entre outros fatores, pautada pelas negociações típicas do presidencialismo de coalizão.

¹⁰ Apud BRAGA (2006).

¹¹ Cabe ressaltar que alguns autores, como Figueiredo e Limongi, 1995 apud BRAGA (2006), não compartilham totalmente dessa visão.

¹² ABRANCHES (1988).

No entanto, é o caráter federalista que impacta mais diretamente a análise das regras de endividamento público, especialmente porque estas envolvem uma tríade, formada pelos governos subnacionais, pelo Senado e pela Secretaria do Tesouro Nacional. Por sua importância, este tópico será retomado mais demoradamente no próximo capítulo.

Com relação à literatura que trata das relações entre o Executivo e o Congresso Nacional, ela aborda principalmente temas relacionados a questões orçamentárias e fiscais e enfoca a análise na questão da governabilidade. Nesse sentido, numa análise sobre o debate brasileiro acerca do funcionamento das instituições políticas, em especial, sobre a relação entre concentração de poder decisório e capacidade do governo em decidir e implementar políticas, Palermo (2000) aponta quatro tipos de enfoques interpretativos, conforme esquematizado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Concentração do poder decisório x Governabilidade

	Baixa capacidade de decidir e implementar I	Razoável capacidade de decidir e implementar G
Poder decisório disperso D	D-I: disperso/ingovernável ¹³ (a governabilidade está fora do alcance da estrutura institucional vigente)	D-G: disperso/governável ¹⁴ (a governabilidade obtém-se graças à capacidade de produção negociada de decisões)
Poder decisório concentrado C	C-I: concentrado/ingovernável ¹⁵ (a governabilidade se tenta obter excluindo; se fracassa neste propósito)	C-G: concentrado/governável (a governabilidade obtém-se graças à capacidade de os presidentes forçarem os outros atores a cooperar)

Fonte: PALERMO (2000).

O autor constrói essa tipologia, argumentando que o debate sobre a governabilidade brasileira evoluiu da literatura que considerava o Brasil ingovernável (quadrantes D-I e C-I), para uma literatura que admite que o Brasil é, de fato, governável, mas procura entender

¹³ (Lamounier, 1994; Mainwaring, 1991; 1997; Sartori, 1994; Mainwaring e Shugart, 1997; Shugart e Carey, 1992) apud PALERMO (2000).

¹⁴ Figueiredo e Limongi (1995 e 1997), Limongi e Figueiredo (1998), Santos (1999a; 1999b) e Diniz (1997) apud PALERMO, (2000).

¹⁵ (Diniz, 1997; Monteiro, 1997; Santos, 1999a; Pessanha, 1997) apud PALERMO, (2000).

“como” e atendendo a que “condições” é possível essa governabilidade (quadrantes C-G e D-G).

O primeiro enfoque (quadrante D-I) considera que a dispersão de poder gera ingovernabilidade (entendida como a extrema dificuldade para tomada de decisões e sua efetiva implementação). Um dos principais autores dessa linha é Scott Mainwaring. Este autor considerava que a existência de multipartidarismo, federalismo robusto e presidencialismo impõem ao Brasil características institucionais que geram ingovernabilidade. Cabe destacar que por trás dessa constatação está a idéia de que compartilhamento de poder decisório não é desejável, de forma que para Mainwaring e Shugart (1997), existe de fato um *trade-off* entre representatividade e governabilidade, e, portanto, a concentração de poder seria preferível.

O segundo enfoque (quadrante C-I) considera que a concentração de poder gera ingovernabilidade. Neste caso, Parlemo (2006) ressalta que, segundo os defensores deste enfoque, na tentativa de inverter o quadro de ingovernabilidade devida à dispersão de poder, o presidente utiliza-se dos mecanismos constitucionais que tem a sua disposição (como as Medidas Provisórias) para concentrar poder decisório e excluir outros atores, mas falha nessa tentativa.

Já o terceiro enfoque (quadrante C-G) apresenta a idéia de concentração de poder e governabilidade, indicando que “não é apropriado falar de ingovernabilidade, em termos de paralisia decisória, posto que os governos da Nova República se caracterizam por uma ampla produção de decisões, com base na insularidade burocrática e nos amplos poderes legislativos do Executivo” (PALERMO, 2000, p. 9). Para os autores deste enfoque, entre eles Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, a governabilidade é alcançada através de cooperação forçada, pois uma vez que o poder decisório brasileiro é fortemente concentrado, a Presidência utiliza-se dos instrumentos que dispõe para incentivar os demais atores a cooperar.

Vale ressaltar aqui o trabalho de Limongi e Figueiredo (2005), por sugerir que o estudo da governabilidade não deve levar em consideração apenas a força dos partidos, mas principalmente a maneira como o legislativo está internamente organizado. Os autores analisam a tese de que emendas individuais de parlamentares seriam autorizadas pelo Presidente em troca de votos desses parlamentares para aprovar assuntos interessantes ao bloco governista. Analisando a aprovação e execução das emendas individuais entre 1996 e 2001, os autores não encontraram relação causal entre votos esperados e emendas aprovadas. De fato, “emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados

sem que a contrapartida – ou seja, a liberação de recursos – ocorra” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005, p. 740).

Em outras palavras, para esses autores a execução das emendas individuais parece ser influenciada por critérios “político-partidários”, o que significa dizer que a probabilidade de um deputado votar a favor do governo está diretamente relacionada à sua filiação partidária e não à liberação de recursos orçamentários. Portanto, o fato de um deputado pertencer à base aliada ou à oposição é o principal meio de “prever com mais acerto qual será o voto dos parlamentares do que o grau de execução das emendas individuais” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005, p. 752).

Dessa forma, ao aprovar as emendas individuais o Executivo não está cedendo a pressões e deixando de executar sua própria agenda, está apenas acomodando as demandas parlamentares dentro da sua agenda, ou seja, ao executar emendas de parlamentares que não o apóiam, está apenas executando sua própria agenda. Portanto, dizem esses autores, o Congresso Nacional não representa um obstáculo à capacidade de governar do Executivo.

Por fim, o quarto enfoque (D-G) aponta para a possibilidade de dispersão do poder decisório e governabilidade. Segundo Palermo (2000), a governabilidade se obtém graças à capacidade de negociação da Presidência. Devido ao contexto do presidencialismo de coalizão, embora a iniciativa da formulação de políticas esteja nas mãos do presidente, “o núcleo do poder decisório parece estar radicado na coalizão” [p. 17], de forma que a governabilidade se alcança através da capacidade de negociação da Presidência com a coalizão. Seguindo este último enfoque, portanto, não seria possível pensar em *trade-off* entre representatividade e governabilidade. Palermo (2000) procura demonstrar que não há alta concentração de poder nas mãos do Executivo. Na realidade,

o quadro geral emergente sobre o sistema político brasileiro é de dispersão do poder decisório em uma pluralidade de atores, os quais, porém, são mais sólidos e consistentes do que a visão convencional tem tendido a acreditar. Atores mais sólidos têm maior capacidade para desempenhar-se como *veto players* assim como para negociar. Ao mesmo tempo, o processo político brasileiro está marcado por uma incerteza muito maior do que os autores representativos do terceiro enfoque (concentração de poder/governabilidade) registram (PALERMO, 2000, p. 534).

Dessa forma, o que garantiria a capacidade do governo de decidir e implementar seria a construção de coalizões e a capacidade de negociação da Presidência. Portanto, a literatura acerca das relações entre Executivo e Legislativo parece apontar para um ambiente de grande negociação, o que, imagina-se, deve-se refletir também nas relações entre políticos e

burocratas. No entanto, conforme será visto mais detidamente no desenvolvimento do trabalho,

a burocracia nem sempre favorece o presidente, ampliando sua capacidade de formar coalizões e implementar reformas. A Presidência deve manobrar com uma burocracia fragmentada, com interesses e preferências diferenciados, e certa capacidade de ação autônoma, o que pode, por sua vez, limitar a capacidade de ação presidencial (PALERMO, 2000, p. 540).

Embora não estejam estudando o Brasil, os estudos de Stark e Bruszt (1998) e Lijphart (2003) corroboram a idéia de que maior dispersão de poder não é sinônimo de ingovernabilidade. Stark e Bruszt (1998) analisam três países do leste europeu no pós-socialismo (Hungria, Alemanha e República Tcheca) a fim de verificar as bases institucionais das políticas de reforma adotadas e concluem que, nos casos em que o Executivo era menos concentrado e mais constringido a prestar contas, a capacidade de elaborar e implementar políticas era maior. Isso porque ao ter que negociar propostas com outros atores, o governo conseguia antecipar alguns problemas e adequar a política já pensando alguns passos à frente. Ademais, os autores introduzem o conceito de *accountability estendida*, indicando que a responsabilização dos representantes não deve ocorrer apenas no momento das eleições, mas estender-se ao longo de todo o mandato.

Por sua vez, Lijphart (2003), contrapondo o modelo majoritário (poder mais concentrado) e o consensual (poder mais disperso) de democracia, procura argumentar que o modelo consensual, ao contrário do que é amplamente aceito (e conforme sugere Mainwaring e Shugart, 1997), parece ser o modelo mais democrático e o que introduz políticas mais eficazes. Usando análise estatística, o autor analisa 36 democracias perfiladas entre estes dois extremos, e conclui que as democracias majoritárias não são superiores às consensuais. Para os autores, embora também não esteja provado que a democracia consensual seja melhor, o mais importante é que está provado que a sabedoria convencional está claramente equivocada quando declara que as democracias majoritárias constituem melhores governos. Portanto, há indícios de que quando as estruturas institucionais requerem maiores negociações e possibilita o debate entre diferentes atores, as políticas produzidas são mais coerentes e estáveis.

Em resumo, da revisão da literatura pode-se inferir que: se o vínculo entre burocratas e políticos é constitutivamente tenso e marcado por controle (inclusive recíproco), no Brasil esta relação torna-se ainda mais problemática considerando que os vínculos entre Executivo e Legislativo são marcados por negociações continuadas, que perpassam inclusive o quadro federativo e, portanto, com nível de institucionalização (burocratização) mais débil. Nesse

sentido, analisar a relação entre o Senado e a Secretaria do Tesouro Nacional no controle do endividamento público pressupõe, no mínimo, levar em consideração o papel que estes atores desempenham como poderes distintos (Legislativo e Executivo) em contexto marcado por contínua negociação e como *policymakers* (definidores e executores de políticas públicas) no contexto do federalismo fiscal brasileiro. Dessa forma, o estudo de um caso concreto poderá contribuir para a compreensão de como essas complexas inter-relações se desdobram e configuram no contexto específico do controle do endividamento público no Brasil contemporâneo.

3. A construção das regras de endividamento público no Brasil

A estrutura institucional que hoje rege as finanças públicas no Brasil foi sendo construída, de maneira incremental, ao longo das últimas décadas. E, embora, as regras vigentes tenham sido estabelecidas nos primeiros anos da década de 2000, o processo de transformação das instituições fiscais teve início já nos anos de 1980, quando a crise de liquidez internacional pôs em xeque o modelo de financiamento e organização do Estado nacional desenvolvimentista (SALLUM JR e KUGELMAS, 1993).

O modelo que vigia até o início da década de 1980 havia sido estabelecido a partir de 1964 com as reformas institucionais realizadas pelo governo militar. Sob o comando do Ministro da Fazenda, Roberto Campos, e do Planejamento, Otávio G. Bulhões, o governo reestruturou o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 4595/64), o mercado de capitais (Lei nº 4728/65) e realizou uma reforma tributária, objetivando criar condições para o desenvolvimento e expansão da economia brasileira. Essas reformas tiveram um caráter centralizador, concentrando as receitas tributárias na União e aumentando o controle do governo central sobre os fluxos financeiros intergovernamentais, o que representou um esvaziamento político e econômico dos estados e municípios (REZENDE e AFONSO, 1988). Diante desta situação e aliados à facilitação do acesso ao crédito externo¹⁶, os estados e municípios encontraram no endividamento a fonte complementar de recursos (ALMEIDA, 1996). De fato, conforme apontam Rezende e Afonso (1988), o volume da dívida pública dos entes subnacionais, praticamente inexistente até meados da década de 1960, aumentou expressivamente ao longo dos anos de 1970¹⁷.

A Constituição Federal de 1967 determinava através do artigo 8º, inciso IX, a competência da União para fiscalizar qualquer operação de crédito, capitalização ou seguros, mas já atribuía privativamente ao Senado a competência de fixar os limites globais de endividamento dos entes subnacionais, conforme artigo 45, inciso II, e artigo 69, parágrafo segundo¹⁸. A Resolução do Senado Federal nº 58, de 24 de Outubro de 1968, determinou

¹⁶ Regulamentado pela Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 63/67 e pela Lei nº 4131/62.

¹⁷ Vale lembrar, como aponta Almeida (1996), que os superávits dos países exportadores de petróleo criaram um fluxo crescente de capital financeiro para os países em desenvolvimento, aumentando, assim, a oferta de crédito externo.

¹⁸ “Art 45 - Compete ainda privativamente, ao Senado:

(...)

pelo prazo de dois anos a proibição da emissão e lançamento de obrigações de qualquer natureza, com exceção das operações por antecipação de receita, dos estados e municípios. Ao mesmo tempo, a resolução deixava uma brecha para a suspensão de tal proibição em casos de financiamentos “de obras e serviços reprodutivos” ou em casos emergenciais¹⁹, desde que os pedidos “minuciosamente” fundamentados fossem apresentados ao Conselho Monetário Nacional e deliberados pelo Senado. As Resoluções do Senado Federal n° 79, de 1970, n° 52, de 1972 e n° 35 de 1974, prorrogaram, sucessivamente, as proibições da Resolução 58/68 até 30 de Outubro de 1975.

Pode-se, portanto, afirmar que, de 1968 a 1975, embora as regras vigentes não tenham representado “o estabelecimento de medidas normativas de duração permanente, mas, simples disposições proibitivas por prazo determinado” (Relatório de Atividades DEMOB/BACEN-1974, p. 154 apud REZENDE e AFONSO, 1988), as autorizações de crédito seguiram a lógica do pensamento nacional desenvolvimentista, tendo o endividamento externo sido amplamente autorizado para investimentos em grandes projetos sociais e urbanos considerados prioritários pelos gestores políticos da época (ALMEIDA, 1996).

A partir de 1975, no entanto, ocorreu uma significativa alteração nas regras de financiamento público. A Resolução do Senado Federal n° 62, de 1975 – modificada pelas Resoluções n° 93, de 1976; n° 64, de 1985; n° 140, de 1985; e n° 87, de 1987²⁰ – passou a atrelar a capacidade de endividamento dos entes subnacionais à receita líquida, devendo a dívida consolidada interna dos estados e municípios limitar-se a 70% da receita líquida realizada no exercício financeiro anterior e o crescimento real anual da dívida não deveria ultrapassar 20% do crescimento da receita líquida. Além disso, os gastos com o serviço da dívida não poderiam exceder a 15% da receita realizada no exercício anterior.

II - autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

(...)

Art 69 - (...) § 2º - Por proposta do Presidente da República, o Senado Federal, mediante resolução, poderá:

- a) fixar limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e Municípios;
- b) estabelecer e alterar limites de prazos, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações emitidas pelos Estados e Municípios;
- c) proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de obrigações, de qualquer natureza, dos Estados e Municípios.”

¹⁹ Denominadas *operações extra limite*.

²⁰ A Resolução n° 87, de 1987, suspendeu por um prazo de seis meses os limites estabelecidos pela Resolução n° 62/75 para a realização de operações de crédito com o fim específico de rolar as dívidas dos estados e municípios.

Por outro lado, a legislação liberava a aplicação dos limites para operações de crédito realizadas com recursos do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), conforme disposto pela Resolução nº 93/76. Bem como continuava mantendo a brecha de suspensão dos limites para estados e municípios que realizassem operações de crédito

especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou ainda, em casos de excepcional necessidade e urgência, apresentada, em qualquer hipótese, cabal e minuciosa fundamentação (SENADO FEDERAL, 1975).

Nestes casos, cabia ao Conselho Monetário Nacional encaminhar, por intermédio do Ministério da Fazenda, a fundamentação técnica (apresentada pelo ente pleiteante) ao Presidente da República, que submeteria o pleito à deliberação do Senado Federal. Os estados fizeram ampla utilização dessa exceção para continuar se endividando acima dos limites legais e, para isso, contaram com autorização expressa do Senado Federal (REZENDE e AFONSO, 1988). Em consequência, no início dos anos de 1980 a situação financeira dos estados e municípios era desastrosa e foi ainda mais agravada pela crise financeira internacional, que cessou a entrada de capital externo no país, derrubou as taxas de crescimento do produto, elevou as taxas de juros e recrudescceu o processo inflacionário.

Conforme aponta Almeida (1996), ao longo da década de 1980, a dívida pública estadual passou por três grandes movimentos, a saber: (1) a internalização, marcada principalmente pela substituição de dívida externa por interna; (2) a federalização, ou seja, a assunção e reescalonamento das dívidas estaduais pela União; e (3) o crescimento acelerado, especialmente, da dívida mobiliária.

Deve-se ainda ressaltar que essa situação de desajuste fiscal “foi acentuada pelo caráter autoritário do regime militar, dado que não havia controle público democrático das decisões altamente insuladas tomadas pela tecnocracia econômica” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004, p. 54). É neste contexto de descontrole e obscuridade das contas públicas que se inicia o processo de redemocratização do país, e, como ressaltam Loureiro e Abrúcio (2004), ainda que a democracia não seja condição suficiente para o sucesso econômico, ela é, contudo, condição necessária. Vale destacar que o equilíbrio fiscal dos estados é também essencial para a consolidação democrática, pois a gestão responsável dos recursos públicos permite maior efetividade na condução das políticas públicas, além de possibilitar uma maior transparência e responsabilização dos gestores (ARAÚJO, 2006). De fato, com a

redemocratização pequenas reformas foram sendo implementadas, levando a uma transformação incremental no controle do endividamento público no Brasil. O fato desse processo de construção das instituições fiscais ocorrer concomitantemente ao processo de redemocratização do país e em um contexto político e econômico instável sugere a grande complexidade envolvida no tema.

Como parte dessas reformas, em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional, que se originou da união da antiga Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, passando a constituir órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal.

Conforme sugere o *site* da STN, a centralização das atividades financeiras foi o primeiro passo para o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), criado em 1987. O sistema possibilitou a integração de 5.000 unidades gestoras, com cerca de 34.000 usuários, executores de despesas dos orçamentos Fiscal e de Seguridade Social de todos os entes federativos. Ainda em 1987, foi criada a carreira de Finanças e Controle, a fim de selecionar e capacitar os funcionários para as atividades da STN. Atualmente, o cargo de Analista de Finanças e Controle, pertencente à carreira de gestão, tem um dos maiores salários iniciais da Administração Federal, R\$ 10.905,76 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008). Essas medidas demonstram o empenho do Governo Federal em criar instrumentos (técnicos e humanos) para um controle mais ativo das finanças públicas.

Outra importante mudança na administração fiscal brasileira foi a substituição, em 1988, da Conta Movimento do Governo no Banco do Brasil pela Conta Única do Tesouro no Banco Central, a qual unificou as contas bancárias dos entes federativos, de forma a permitir um controle mais eficaz do fluxo de caixa do Governo, bem como contribuiu para centralizar a autoridade monetária no Banco Central.²¹

No entanto, como apontado anteriormente, embora essas mudanças tenham representado avanços institucionais no ajuste das finanças públicas, seus efeitos foram praticamente neutralizados até meados da década de 1990 por dois fatores principais, quais sejam: (1) o padrão predatório das relações financeiras entre União e governos subnacionais

²¹ Embora o Banco Central tenha sido criado com a reforma do Sistema Financeiro de 1964, até a segunda metade da década de 1980, ele continuava dividindo atribuições típicas de autoridade monetária com o Banco do Brasil.

que vigoraram a partir da redemocratização e da Constituição de 1988; e (2) o processo hiperinflacionário que durou até 1994.

3.1 – O controle do endividamento no pós-constituente até 1998

O processo de redemocratização estabeleceu um novo padrão nas relações entre os entes federativos. O forte poder da União, característico do período militar, foi descentralizado, possibilitando que estados e municípios conquistassem uma nova posição quanto à autonomia tributária e ao repasse de recursos (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004). A Constituição de 1988 consolidou essa descentralização fiscal na medida em que transferiu muita autonomia financeira para os entes subnacionais, em detrimento da receita do governo federal, e, em contrapartida, não determinou a descentralização das responsabilidades quanto à prestação dos serviços públicos, em especial os relacionados à saúde e à educação, que permaneceram competência conjunta das três esferas de governo (ARAÚJO, 2006).

No entanto, se, por um lado, a Constituição Democrática de 1988 levou ao auge a descentralização da estrutura das finanças públicas, por outro, não criou mecanismos de responsabilidade federativa na área fiscal (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004), o que permitiu que as relações intergovernamentais se caracterizassem por um comportamento predatório, responsável pelo agravamento da situação financeira dos estados e municípios.

A Constituição Federal definiu como competência privativa do Senado a fixação dos limites de endividamento dos três entes federativos, bem como os critérios para autorização de operações de crédito interno ou externo e para a concessão de garantia da União, conforme disposto no artigo 52:

Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

Em 1989 o Senado Promulgou a Resolução n° 94, que dispôs sobre os limites para operações de crédito interno e externo do governo federal, bem como os limites e condições para a concessão de garantias da União. Segundo a resolução, o montante global das operações da esfera federal não poderia ultrapassar o valor do serviço da dívida fundada (longo prazo), acrescido de 10% da receita líquida real e o dispêndio anual máximo (compreendendo principal e acessórios de todas as operações) seria limitado à margem de poupança real, que consistia no valor da receita líquida deduzido das despesas correntes pagas e acrescido dos encargos e amortizações da dívida fundada pagos. Determinava ainda que toda operação de crédito externo dependeria de prévia e expressa autorização do Senado Federal.

Entre 1990 e 1995, o Senado promulgou quatro resoluções legislando sobre os limites e condições para operações de crédito interno ou externo dos estados, Distrito Federal e municípios. O quadro a seguir resume os limites estabelecidos em cada uma dessas resoluções.

Quadro 2 - Limites de endividamento dos estados e municípios - Resoluções de 1990 a 1995

	Resolução 58/90	Resolução 36/92	Resolução 11/94	Resolução 69/95
1. Operações de Crédito em um mesmo exercício financeiro	Montante das despesas de capital	Montante das despesas de capital fixadas no orçamento anual	Montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual	Montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual
2. Operações de Crédito interno ou externo:				
a. Montante global das operações	Valor do serviço da dívida fundada ou 20% da Receita Líquida Real, o que for maior.	Valor do serviço da dívida ou 27% da Receita Líquida Real, o que for maior.	Valor do serviço da dívida ou 27% da Receita Líquida Real, o que for maior.	Valor do serviço da dívida ou 27% da Receita Líquida Real, o que for maior.
b. Dispêndio Anual Máximo	Margem de Poupança Real ¹	Margem de Poupança Real ² e 15% da Receita Líquida Real	Margem de Poupança Real ² ou 15% da Receita Líquida Real, o que for menor	Margem de Poupança Real ² ou 16% da Receita Líquida Real, o que for menor

Fonte: Senado Federal - Elaboração Própria

Legenda:

1 - Receita Líquida Real deduzidas as despesas correntes pagas

2 - Receita Líquida Real deduzidas as Despesas Correntes Líquidas

Para a análise deste trabalho, no entanto, o mais importante das resoluções está na introdução, já pela Resolução n° 58, de 1990, de uma mudança processual na autorização das

operações, qual seja: a determinação de que caberia ao Banco Central a análise do cumprimento desses limites. Portanto, segundo o artigo 4º daquela Resolução, a celebração da operação de crédito só poderia ser efetuada, entre outros fatores, após manifestação prévia do Banco Central quanto ao cumprimento dos limites legais.

A Resolução nº 36, de 1992, apenas acrescentou um prazo de dez dias úteis, contados da data da entrada da solicitação do ente, para manifestação do Banco Central. Em 1994, a Resolução nº 11, incluiu uma outra mudança significativa, que foi mantida pela Resolução nº 69, de 1995, a saber: o próprio Banco Central já poderia autorizar as operações de crédito interno que estivessem enquadradas nos limites legais, devendo apenas encaminhar ao Senado os pleitos de operações que excediam aos requisitos dispostos na legislação.

Nesse sentido, embora ainda muito incipiente, já é possível vislumbrar uma tendência de o Senado delegar a análise técnica das operações para o Executivo. Afinal, os esforços do governo central no controle do endividamento foram, em grande medida, limitados pela ação dos governadores, que fortalecidos pela redemocratização exerceram seu poder de barganha evitando grandes cortes de gastos. Ademais, o próprio poder federal procurava evitar um rigor excessivo nas regras de endividamento como forma de garantir o apoio político dos governadores (LOPREATO, 2000 apud ARAÚJO, 2006).

No entanto, o comprometimento com o ajuste fiscal foi ganhando força ao longo da década de 1990, especialmente após 1994, quando o equilíbrio das contas públicas mostrou-se essencial para a manutenção da estabilidade econômica advinda com o Plano Real. Como se sabe, a política monetária do período estava fortemente baseada na manutenção da âncora cambial e nas elevadas taxas de juros, o que tem um efeito perverso sobre o estoque da dívida pública. Portanto, conforme apontado anteriormente, foi com o fim da alta inflação que o caos das contas estaduais se tornou mais evidente e o controle do endividamento ganhou destaque na agenda governamental.

Por sua vez, a vitória do presidente Fernando Henrique Cardoso nas eleições de Outubro de 1994 favoreceu a construção de um novo padrão de relações intergovernamentais na medida em que o sucesso do plano de estabilização econômica contribuiu para o fortalecimento do poder central frente aos entes subnacionais. E, assim, o governo federal pôde, gradualmente, impor sua lógica fiscal aos estados e municípios, estimulando a adoção de medidas mais comprometidas com o alcance do ajuste fiscal (ARAÚJO, 2006).

Inicialmente, um primeiro grupo de medidas foi adotado com o objetivo de aumentar a arrecadação do governo federal. Aplicadas no período correspondente ao primeiro mandato de FHC, essas medidas foram compostas por dois elementos principais:

(i) criação do Fundo Social de Emergência (FSE), mecanismo temporário de desvinculação de receitas orçamentárias, posteriormente substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1996; e (ii) promoção de um conjunto de alterações no setor tributário, as quais visavam ampliar a arrecadação federal. (RAMOS, 2001, p. 48)

O FSE foi aprovado para vigorar durante 1994 e 1995, e, em 1996, foi substituído pelo FEF, que vigoraria até dezembro de 1999, e a partir de 2000, foi reformulado e passou a se chamar DRU (Desvinculação de Recursos da União). Segundo o Ministério da Fazenda, a importância do FEF devia-se a sua capacidade de reduzir a rigidez provocada pela vinculação excessiva de receitas e por permitir o financiamento de despesas “incomprimíveis”, sem necessidade de endividamento adicional da União. O FEF tornaria possível, portanto, a obtenção de resultados fiscais satisfatórios ao mesmo tempo em que realocaria de maneira adequada os recursos orçamentários. Segundo Giambiagi e Além (2002), o impacto líquido inicial do FSE/FEF foi um fluxo anual da ordem de 0,5% do PIB.

No setor tributário, as medidas visando reforçar a arrecadação federal foram, em grande parte, de caráter transitório, tais como a introdução de novos impostos e contribuições provisórias, a elevação temporária de algumas alíquotas e a obtenção de receitas de concessão (RAMOS, 2001). O principal imposto provisório foi o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras), depois transformado em CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira), aprovado inicialmente para vigorar com alíquota de 0,25%, depois alterada para 0,20%, de janeiro de 1997 até janeiro de 1999. O imposto (depois contribuição) revelou um grande poder de arrecadação, gerando em 1994 e em 1997/1998 uma receita média de 0,9% do PIB²².

Também foram relevantes as receitas extraordinárias originadas da concessão de serviços de utilidade pública à iniciativa privada. Iniciadas em 1997 e estendidas até 2001, as receitas de concessões foram compostas por três itens: (1) as receitas obtidas em 1997 e 1998 referentes à concessão da “banda B” de telefonia celular; (2) as obtidas em 1998 referentes à 60% do valor ganho no leilão das empresas Telebrás, contabilizados como concessão; e (3) em 1999, as receitas com a concessão das “empresas-espelho” de telefonia. No ano de maior

²² Ressalte-se que a CPMF teve outras alíquotas até a data de sua extinção, após muita negociação política, em 2008.

arrecadação, 1998, a soma das concessões foi da ordem de 1,0% do PIB (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001).

Apesar do relativo sucesso das medidas descritas acima, os resultados primários do governo central sofreram contínua deterioração entre 1994 e 1996, devido a um aumento das despesas reais totais maior do que o crescimento da arrecadação.

Adicionalmente, um outro conjunto de medidas foi realizado no âmbito das finanças dos governos subnacionais. Em 1996, foi criada, dentro da Secretaria do Tesouro Nacional, uma Coordenadoria responsável pela área dos estados e municípios cuja principal incumbência foi realizar, sob a coordenação do secretário executivo do Ministério da Fazenda, Pedro Parente, as renegociações das dívidas estaduais. Deve-se destacar que entre 1988 e 1997, a União havia tentado oito acordos de renegociação com os estados, os quais, na maioria, não foram cumpridos. As inúmeras renegociações deixaram cada vez mais claro que o governo federal deveria assumir um papel ativo no ajustamento fiscal dos estados, de forma a reformular o padrão de financiamento dos entes subnacionais (ARAÚJO, 2006). E foi exatamente esse ideal que permeou as discussões políticas que resultaram na promulgação pelo Congresso Nacional da Lei nº 9496, em Setembro de 1997, que serviu de base para os contratos de refinanciamento assinados bilateralmente entre União e estados (GIAMBIAGI, 2002).

A Lei nº 9496/97 continha critérios mais rígidos do que os acordos anteriores e estabeleceu pela primeira vez um contrato de refinanciamento acompanhado de um Programa de Ajuste Fiscal, que impunha restrições e estabelecia metas de endividamento decrescente em relação à receita líquida, assim como exigia resultados primários compatíveis com a trajetória da dívida, privatização de empresas e bancos estaduais, bem como a limitação dos gastos com pessoal em 60% da receita líquida real (TAVARES, 2001). Ademais, ainda determinou a federalização das dívidas mobiliárias dos governos subnacionais em troca da “colateralização”²³ das receitas futuras dos estados e municípios envolvidos, ou seja, as transferências constitucionais serviriam como garantia do governo federal, caso o ente não honrasse seu compromisso. Embora a assinatura do contrato não tenha representado a superação definitiva do problema financeiro subnacional, tal acordo contribuiu para a melhora da situação fiscal dos estados e municípios e, principalmente, sinalizou que o Governo

²³ O termo deriva da expressão “colateral”, que é o título dado ao empréstador por quem toma emprestado como penhor pelo futuro pagamento do empréstimo, tornando o empréstador um credor assegurado.

Federal estava colocando um fim aos reiterados socorros financeiros estaduais, o que de fato foi consumado com a Lei de Responsabilidade Fiscal (ARAÚJO, 2006).

Em resumo, seria possível afirmar que as primeiras reformas realizadas após a estabilização econômica tiveram um caráter mais paliativo, ou seja, foram compostas por medidas de curto alcance cujo objetivo era apenas remediar os casos mais urgentes de desajuste. A partir de 1997, no entanto, um novo conjunto de reformas de natureza mais estrutural foram implementadas, visando a consolidação de um ajuste fiscal de longo prazo (RAMOS, 2001).

3.2 – Arcabouço institucional vigente desde 1998

As reformas estruturais efetuadas com a finalidade de fortalecer o controle fiscal podem ser divididas em cinco categorias principais: (1) a Reforma Administrativa; (2) a Reforma Previdenciária; (3) a Reforma do Sistema Financeiro Nacional; (4) a Desestatização; e (5) a Reestruturação das contas dos estados e municípios. Embora todas as reformas tenham sido importantes, nem todas estão diretamente relacionadas ao objetivo deste trabalho, por esse motivo e pela limitação própria de uma dissertação de mestrado, serão apresentadas a seguir apenas as reformas relacionadas nos itens 3, 4 e 5, pois estão mais diretamente relacionadas ao contexto no qual o arcabouço institucional que rege as regras de endividamento atual foi construído.

Com relação à Reforma do Sistema Financeiro são quatro os pontos que merecem destaque, quais sejam: (a) a aprovação, em 1995, do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) cuja principal finalidade era assegurar liquidez e solvência ao Sistema; (b) a privatização de diversos bancos estaduais, eliminando, assim, uma das maiores causas do desequilíbrio fiscal das décadas anteriores; (c) uma maior abertura do setor financeiro à participação do capital estrangeiro através da venda de alguns bancos a grupos internacionais; e (d) a exigência pelo Banco Central de que os bancos adotassem critérios mais rígidos para a concessão de créditos, melhorando, dessa forma, a saúde do Sistema e reduzindo sua exposição ao risco. Tais medidas foram de grande importância principalmente nos momentos de crise, como durante a mudança do regime cambial e a desvalorização no início de 1999, pois permitiram que o Sistema Financeiro Brasileiro passasse praticamente “incólume” por essas turbulências (GIAMBIAGI, 2002).

Com relação à privatização, cabe destacar que ao longo do governo FHC, foram aprovadas reformas constitucionais que “propiciaram um novo perfil para a atuação do Estado brasileiro no campo econômico e criaram condições legais para a ampliação do Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado no final dos anos 80” (RAMOS, 2001, p. 52). Diversas Emendas Constitucionais quebraram monopólios estatais e ampliaram as possibilidades de concessões de serviços para o setor privado, permitindo acelerar as privatizações em diferentes setores e em todas as esferas de governo (TAVARES, 2001).

A importância da desestatização consiste, além da possibilidade de abatimento do estoque da dívida pública com os recursos originados das privatizações, na retirada de uma potencial fonte de pressão nos gastos públicos, a qual está associada aos investimentos em empresas como a Companhia Vale do Rio Doce ou as do setor de telecomunicações (GIAMBIAGI, 2002). Segundo o BNDES, o PND alcançou, em termos absolutos, resultados bastante significativos: arrecadou, entre 1991 e Julho de 1999, cerca de US\$ 88,3 bilhões com a venda de estatais nas três esferas de governo (RAMOS, 2001).

Apesar da importância das reformas descritas acima, foram as medidas visando o controle do endividamento dos estados e municípios e aquelas trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que proporcionaram as mais profundas e contundentes transformações institucionais.

Conforme apresentado anteriormente, os governos subnacionais encontravam-se, no início do Plano Real, em uma situação financeira caótica, o que incentivou os governos estaduais a aceitarem importantes mudanças no padrão de suas relações financeiras com a União. De fato, é neste contexto que se inicia um amplo e complexo processo de reestruturação das finanças estaduais e, neste processo, destacou-se a atuação do Senado Federal, o qual baixou importantes Resoluções visando o controle fiscal.

Em Julho de 1998, a Resolução nº 78 do Senado Federal se tornou “um marco de referência na consolidação das condições institucionais para o controle do endividamento público no país” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2002, p. 14) ao estabelecer condições mais rígidas para o endividamento e novas operações de crédito interno e externo dos governos subnacionais e de suas respectivas autarquias e fundações (TAVARES, 2001).

Dentre suas principais medidas destacam-se: (a) a proibição dos estados em conceder isenção fiscal sobre o ICMS, caso estejam pleiteando autorização para financiamento; (b) o impedimento de emissão de novos títulos públicos pelos governos subnacionais que tiveram

suas dívidas mobiliárias refinanciadas pela União²⁴; (c) uma rígida restrição às Antecipações de Recursos Orçamentários (ARO), que constituíam mecanismos de endividamento junto ao sistema financeiro, além da sua proibição no último ano de mandato; (d) o estabelecimento de medidas que buscavam maior transparência nas operações de crédito; e (e) a decisão de que o Banco Central não mais encaminharia ao Senado Federal pedidos de autorização de endividamento de governos que possuíssem resultado primário negativo.

Em 4 de maio de 2000, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101), talvez a mais importante lei aprovada pelo Congresso para o controle das finanças públicas, pois instituiu as maiores alterações institucionais na área fiscal do país. Antes de comentar as inovações trazidas pela LRF, é importante ressaltar o contexto em que se deu sua aprovação. O biênio 1998/1999 foi marcado por grande instabilidade tanto no plano interno quanto no externo, levando o Brasil a assinar um acordo com o FMI, no final de 1998. O segundo mandato do presidente FHC foi, portanto, iniciado em Janeiro de 1999, mediante um grande constrangimento externo inerente ao cumprimento das metas impostas pelo acordo. Diante dessa realidade, a LRF foi apresentada e aprovada rapidamente pelo Congresso Nacional, o que provavelmente foi um sinal tácito de que as autoridades reconheciam que o cumprimento do ajuste fiscal estabelecido pelo acordo era de extrema importância para o desenvolvimento econômico do país, o qual estava intimamente ligado à sua credibilidade externa.

Segundo o Manual de Finanças Públicas do Banco Central:

a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem por finalidade instituir um regime fiscal-disciplinar, com base em mecanismos de controle do endividamento e das despesas públicas, assim como em normas coercitivas e de correção dos desvios fiscais porventura verificados. É um código de conduta para os administradores públicos de todo o País, abrangendo os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) (BANCO CENTRAL, 2000, p. 159, grifo nosso).

Entre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF merecem destaque:

- (1) o estabelecimento pelo Senado Federal de limites para o endividamento público por proposta do Presidente da República;
- (2) a criação de mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente, como por exemplo, nenhum governante poder criar uma nova despesa continuada, i.e., por

²⁴ Segundo as regras da Lei n° 9496/97.

mais de dois anos, sem indicar sua fonte de receita, ou sem reduzir alguma outra despesa já existente;

- (3) a limitação para as despesas com pessoal: a lei fixa limites para essas despesas em relação à receita corrente líquida, para os três Poderes e para cada nível de governo, conforme indica a Tabela 1;

Tabela 1 - Limites máximos para gastos com pessoal estabelecidos pela LRF

	União	Estados	Municípios
Poder Legislativo *	2,5%	3%	6%
Poder Judiciário	6%	6%	-
Poder Executivo	37,9%	49%	54%
Ministério Público	0,6%	2%	-
Despesas do Distrito Federal e ex-territórios	3%	-	-
% no total da Receita Corrente Líquida	50%	60%	60%

* incluindo o Tribunal de Contas

Fonte: BANCO CENTRAL, 2000 – elaboração própria

- (4) a definição de metas fiscais, para os três exercícios seguintes, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual é aprovada anualmente pelo Congresso e define os parâmetros que balizam a elaboração do Orçamento Geral da União (OGU). O estabelecimento dessas metas trienais permitiu aos governantes planejar as receitas e as despesas e efetuar as correções necessárias ao longo do tempo;
- (5) criação de mecanismos para controle das contas públicas em anos eleitorais, como por exemplo, a proibição do aumento de despesas com pessoal nos poderes Legislativo e Executivo, nos 180 dias que antecedem o final do mandato;
- (6) a exigência de cada governante publicar a cada quatro meses, o Relatório de Gestão Fiscal, informando as contas de todas as esferas de governo e a publicação bimestral de balanços simplificados das finanças, de forma a aumentar a transparência na gestão do gasto público;
- (7) criação de mecanismos de *enforcement* estando os governantes que não cumprirem as determinações da lei sujeitos a sanções institucionais, previstas na lei de Crimes de Responsabilidade (por exemplo: perda de cargo, proibição de exercer emprego público e até prisão);

(8) por fim, a proibição de socorro financeiro entre os entes da federação. Portanto, os contratos de refinanciamento assinados com base na Lei 9496/97 são os únicos (e últimos) acordos ainda vigentes.

Em resumo, pode-se afirmar que a LRF introduziu um novo marco nas finanças públicas brasileiras. Suas determinações propiciaram o início do planejamento de médio prazo de política fiscal e representaram “um elemento de sinalização efetiva da existência de uma restrição orçamentária, limitando o total do gasto e tentando condicionar a satisfação das demandas à existência de disponibilidade de recursos, o que no Brasil, até então acostumado historicamente a contornar a restrição orçamentária, foi uma verdadeira inovação” (GIAMBIAGI, 2002, p. 39).

A fim de cumprir a determinação da LRF de que deveria fixar, em um prazo de 90 dias contados a partir da promulgação da lei, os limites de endividamento de cada ente federativo, o Senado Federal, baixou, em 2001, a Resolução n° 40, que fixou os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios²⁵. No caso dos governos estaduais e do Distrito Federal, a dívida consolidada líquida não poderá exceder duas vezes a receita corrente líquida, enquanto, no caso dos municípios, esse limite é de 1,2 vezes a receita corrente líquida. Foi ainda estabelecido um prazo de quinze anos para que os governos subnacionais se enquadrassem nessas condições, entretanto, a cada ano os valores excedentes aos limites previstos deverão ser reduzidos, no mínimo, à proporção de um quinze avos ($1/15$), estando as unidades federativas que não cumprirem esta resolução sujeitas às punições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e impedidas de contratar operações de crédito enquanto perdurar a irregularidade.

Ainda em 2001, o Senado promulgou a Resolução n° 43,²⁶ que substituiu a Resolução n° 78/98, mantendo as normas anteriores e apenas transferindo do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a responsabilidade de avaliar os pedidos de autorização de endividamento que deveriam, ou não, ser encaminhados ao Senado, consolidando, assim, o controle das finanças públicas no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional. Desde Janeiro de 2002 é, portanto, a STN que realiza a análise técnica dos pleitos

²⁵ A fixação dos limites de endividamento do Governo Federal ocorreu só em 2007, através da Resolução 48/2007, que também estabeleceu as regras para concessão de garantias da União.

²⁶ A qual foi posteriormente alterada, sem relevantes modificações, pela Resolução do Senado Federal n° 3, de 2002.

de operações de crédito dos estados e municípios, autorizando (ou rejeitando) terminativamente as operações de crédito *interno* e emitindo parecer deferindo (ou inferindo) o encaminhamento das operações de crédito *externo* para apreciação do Senado. Essa medida consolidou a delegação para o Executivo de uma competência privativa da Câmara Alta e contribuiu para diminuir as pressões políticas sobre as autorizações de endividamento na medida em que burocratizou um processo altamente politizado.

A multiplicidade de normas que tratam dos limites de endividamento público (Lei 9496/1997, LC 101/2000, Resolução 40/2001) pode, conforme aponta Rocha (2007), causar divergência de interpretação quanto ao limite a ser aplicado, o que poderia dificultar a aplicação das regras pela STN. O autor chama atenção para o fato de que as regras de renegociação das dívidas estaduais, fixadas pela Lei nº 9496 de 1997, foram de iniciativa do Presidente da República (embora aprovadas pela Câmara dos Deputados), o que poderia gerar dúvidas em relação à superposição de competências constitucionais, uma vez que a norma constitucional estabelece competência privativa do Senado para determinação dos limites de endividamento.

No entanto, a conclusão de Rocha (2007) é de que não há que se falar em superposição de competências, pois os limites fixados na legislação referente ao refinanciamento das dívidas estaduais, aplicam-se somente aos entes que, voluntariamente, recorreram à União para refinar suas dívidas e como contratos firmados, constituem-se atos jurídicos perfeitos, enquanto as normas da Câmara Alta têm repercussão geral, ou seja, aplicam-se à totalidade de operações de crédito e montantes de dívidas, sem excluir nenhum ente subnacional. O Quadro 3 resume as principais características dos limites globais de endividamento estadual.

A institucionalização das regras fiscais forjou o arcabouço legal que norteia o trabalho desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Senado, conforme está sistematizado na última seção deste capítulo. Antes, porém, para facilitar a compreensão do processo, são apresentadas algumas considerações sobre o Senado em geral e a Comissão de Assuntos Econômicos em particular.

Quadro 3 - Características dos Limites de Endividamento

Norma	Limite	Trajetória de Ajuste	Sanções			Status
			Contratar Operações de Crédito	Emitir Títulos Públicos	Receber transferências Voluntárias	
RSF 69/1995	Não	NA	NA	NA	NA	Revogada
Lei 9496/1997	100% da Receita Líquida Real	Sim, estabelecida no contrato	Não, para todo ente que não cumpra o limite ou a trajetória de ajuste	Não, para todo ente que não cumpra o limite	NA	Em vigor
RSF 78/1998	200% da Receita Líquida Real, com redução de 10% por ano até 2008	Não	Não, para todo ente que não cumpra o limite	Não, para todo ente com dívida mobiliária refinanciada	NA	Regovada
Medida Provisória 2185/2001	100% da Receita Líquida Real	Não	Não, para todo ente que não cumpra o limite	Não, para todo ente cuja dívida não tenha sido liquidada	NA	Em vigor
RSF 40/2001	200% da Receita Corrente Líquida ²⁷ para estados; 120% da RCL para municípios	Sim, 1/15 do excesso em relação a limite a cada exercício até 2016	Não, para todo ente que não cumpra o limite ou a trajetória de ajuste	Não, para todo ente que não cumpra o limite ou a trajetória de ajuste	Não, a partir de 2016, enquanto perdurar o excesso em relação ao limite	Em vigor

Fonte: Rocha (2007).

3.3 – Considerações sobre o Senado e a Comissão de Assuntos Econômicos

A divisão de trabalho no Senado brasileiro está representada pela descentralização das decisões no âmbito das comissões. A atual configuração do Senado²⁸ prevê a divisão da casa legislativa em comissões permanentes e temporárias, sendo dez permanentes, a saber:

1- Comissão de Assuntos Econômicos;

²⁷ Segundo Rocha (2007) a principal diferença entre a Receita Líquida Real (RLR) e a Receita Corrente Líquida (RCL), está no fato de que “a RLR considera somente as receitas arrecadadas pela fonte “Tesouro”, enquanto a RCL contempla todas as receitas orçamentárias arrecadadas (ou seja, administração direta, autarquias, fundações e estatais dependentes). (...) a última medida é sistematicamente maior que a primeira” (p. 13).

²⁸ As últimas alterações no Regimento Interno do Senado ocorreram em 2005.

- 2- Comissão de Assuntos Sociais;
- 3- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania;
- 4- Comissão de Educação;
- 5- Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle;
- 6- Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa;
- 7- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional;
- 8- Comissão de Serviços de Infra-estrutura;
- 9- Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo; e
- 10- Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Segundo Lemos (2006), num artigo que trata da estrutura e atividade das comissões do Senado brasileiro ao longo da década de 1990, destacam-se a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)²⁹ como as duas mais importantes quando consideradas as seguintes variáveis: (1) número de reuniões de cada comissão na década; (2) número de pareceres de cada comissão lidos em plenário, em períodos ordinários ou extraordinários; e (3) volume e movimento de matérias em cada uma das comissões em 1995.

A preponderância dessas comissões tem respaldo na literatura, uma vez que as atribuições da CAE incluem matérias que estiveram no centro do debate econômico durante os anos de 1990, tais como: problemas econômicos do país, refinanciamento das dívidas estaduais, política de crédito, câmbio, comércio exterior, sistema monetário e bancário. Por sua vez, a CCJ tem um papel central na resolução dos conflitos legislativos (LEMOS, 2006).

A CAE, foco deste trabalho, é composta por 27 senadores titulares e 27 suplentes, sendo estes escolhidos proporcionalmente ao número de assentos do partido no Senado. Conforme o Regimento Interno do Senado, compete à CAE opinar sobre os seguintes assuntos:

²⁹ O trabalho de Lemos (2006) estuda apenas 7 comissões, uma vez que o período abrangido na análise é anterior à criação das Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Desenvolvimento Regional e Turismo; e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, criadas entre 2002 e 2005. Ademais, o trabalho também não incorpora a alteração da Comissão de Fiscalização e Controle para Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, ocorrida em 2005.

- Aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;
- Problemas econômicos do País, política de crédito, câmbio, seguro e transferência de valores, comércio exterior e interestadual, sistema monetário, bancário e de medidas, títulos e garantia dos metais, sistema de poupança, consórcio e sorteio e propaganda comercial;
- Tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico; orçamento, juntas comerciais, conflitos de competência em matéria tributária entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, dívida pública e fiscalização das instituições financeiras;
- Escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União e do presidente e diretores do Banco Central.

É, portanto, a CAE que, em nome do Senado Brasileiro, e conforme o artigo 52 da CF de 1988, tem a incumbência de deliberar sobre a política fiscal, o que inclui a fixação dos limites de endividamento público e as autorizações de crédito dos três níveis federativos (União, estados e municípios).

3.4 - Sistematização do processo de autorização de crédito externo

Para cumprir as determinações da Resolução nº 43/2001, a STN criou dentro do seu organograma, a Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM), cuja função é acompanhar e avaliar o endividamento dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como publicar os dados referentes às informações fiscais dos entes federativos (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2005).

As orientações processuais dos pedidos de autorização de crédito para os estados e municípios foram consolidadas pela STN no Manual de Instrução de Pleito (MIP), de Março de 2008. Segundo o MIP, as operações de crédito dos entes públicos podem ser de curto prazo (até 12 meses), conhecidas como dívida flutuante; e de médio/longo prazo (acima de 12

meses), conhecidas como dívida fundada ou consolidada³⁰. As primeiras são chamadas de operação por Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO) e se destinam a atender eventuais insuficiências de caixa durante o exercício financeiro. Já as de médio e longo prazo destinam-se a atender desequilíbrios orçamentários ou financiar projetos públicos, através de contratos de empréstimos ou de emissão de títulos da dívida pública.

Essas operações de crédito de longo prazo podem ser internas – quando contratadas com credores no Brasil, ou externas quando contratadas com outros países, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras não pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2008).

É preciso ressaltar, no entanto, que embora tecnicamente a dívida pública consolidada refira-se a operações de crédito de longo prazo, para efeitos da verificação do limite de endividamento a LRF determinou que o cálculo da dívida consolidada deve incluir dois tipos de operações de curto prazo, a saber: (1) as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento; e (2) os precatórios incluídos no orçamento e não pagos durante o exercício a que se referem.

De acordo com o artigo 31 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, as operações ARO e de crédito interno não precisam ser encaminhadas ao Senado³¹, ficando sua aprovação (ou indeferimento) limitada à análise da STN. Conforme resume o MIP, para pleitear operações desses tipos o ente federativo deve seguir o seguinte procedimento:

1. Contatar a Instituição Financeira (IF)³² para negociar as condições da operação (Proposta Firme), observando os limites e condições estabelecidos por lei;
2. Após a definição das condições, a IF, se pertencer ao Sistema Financeiro Nacional, deve providenciar o cumprimento do “contingenciamento do crédito ao setor público”, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e operacionalizado pelo Banco Central (Bacen)³³.
3. Se atendidas as exigências relativas ao contingenciamento de crédito ao setor público, o Bacen comunica à IF a aprovação do protocolo de intenções.

³⁰ Conforme Lei nº 4.320, de 1964.

³¹ As únicas operações de crédito interno enviadas ao Senado são as que exigem garantia da União.

³² Ou agências de fomento ou outras instituições de crédito, para os casos das operações de longo prazo.

³³ A Resolução CMN 2827/2001, a fim de assegurar a liquidez do SFN, determinou um limite para o montante das operações de crédito de cada IF e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen com órgãos e entidades do setor público.

4. Somente após essa aprovação, o ente poderá encaminhar à STN a documentação necessária à análise do pleito.
5. A STN terá, então, dez dias úteis para o exame dos documentos. Dentro desse prazo, se a documentação enviada não estiver completa, a STN solicitará ao ente público pleiteante os documentos complementares, sendo para tanto concedido um prazo de trinta dias corridos. Após esse período, se as pendências não forem sanadas, o processo é arquivado.
6. No caso de qualquer requisito exigido pela Resolução nº 43/2001 ou LRF não ser atendido, o pleito é indeferido de imediato pela STN.
7. Caso todas as exigências sejam atendidas, a STN procederá de maneira diferente para cada tipo de operação. No caso da operação de crédito interno a operação já pode ser contratada. Já no caso de operações ARO, a STN solicita ao Bacen a realização do leilão da taxa de juros da operação, segundo as regras específicas divulgadas pelo Bacen. Definida a IF vencedora do leilão, esta deverá contratar a operação de crédito no prazo de até cinco dias úteis. Após esse prazo, se não houver contratação, o Bacen cancela o leilão, de forma que a retomada da operação passa a depender de uma nova solicitação de IF.

Já os pleitos para operações de crédito externo estão sujeitos à autorização específica do Senado Federal (conforme artigo 28 da Resolução 43/2001), e, portanto, possuem um processo de tramitação diferente das demais operações. Por esse motivo, o presente trabalho baseará sua análise apenas no processo de autorização de crédito externo.

Segundo informação da Coordenadora-Geral da COREM/STN (Coordenação Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios), depois do refinanciamento da dívida dos estados qualquer operação de crédito (seja interno ou externo) deve estar contida no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, assinado no âmbito da Lei nº 9496/97. Em linhas gerais, o Programa de Ajuste Fiscal determina a obrigação dos estados a adotarem ações que possibilitem o alcance de metas ou compromissos relativos: (1) à relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real; (2) ao Resultado Primário; (3) às despesas com funcionalismo público; (4) às receitas de arrecadação própria; (5) à reforma do estado e/ou alienação de ativos; e (6) às despesas com investimento (*Site* STN). O Programa ainda fixa metas anuais para um triênio, as quais são anualmente avaliadas, sendo possível a atualização das metas para o novo triênio.

Dos 27 estados brasileiros, 25 refinanciaram suas dívidas de acordo com as regras definidas pela Lei nº 9496/97. Apenas Amapá e Tocantins não assinaram o contrato. Portanto,

com exceção destes dois estados, os demais participam do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal e estão sujeitos às penalidades previstas na Lei nº 9496/97, enquanto perdurar o contrato de refinanciamento (*Site STN*).

Dessa forma, o primeiro passo para um estado realizar uma operação de crédito é negociar sua inclusão no Programa de Ajuste Fiscal³⁴. A negociação ocorre no âmbito da STN, uma vez que cabe a COREM o monitoramento e a realização de propostas referentes ao Programa.

No caso de operações de crédito interno, após a inclusão da operação no Programa, a tramitação segue conforme descrito no Manual de Instrução de Pleitos. No caso das operações de crédito externo, após a operação ser incluída no Programa, e após realizada negociação com a instituição financeira externa, o ente federativo dá entrada a uma Carta Consulta junto a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEAIN), para que o pleito seja analisado pela COFIEEX (Comissão de Financiamentos Externos), Órgão Colegiado deste mesmo Ministério.³⁵ A operação de crédito externo é analisada pela COFIEEX, que emite um parecer recomendando ou não a operação. No caso de não recomendação o pleito é arquivado ou fica suspenso até que a causa da não recomendação seja sanada. Caso a COFIEEX recomende o pleito, o ente federativo e a instituição financeira irão preparar as regras da operação e depois dar entrada na STN para análise. A STN irá observar se o pleito atende aos requisitos dispostos nos artigos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 21, 22 e 23 da RSF 43/2001.

Após o recebimento dos documentos, a STN tem até trinta dias úteis para encaminhar o pedido ao Senado Federal. Dentro deste prazo, caso a STN constate que a documentação enviada não é suficiente para análise, solicitará ao ente os documentos e informações complementares, fluindo novo prazo de trinta dias úteis a partir do atendimento das exigências para encaminhamento ao Senado. Caso as exigências não sejam atendidas no

³⁴ Com exceção de Amapá e Tocantins.

³⁵ Conforme Decreto nº 3502, de 12/06/2000, a COFIEEX é composta por: Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como presidente da Comissão; Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como Secretário-Executivo da Comissão; Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Economista-Chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores; Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda; Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil.

prazo, o pleito é indeferido, cabendo à STN apenas comunicar ao Senado Federal o indeferimento.

A análise do pedido de autorização de crédito externo inicia-se na COPEM, que recebe e analisa toda a documentação enviada por meio de carta do chefe do poder Executivo do ente federativo. A COPEM, então, realiza consulta à COREM, que emite nota avaliando se a operação está no Programa de Ajuste Fiscal, se o ente está cumprindo as metas relacionadas à Lei nº 9496/97 e se possui capacidade de pagamento.

Baseada no parecer da COREM, a COPEM conclui a análise, emitindo parecer favorável ou não à autorização. No caso de parecer não favorável, o pleito é indeferido e arquivado. Caso o parecer da COPEM seja favorável, o processo é encaminhado para a COREF (Coordenação-Geral de Responsabilidades Financeiras e Haveres Mobiliários), que realiza análise específica quanto à concessão de garantias da União. Deve-se ressaltar que nesse tipo de operação, normalmente, o credor exige garantia da União, o que demanda uma análise exclusiva em relação ao controle do limite de concessão de garantias da União, conforme as regras estabelecidas na Resolução do Senado Federal nº 48/2007.

Após a análise, a COREF emite um parecer completo, incluindo os pareceres da COREM e da COPEM, e encaminha o pleito para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que faz a análise jurídica da operação. Uma vez aprovada juridicamente, a PGFN elabora parecer encaminhando o processo ao Ministro da Fazenda, que envia o pleito ao Senado Federal por meio de uma carta ao Presidente da República expondo os motivos que justificam a operação. O Presidente, então, elabora uma mensagem que é encaminhada ao Senado por meio da Casa Civil. Uma vez que a mensagem do Presidente da República é lida no Plenário da Câmara Alta, ela ganha uma nova numeração e passa a ser uma Mensagem do Senado Federal.

Em resumo, toda a análise feita até esse estágio é realizada dentro do poder Executivo e consiste em um *checklist*, que, embora amplo e complexo, não passa de uma avaliação do tipo “cumpre” ou “não cumpre” os requisitos legais, não havendo, portanto, análise de mérito da operação pleiteada. Neste sentido, à primeira vista, a análise procedimental parece indicar que as normas legais procuraram isolar a análise técnica da ação política, de forma que o não cumprimento de um único requisito legal já é suficiente para o indeferimento do pleito. No entanto, deve-se destacar que, ainda que a análise técnica estivesse descolada da política, ela não precisaria se limitar a uma análise estritamente procedimental-legal, mas poderia contemplar, por exemplo, uma análise de custo-benefício, na qual seria possível avaliar se a

realização da operação de crédito poderia trazer mais benefícios (fiscais e sociais) para o ente do que o cumprimento estrito de limites legais.³⁶ Essa afirmação não pretende desqualificar a imposição de limites, muito menos a complexidade do trabalho realizado pela STN, mas apenas levantar uma questão quanto ao excesso da burocratização, pois assim como não é desejável a ação política clientelista, partidarista e corrupta, da mesma forma, não se espera que a decisão técnica se prenda em molduras procedimentais relevando a segundo plano a essência das políticas públicas: atender aos interesses da sociedade.

Voltando à tramitação do pleito, quando o processo chega à CAE, o presidente da Comissão escolhe o relator da matéria e passa a fluir o prazo de 15 dias úteis para a Comissão se manifestar em relação ao pleito. A escolha da relatoria regimentalmente deve obedecer à proporcionalidade dos partidos que compõem a Comissão. No entanto, conforme indicações obtidas em entrevista, há uma relativa liberdade na escolha dos relatores, de forma que a proporcionalidade não é seguida estritamente. A Tabela 2 apresenta os dados referentes à Legislatura do biênio 2007-2008.

Tabela 2 - Proporcionalidade Partidária da CAE - 53ª Legislatura

	Proporção Partidária	Distribuição da Relatoria	Desvio
Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB e PP)	25,9%	31,0%	5,1%
Maioria (PMDB)	25,9%	19,0%	-6,9%
Bloco Parlamentar da Minoria (DEM e PSDB)	37,0%	42,0%	5,0%
PTB	7,4%	nd	-
PDT	3,7%	nd	-

Fonte: Senado Federal - Elaboração Própria

Para o cálculo da distribuição são considerados todos os projetos que passaram pela comissão desde o início da Legislatura. Quando uma nova matéria chega à Comissão, o Secretário da CAE informa ao presidente a distribuição da relatoria, que procura manter a proporcionalidade, definindo como relator um dos senadores do Bloco que está com desvio

³⁶ A STN conta com um grupo técnico altamente capacitado, capaz de desenvolver análises muito mais complexas.

negativo. No entanto, há indicações de que o atual presidente da CAE, o senador Aloízio Mercadante, procura passar a relatoria para um senador do bloco aliado ao partido pleiteante da matéria, o que faz com que a regra da proporcionalidade não seja seguida à risca. Há ainda um acordo não regimental em vigor desde meados da década de 1990 de não colocar como relator senadores do estado pleiteante, de forma que nenhum relator pode relatar matéria do próprio estado. Este acordo tem sido cumprido, mesmo quando há solicitação do senador para relatar matéria do próprio estado.

Depois de definido o relator, o presidente da CAE define a data em que o pleito será votado pela Comissão. No geral, o pleito entra na pauta da reunião da CAE da semana subsequente³⁷ à leitura da Mensagem do Presidente.

Cabe ressaltar, no entanto, que a composição da pauta é incumbência do presidente da comissão, e, portanto, o tempo para que a CAE delibere sobre uma matéria é muito influenciado por seu presidente. Segundo o secretário da CAE, a postura do atual presidente é priorizar assuntos relacionados a pedidos de endividamento, de forma que votações sobre pedidos de autorização de crédito externo têm ocorrido de forma mais ágil.³⁸

Durante a reunião, o relator apresenta seu parecer na forma de Projeto de Resolução do Senado Federal (PRS). Se for aprovado, o PRS é encaminhado no mesmo dia para o Plenário do Senado. Chegando ao Plenário o PRS entra na fila das matérias que serão objeto de votação do Plenário. No caso da CAE também ter aprovado requerimento de urgência para a matéria, o pleito passa a compor a pauta da 2ª sessão subsequente à aprovação do requerimento. No entanto, o acordo de lideranças é fundamental para a definição da pauta, de forma que, em alguns casos, é possível que a matéria seja votada no mesmo dia em que chegou ao Plenário. E este é mais um fator que interfere no tempo de tramitação dos pleitos.

Após a leitura no plenário o PRS ganha um número, se for aprovado gera uma norma jurídica denominada Resolução do Senado Federal e ganha uma nova numeração. A RSF é então publicada no Diário Oficial da União – DOU e uma carta é encaminhada à PGFN informando que a operação foi autorizada, permitindo, assim que a PGFN assine em nome da União (por causa da garantia) o contrato de empréstimo. Após a assinatura, o processo é arquivado no Senado Federal.

³⁷ As reuniões da CAE ocorrem ordinariamente às terças-feiras, às 10h00.

³⁸ O que está de acordo com a postura desenvolvimentista do senador Mercadante.

Segundo Arvate, Biderman e Mendes (no prelo) o principal instrumento político utilizado dentro do Senado é o tempo de tramitação. Embora praticamente todos os pedidos de autorização que chegam ao Senado sejam aprovados³⁹, há uma grande variação no tempo da aprovação, que pode variar de um dia até a mais de um ano. Utilizando análise econométrica os autores procuraram testar se a existência de ligação política (entendida como a participação no mesmo bloco partidário que elegeu o governante) entre o governador do estado pleiteante e (1) o relator da matéria na CAE; (2) o presidente da CAE; e (3) a composição do Plenário do Senado influencia no tempo de aprovação dos pleitos. O resultado apontado por Arvate, Biderman e Mendes (no prelo) é estatisticamente significativo apenas quando é testada a existência de ligação política entre o governador pleiteante e o relator da matéria na CAE. Neste caso, a ligação política tende a reduzir o tempo para aprovação da operação, sendo o inverso também verdadeiro, ou seja, se o relator do processo pertence à oposição é verificada uma tendência no aumento do tempo de aprovação.

Os resultados estatísticos corroboram a visão dos próprios funcionários da CAE que indicaram em entrevista também considerar o tempo de autorização como a principal barganha política dos senadores, sendo que o tempo de tramitação está intimamente relacionado à escolha do relator. Portanto, parece haver uma relevante indicação de que a definição da relatoria pelo presidente da CAE consiste em um dos principais instrumentos para ação política dentro do processo de autorização das operações de crédito externo dos estados.

³⁹ Os autores consideraram para a análise todos os pedidos de endividamento que chegaram ao Senado no período de 1989 a 2001.

Ilustração 1 - Fluxograma "típico" dos pleitos de crédito externo dos entes subnacionais

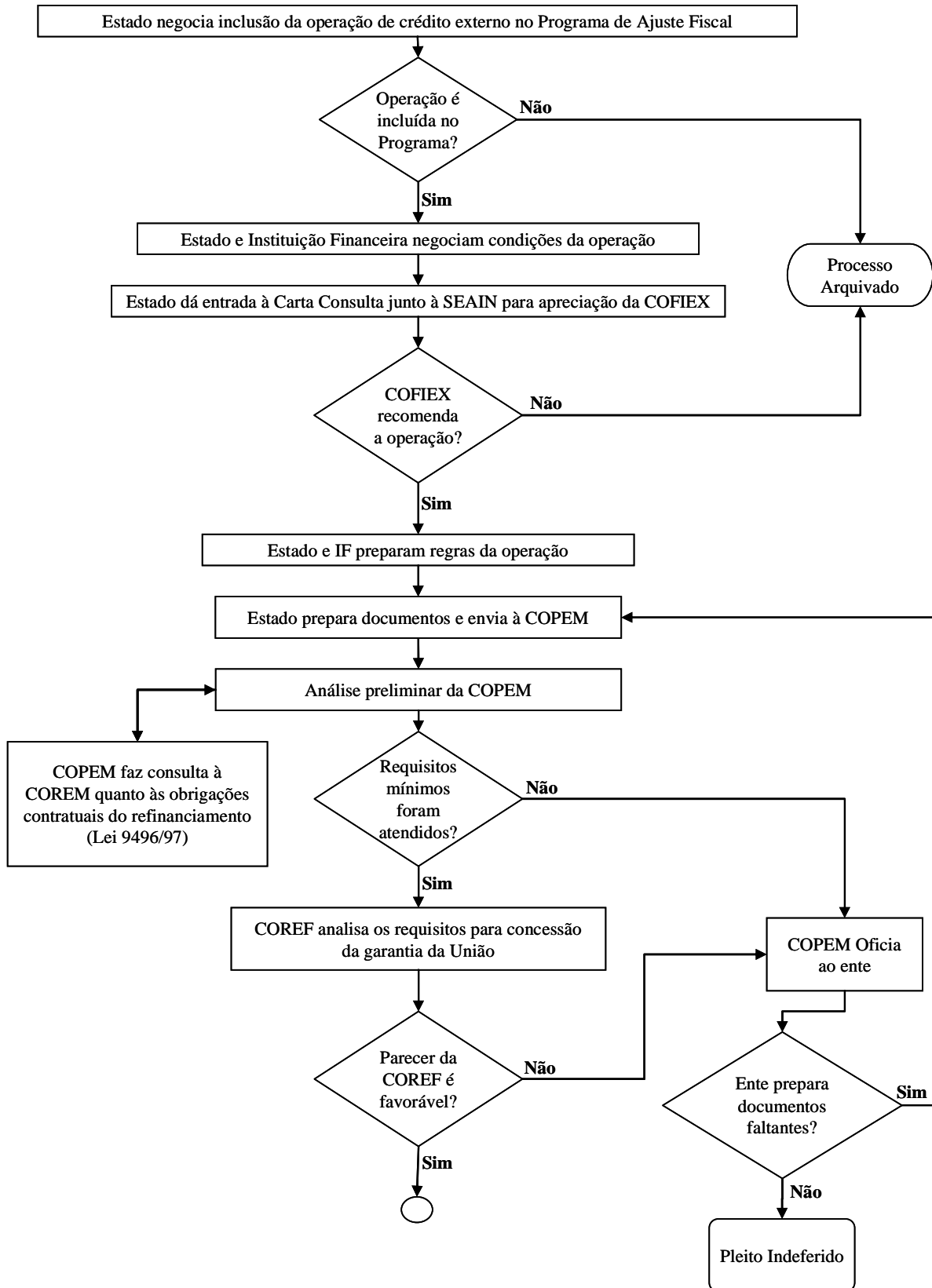


Ilustração 2 - Fluxograma "típico" dos pleitos de crédito externo (continuação)

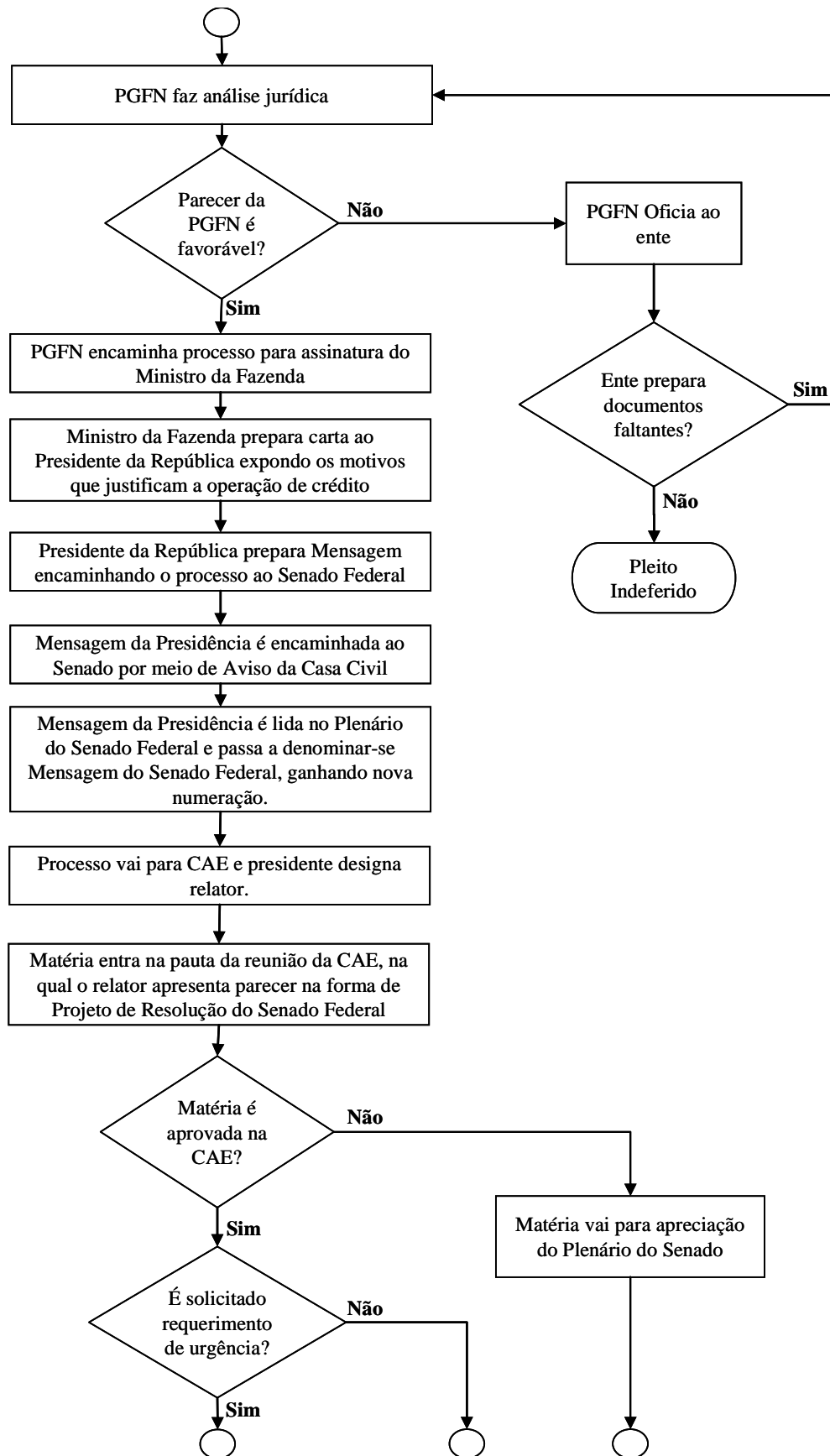
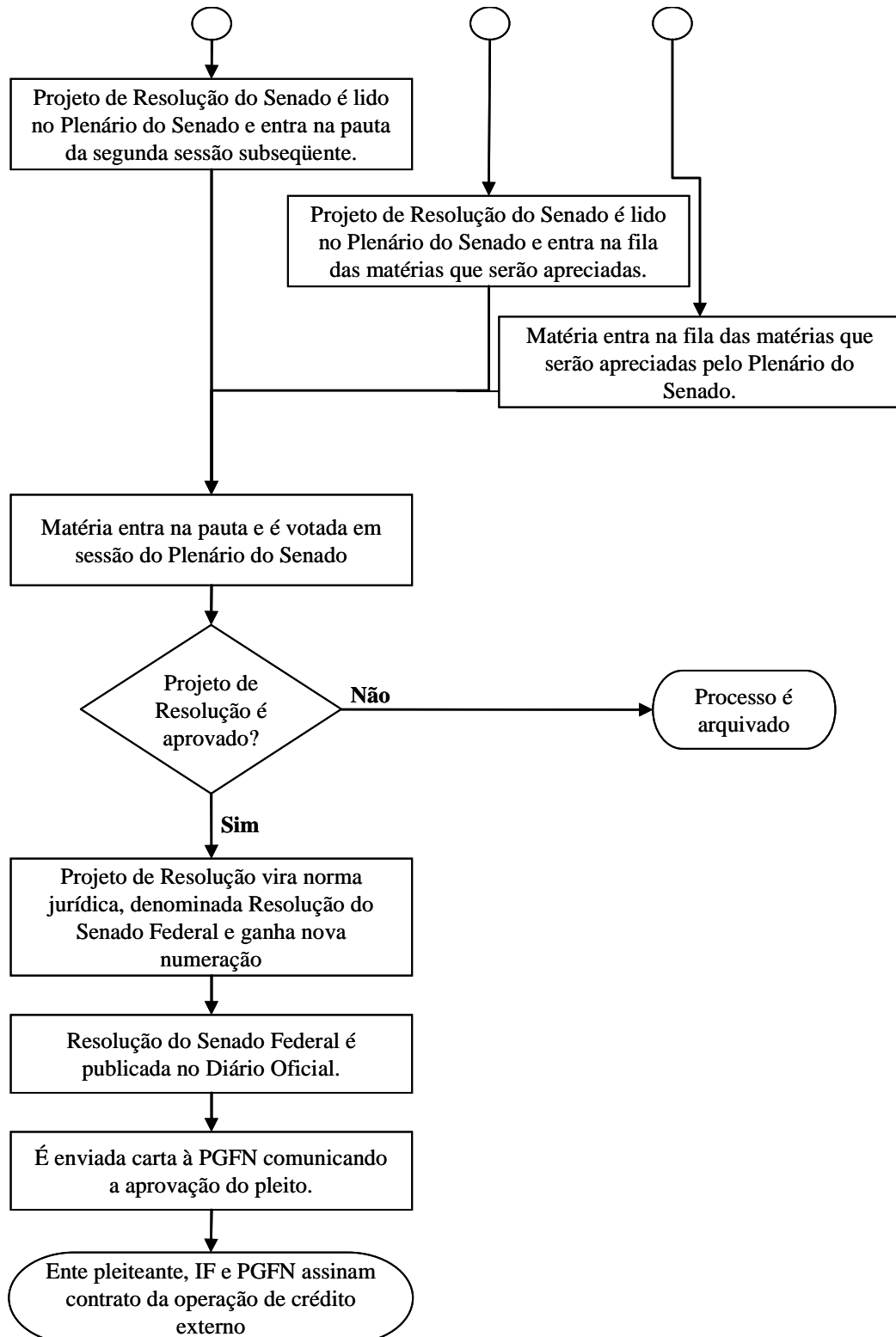


Ilustração 3 - Fluxograma "típico" dos pleitos de crédito externo (continuação)



Fonte: STN e Senado Federal – Elaboração Própria

4. Análise política do processo de autorização de crédito externo: os casos dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul

Como dito anteriormente, o processo decisório envolvendo o endividamento público no Brasil passou por um processo de institucionalização a partir de meados da década de 1990. A literatura que estuda o tema tem apontado para as diversas vantagens que a consolidação das regras fiscais tem representado para o controle do endividamento. No entanto, o objetivo deste trabalho é lançar nova luz sobre o tema, procurando levantar novas hipóteses sobre variáveis ainda pouco exploradas pela literatura. De fato, este trabalho parte da premissa de que o processo de burocratização das regras de endividamento não excluiu totalmente a ação política. Entretanto, um olhar superficial sobre o processo decisório de autorização de endividamento não é suficiente para identificar em quais fases do processo existem brechas para a atuação política. Apenas uma pesquisa qualitativa de caráter etnográfico permite um mergulho mais profundo, capaz de apontar, ainda que de maneira hipotética, novas dimensões de análise.

Diante disso, a proposta desta pesquisa é analisar de forma mais detalhada dois casos de pedidos de autorização de crédito externo. O primeiro deles, referente ao pleito de Minas Gerais, será utilizado como exemplo de um caso “típico”, no qual pode ser verificada claramente a consolidação institucional das regras para a contratação de operações de crédito externo dos entes subnacionais. O segundo caso apresenta o pleito do Rio Grande do Sul e será utilizado como exemplo de um caso fora dos padrões até então institucionalizados. As peculiaridades do caso exigiram a construção de novos parâmetros metodológicos dentro da burocracia e possibilitaram uma captação mais clara de quais seriam os possíveis espaços da ação política no controle do endividamento público.

Ambos foram encaminhados pela STN para apreciação do Senado Federal e ambos foram aprovados. No entanto, há uma diferença significativa entre eles: o pleito de Minas Gerais foi aprovado pela STN, enquanto o pleito do Rio Grande do Sul foi indeferido por aquela secretaria, não devendo, portanto, pelas normas estabelecidas ter sido encaminhado ao Senado.

Os dois casos analisados foram votados na mesma reunião da CAE, a 17ª reunião Extraordinária, da 2ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura, ocorrida no dia 24-06-2008, às 11h30. Tal reunião foi extraordinária, pois a reunião ordinária, originalmente marcada para as 10h00 daquele mesmo dia, havia sido cancelada na semana anterior.

Na pauta da reunião ordinária – preparada antes do cancelamento – estavam previstas as votações de 16 itens, sendo quatro deles pedidos de autorizações de crédito externo, incluindo a votação do pleito de Minas Gerais, a saber: (1) contratação de operação de crédito externo entre o município de Teresina (PI) e o Banco Mundial; (2) contratação de operação de crédito externo entre o município de Ipatinga (MG) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA; (3) contratação de operação de crédito externo entre o estado de Minas Gerais e o Banco Mundial e (4) contratação de operação de crédito externo entre o estado do Amazonas e o Banco Mundial.⁴⁰

Segundo informou o secretário da CAE, a reunião ordinária foi cancelada a pedido do presidente da comissão, uma vez que não estavam previstas sessões plenárias para aquela semana já que o presidente do Senado, Garibaldi Alves Filho, havia decretado recesso branco naquela semana, de forma que a maioria dos senadores não estaria presente, inclusive o próprio presidente da CAE, que tinha compromissos pessoais em São Paulo.

No entanto, na sexta-feira que antecedeu à reunião, o senador Pedro Simon (PMDB-RS) permaneceu juntamente com alguns outros senadores no plenário da casa, mantendo a sessão aberta a fim de aguardar a chegada da Mensagem do Presidente da República referente à contratação de crédito externo do estado do Rio Grande do Sul, o que foi, como será explorado adiante, um fator fundamental para a remarcação da reunião no dia 24-06.

A reunião extraordinária, entretanto, não manteve a pauta original. Além da inclusão do pleito do Rio Grande do Sul, mantiveram-se apenas os quatro pleitos de crédito externo previstos na pauta da reunião ordinária, mas foram retiradas as demais 12 matérias. A pauta da reunião extraordinária foi, portanto, formada apenas de cinco itens, todos relacionados a autorizações de crédito externo, sendo dois relativos a operações municipais e três a pleitos estaduais⁴¹.

Dos três pleitos estaduais – MG, RS e AM – apenas o de Minas segue uma tramitação típica conforme determina o Manual de Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro

⁴⁰ Os outros 12 itens referiam-se a propostas de alterações de leis, sem relação direta com temas fiscais.

⁴¹ Cabe esclarecer que a CAE disponibiliza um documento, denominado Pauta Cheia, contendo os principais documentos relacionados a cada matéria. A Pauta Cheia é disponibilizada normalmente assim que é definida a pauta da reunião, de forma que todos os senadores possam tomar ciência das matérias com antecedência. Neste caso, no entanto, por causa das mudanças de última hora, os funcionários da CAE não tiveram tempo hábil para imprimir uma nova Pauta Cheia contendo os cinco itens da pauta extraordinária. Portanto, manteve-se à disposição dos senadores apenas a Pauta Cheia da reunião ordinária e foi impresso no próprio dia da reunião uma Pauta Cheia contendo apenas o processo do Rio Grande do Sul. A Pauta Cheia do pleito do Rio Grande do Sul contém mais documentos do que a Pauta Cheia dos outros pleitos.

Nacional. Nele a tensão entre política e técnica não se manifesta de maneira conflituosa, servindo, portanto, como um “caso espelho”, constituindo-se o parâmetro de comparação que permitirá identificar o que muda (ou não) na relação entre políticos e burocratas quando ocorrem momentos críticos. O caso do Rio Grande do Sul, como as próprias circunstâncias em que ocorreu a organização da reunião vão indicar, tem peculiaridades que o revelam como um potencial objeto de análise para identificar a ação política no controle do endividamento público estadual, em momentos cuja tensão entre técnica e política se exacerba. Por sua vez, o pleito do Amazonas também não seguiu uma tramitação padrão, pois foi objeto de muita controvérsia entre os senadores, que solicitaram vistas à matéria e uma Audiência Pública com os representantes do Governo e do Tribunal de Contas do Estado para discutir a existência de irregularidades nas obras que seriam financiadas pelo empréstimo⁴². Apesar dos intensos debates políticos, o pleito foi por fim aprovado pelo Senado. Não obstante a relevância do fato, neste caso não há conflitos latentes entre a burocracia e o Senado, pois o pleito também foi aprovado pela STN, já que o estado estava cumprindo os limites de endividamento, de forma que a maior tensão se verificou dentro da esfera política. Por esse motivo, apenas os pleitos de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul foram considerados mais apropriados para o desenvolvimento da análise proposta neste trabalho e serão apresentados a seguir.

4.1 – Minas Gerais: o procedimento “típico” de autorização de crédito externo

Inicialmente, é importante lembrar a trajetória fiscal de Minas Gerais. Em Janeiro de 1999, portanto, pouco tempo após a assinatura do contrato de refinanciamento das dívidas estaduais, o governador mineiro, Itamar Franco, decretou moratória, ameaçando suspender o pagamento dos haveres com a União que venceriam nos meses subseqüentes. O Executivo Federal, por sua vez, reagiu ameaçando exercer as sanções previstas na Lei 9496/97, que determinava a suspensão das transferências constitucionais ao estado, o que fez com que o governador voltasse atrás e honrasse os compromissos com a União. A postura rígida do Executivo na solução do impasse evidenciou o esforço do governo federal em não deixar que

⁴² O senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) acusou a existência de “pagamento por obras não existentes” e “licitações fraudulentas” na região do Alto Solimões.

o *moral hazard* se restabelecesse como comportamento padrão nas relações financeiras intergovernamentais.

A despeito deste episódio, foi o próprio governador Itamar quem iniciou um programa de ajuste fiscal, permitindo que o estado conseguisse sistematicamente cumprir as metas estabelecidas no Programa de Ajuste Fiscal e, desde 2004, apresentasse equilíbrio em suas contas (OLIVEIRA, 2002; CALDEIRA, 2008). As Tabelas 3 e 4 apresentam os resultados de dois indicadores estabelecidos pelo Programa. A comparação das metas fixadas para cada uma das variáveis com o resultado efetivamente alcançado indica que o estado conseguiu superar as metas estabelecidas no programa. De fato, os números da Tabela 3 indicam que apenas no ano de 1998 o estado não conseguiu alcançar a meta, tendo, no entanto, sido superada em todos os demais anos, ou seja, a relação entre dívida financeira e receita líquida real apresentou trajetória decrescente, ultrapassando o esperado. O mesmo pode ser verificado na Tabela 4 com relação à porcentagem das despesas com pessoal relativamente à receita corrente líquida. Com exceção do triênio 2000-2002, os demais anos apresentaram uma relação igual ou inferior à esperada, portanto, também superando o estabelecido pelo Programa de Ajuste Fiscal.

Tabela 3 - Dívida Financeira / Receita Líquida Real - Minas Gerais

Meta	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estabelecida	2,55	2,57	3,41	3,17	3,11	3,10	3,35	3,09	2,64	2,60
Alcançada	2,73	2,50	3,36	3,15	2,91	3,09	3,17	2,81	2,58	2,40

Fonte: Caldeira (2008)

Tabela 4 - Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida, em % - Minas Gerais

Meta	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estabelecida	79,00	76,00	73,00	70,80	67,98	69,14	63,59	61,20	60,49	60,00
Alcançada	79,00	73,00	75,00	74,50	69,26	67,17	61,01	56,10	58,59	59,64

Fonte: Caldeira (2008)

Segundo Caldeira (2008) o controle do endividamento e o cumprimento dos compromissos com a União criaram condições para o ente ampliar o volume de captação de recursos, principalmente no mercado internacional. Portanto, é nesse contexto fiscal mais favorável que o empréstimo com o Banco Mundial foi pleiteado.

A operação pleiteada pelo estado de Minas Gerais refere-se a um empréstimo externo no valor de até US\$ 976 milhões com o Banco Mundial, destinada ao financiamento parcial do “Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II”.

Conforme apontou o Parecer COREF/STN nº 779 (de 08-05-2008), a Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão recomendou, em 28-09-2007, a utilização do financiamento externo no valor de até US\$ 888 milhões no citado Programa, mas posteriormente, em 19-01-2008, o Secretário Executivo da COFIEX⁴³ autorizou o incremento de até 10% no valor total, ou seja, passando para US\$ 976 milhões.

Vale destacar que entre a primeira recomendação e a autorização do incremento passaram-se cerca de cinco meses. Embora a análise dos documentos não permita identificar a causa da demora⁴⁴, este parece ser um indicativo de que as negociações entre governos estaduais e os membros da COFIEX envolveram um processo complexo, no qual possivelmente foram feitas sucessivas análises documentais e arranjos políticos.

Conforme prevê a tramitação do pleito, após a recomendação da COFIEX, o estado negociou as regras do empréstimo com a instituição financeira, no caso o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial), para em seguida solicitar ao Ministro da Fazenda a autorização da operação, por meio de um Ofício do Gabinete do Governador. Neste caso, o ofício nº 19/08, foi enviado à STN em 22-02-2008, perfazendo, portanto, cerca de um mês entre a última recomendação e a entrada do pleito para análise na STN.

Dentro do Tesouro, a análise seguiu sua tramitação normal. O processo foi iniciado na COPEM, que consultou a COREM quanto aos requisitos previstos no Programa de Ajuste Fiscal dos Estados. O parecer da COREM, de 06-03-2008, informou que a operação havia sido incluída no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, que o estado encontrava-se adimplente com relação às metas e compromissos assumidos no Programa e estava classificado na categoria de risco “B”, o que significa que o ente possui capacidade de pagamento. Baseada no parecer da COREM e na análise dos requisitos previstos no artigo 32 da LRF e nas Resoluções do Senado Federal 40/2001 e 43/2001 a COPEM emitiu, em 14-03-

⁴³ Conforme previsto no inciso XII do art. 17 da Resolução COFIEX nº 290.

⁴⁴ Segundo informação da Coordenadora da COREM/STN, a COFIEX, geralmente, leva dois ou três meses para se pronunciar quanto às operações.

2008, um parecer favorável à contratação da operação de crédito, atestando o cumprimento pelo ente das exigências legais.

Em seguida o pleito passou à COREF para a análise quanto à concessão de garantia da União. O parecer da COREF, baseado nos dados obtidos pela COREM e pela COPEM, apresentou um resumo dos principais requisitos analisados, a saber:

- I- Autorização Prevista no artigo 32 da LRF – COPEM pronunciou-se favoravelmente.
- II- Inclusão no Plano Plurianual – Lei Estadual nº 17347, de 16-01-2008, e Declaração do Secretário de Estado do Planejamento e Gestão atestando a inclusão.
- III- Previsão Orçamentária – Lei Estadual nº 17333, de 10-01-2008, contempla dotações suficientes.
- IV- Autorização Legislativa – contratação e contra-garantias à garantia da União – Lei Estadual 17352, de 17-01-08, autorizou o Poder Executivo a contratar a operação.
- V- Limites de Endividamento do Estado – Foram calculados e considerados atendidos pelo parecer COPEM nº 326/2008, de 14-03-08.
- VI- Limites para a concessão da Garantia da União – Relatório de Gestão Fiscal da União do terceiro quadrimestre de 2007 indicou a existência de margem.
- VII- Capacidade de pagamento e aspectos fiscais do Estado – Nota nº 236/2008 da COREM de 06-03-2008, classificou o estado na categoria B, portanto, suficiente para receber a garantia da União. Apontou que a operação está contida no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais e que o estado se encontra adimplente em relação às metas e compromissos estabelecidos no âmbito do referido Programa.
- VIII- Contra-garantias à garantia da União e margem Disponível – O poder Executivo de Minas Gerais está autorizado a vincular como contra-garantias à garantia da União as cotas de repartição constitucional, previstas nos artigos 157 a 159, complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no art. 155 da CF.

- IX- Alcance das obrigações contratuais – as obrigações contratuais contidas no Acordo de Empréstimo e no Contrato de Garantia são passíveis de cumprimento pelas partes envolvidas, não atribuindo ao Tesouro riscos maiores do que os normalmente assumidos em operações dessa natureza.
- X- Demais exigências da Portaria nº 497/90, da Resolução do Senado Federal nº 48/07 e LRF – exigências cumpridas conforme documentos apresentados pelo estado à STN.

Dessa forma, a COREF conclui o parecer afirmando “Diante do exposto, nada temos a opor à concessão de garantia da União, desde que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, seja formalizado o respectivo contrato de contragarantia.” (SENADO FEDERAL, 2008b, p. 65).

Vale ressaltar aqui que a análise na COREF durou cerca de dois meses, na medida em que o parecer da COPEM encaminhando o processo a essa Coordenação data de 14-03-2008 e o parecer da COREF data de 08-05-2008. No entanto, não cabe afirmar que a STN perdeu o prazo de 30 dias úteis para o encaminhamento da matéria para apreciação do Senado, que venceria em 03-04-2008⁴⁵, pois tanto o prazo quanto os critérios para análise da concessão de garantia da União se regem por legislação própria e, portanto, não influenciam nos prazos estabelecidos pela Resolução SF nº 43/2008.

Após o parecer da COREF, o processo foi encaminhado à PGFN, que em seu parecer (nº 1102/2008 de 11/06/2008) consolidou todas as informações dos pareceres anteriores analisando-as sob o aspecto da validade jurídica. O parecer concluiu que o estado cumpriu as exigências necessárias para a contratação do crédito e submeteu o processo à aprovação do Ministro da Fazenda.

Neste ponto, mais uma vez é importante notar que a análise da PGFN durou cerca de um mês. Neste caso, o último documento citado no parecer data de 29-05-2008 (Ofício Desig/DICIC-Surex-2008/92 do Banco Central, informando que a operação foi credenciada no Sistema de Registro de Operações Financeiras (RPF) sob o nº TA457411), indicando que o prazo de análise deveu-se, possivelmente, à espera por documentos faltantes.

O ministro por sua vez, preparou a carta ao Presidente da República (EM nº 100/2008-MF de 11-06-2008) expondo os motivos que justificavam a autorização do pleito e solicitando

⁴⁵ A chegada do pleito ocorreu em 22-02-2008.

o envio de Mensagem da Presidência ao Senado Federal a fim de submeter à Câmara Alta a análise da matéria.

O Presidente da República enviou, então, mensagem ao Senado Federal (mensagem nº 371, de 13/06/2008), propondo a autorização do pleito. A mensagem da presidência foi, por sua vez, encaminhada ao Primeiro Secretário do Senado Federal, senador Efraim Morais, por meio do Aviso nº 455, de 13-06-2008, da Casa Civil.

Em resumo, a tramitação do processo no Executivo não apresentou controvérsias, nem precisou de interferências de outros poderes (Legislativo ou Judiciário) para solucionar conflitos técnicos ou conceituais. Como será visto na próxima seção, o pleito do Rio Grande do Sul foi objeto de amplos questionamentos dentro da STN.

A mensagem nº 371 foi recebida no Senado em 18-06-2008 e foi dada leitura em 19-06-2008, momento em que passou a denominar-se Mensagem do Senado Federal, nº 123/2008. No mesmo dia a matéria foi encaminhada à CAE e o presidente da Comissão designou como relator o senador Sergio Guerra (PSDB-PE). A matéria entrou na pauta da reunião ordinária do dia 24-06-2008, e permaneceu na pauta da reunião extraordinária, conforme apontado anteriormente. Devido à ausência do relator no dia da reunião, o presidente em exercício, senador Eliseu Resende, designou o senador Heráclito Fortes (DEM-PI) como relator *ad hoc*. Conforme determina o regimento da CAE, o relator apresentou relatório favorável e a matéria foi aprovada nos termos do Projeto de Resolução do Senado (PRS) apresentado.

Vale destacar a presença do governador de Minas Gerais, Aécio Neves, na reunião, cumprindo assim a exigência regimental do Senado de que um representante do ente pleiteante deve acompanhar a reunião que apreciará a matéria.

As discussões referentes ao pleito limitaram-se à exaltação da importância da aprovação do crédito para o desenvolvimento de Minas Gerais, uma vez que grande parte do empréstimo seria utilizada para a conclusão do programa de ligação asfáltica de todos os municípios mineiros. Por fim, o relator *ad hoc* requereu pedido de urgência, que foi aprovado. O PRS foi protocolado no plenário da casa sob o nº 35/2008, em 27-06-2008, momento em que passou a fluir o prazo de cinco dias úteis para o recebimento de emendas.

A matéria entrou na pauta da sessão plenária de 01-07-2008, conforme estabelece o regimento de que matérias com pedido de urgência devem entrar na pauta da segunda sessão subsequente à chegada da matéria. Durante a discussão do pleito, os senadores ativeram-se a

aspectos político-administrativos, fazendo menções à boa gestão do governador do estado de Minas que

ao lado de promover um ajuste contábil e fiscal perfeito das contas públicas, conseguiu equilibrá-las. Além disso, promoveu um programa de desenvolvimento que dá ao Estado não apenas austeridade na condução de seus problemas, mas prosperidade vinculada ao progresso econômico e à melhoria da qualidade de vida do povo mineiro (Fala do Senador Eliseu Resende, DEM-MG, cf. SENADO FEDERAL, 2008d, p. 207).

A matéria foi aprovada no plenário e encaminhada à Secretaria de Expediente do Senado Federal, que transformou o PRS em norma jurídica, promulgando a Resolução do Senado Federal nº 20/2008, publicada no DOU de 03-07-2008. No mesmo dia foram enviados o Ofício SF nº 913 à Ministra da Casa Civil encaminhando a Mensagem SF nº 89/2008 ao presidente da república e o Ofício SF 914 ao governador do estado de Minas Gerais comunicando a promulgação da Resolução. O processo foi arquivado em 10-09-2008.

A ausência de discussões mais aprofundadas pelos senadores é mais um indicativo de que o pleito não foi objeto de discordância entre a burocracia e os políticos, sugerindo, portanto, que em condições normais a tensão constitutiva entre técnica e política se resolve de maneira consensual, sem que seja necessária, ou pelo menos explicitada, a interferência política no processo institucionalizado.

4.2 – Rio Grande do Sul: a ação política no processo burocrático

O Rio Grande do Sul possui uma das piores situações fiscais dos estados brasileiros na atualidade. O fraco desempenho econômico do estado ao longo da década de 1990 fez com que o problema fiscal crescesse e se tornasse um problema de relevada importância. Ademais, a situação fiscal foi prejudicada pelas próprias ações implementadas objetivando controlar o desajuste das contas públicas, que acabaram por piorar a dívida estadual, como ocorreu, por exemplo, com a Política de Demissões Voluntárias (PDV) cuja falta de diagnóstico correto e de planejamento fez com que a maior parte dos demissionários fosse servidores com salários baixos, não sendo suficiente, portanto, para diminuir os gastos com pessoal, um dos problemas mais graves do estado. Além disso, em muitos casos outros funcionários precisaram ser contratados para repor o quadro a fim de não haver prejuízo para a prestação de serviços públicos. A própria política de desestatização não teve os resultados esperados, pois apresentou retornos relativamente baixos quando comparados com outros estados, como

São Paulo e Rio de Janeiro. Por fim, a tentativa de aumentar o PIB gaúcho através da concessão de isenção fiscal às empresas, sem que o estado tivesse realmente condições para arcar com tal benefício contribuiu ainda mais para agravar a situação fiscal gaúcha (ARAÚJO, 2006). Neste sentido, foi destacado:

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 (ARAÚJO, 2006, p. 131).

De fato, o Rio Grande do Sul é um dos dois únicos estados brasileiros cuja dívida é o dobro da receita, portanto, ainda permanecendo fora dos limites estabelecidos pela LRF. A dificuldade em implementar o ajuste fiscal tem afetado significativamente a capacidade de o estado retomar o crescimento econômico, o que já se reflete na retração de seus indicadores de qualidade de vida (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2008). Neste contexto, a possibilidade de contrair um empréstimo com o Banco Mundial para auxiliar no ordenamento das contas gaúchas apresentou-se como alternativa auspiciosa para o governo do estado.

Inicialmente é preciso esclarecer que o pleito do Rio Grande do Sul refere-se à contratação da operação de crédito externo, com garantia da União, no valor de até US\$ 1,1 bilhão entre o governo do RS e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial), na modalidade de apoio a políticas públicas, denominada *Development Policy Loan*, cujos recursos são destinados a apoiar o Programa de Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento do Rio Grande do Sul. O contrato previa que os recursos seriam desembolsados em duas parcelas (tranches):

I- a primeira, no montante de US\$ 650 milhões, seria utilizada na substituição de parcelas das dívidas extra-limite do estado, que correspondem a contratos que ficaram de fora da renegociação da dívida com a União pela Lei nº 9496/97. São elas: (1) dívida mobiliária; (2) dívida com a Fundação Banrisul, referente à reestruturação da dívida do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES; (3) a dívida administrada pelo Banco do Brasil, referente ao FUNDEF; e (4) a dívida administrada pelo Banco do Brasil em nome da União, referente ao PROES.

II- a segunda parcela, no montante de US\$ 450 milhões, seria utilizada exclusivamente na reestruturação da dívida do PROES administrada pelo Banco do Brasil em nome da União.

Para garantir que o empréstimo fosse aplicado exclusivamente com estes propósitos, o contrato previu que o Banco Mundial efetuará os pagamentos diretamente aos credores.

O pleito encaminhado ao Senado Federal foi enviado para apreciação da STN em 17-03-2008. No entanto, já em 04-09-2006 o senador Pedro Simon (PMDB-RS) havia encaminhado um expediente ao Presidente Lula informando que uma Carta Consulta estava sendo enviada ao Ministério da Fazenda, comunicando que o estado do Rio Grande do Sul estava negociando a reestruturação de parte de suas dívidas por meio de financiamento do Banco Mundial (SENADO FEDERAL, 2008b).

As negociações com o Bird ganharam peso a partir de Maio de 2007, quando o ministro da Fazenda, Guido Mantega, sinalizou apoio à realização da operação. Desde então, cerca de doze missões técnicas do Banco Mundial foram realizadas no estado para discutir o empréstimo (AGENDA 2020, de 01-08-2008). Nesta fase, destacaram-se os papéis da governadora do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius, empossada em Janeiro de 2007, e do secretário da Fazenda, Aod Cunha⁴⁶, que participaram ativamente das negociações com o Banco, apresentando propostas de ações do governo para melhoria da gestão pública e da arrecadação e para a redução de gastos. De fato, a obtenção do empréstimo tornou-se prioridade para o governo do RS, o que levou a mídia local a destacar a “fixação” da governadora com relação à operação de crédito (CASAROTTO, 2008).

A principal argumentação do governo estadual estava baseada na necessidade de reestruturação da dívida pública como maneira de retomar o desenvolvimento do Rio Grande do Sul: “Ajuste fiscal transforma-se em posto de saúde, em estrada, em empregos para mulheres, educação de qualidade” (fala de Yeda Crusius, cf. RIO GRANDE DO SUL, 2008). As propostas e o empenho da governadora e do secretário permitiram que tanto o Bird, quanto a Assembléia Legislativa aprovassem por unanimidade o empréstimo, conforme se manifestou o Diretor do Banco Mundial para o Brasil, John Briscoe:

A nossa vocação é desenvolvimento, e o que a governadora Yeda nos apresentou foi um programa de reestruturação essencial para a população do Rio Grande do Sul ter crescimento e serviços públicos de melhor qualidade. Do *board* do Banco, formado por 180 países, os donos do Banco Mundial, tivemos só elogios neste empréstimo aprovado por unanimidade” (JUSBRASIL, 2007).

⁴⁶ O secretário deixou o cargo em Janeiro de 2009 alegando estar estudando propostas para assumir cargos no Banco Mundial e no FMI. Segundo Rocha (2009), “De perfil técnico, ele [Aod Cunha] comandou um programa de corte de gastos e de aumento na arrecadação, baseado no qual a governadora [Yeda Crusius] anunciou, em dezembro último, o fim do déficit fiscal e o equilíbrio das contas do Estado pela primeira vez desde os anos 70”.

O empréstimo resultou de uma expressiva parceria entre o Governo do Estado, o Ministério da Fazenda e o Congresso, que reconhecem que o Rio Grande precisa voltar a trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal para crescer e melhorar a qualidade da vida da população. [...] A aprovação deste empréstimo pela Diretoria Executiva do Banco Mundial é testemunho do vigoroso programa de ajuste fiscal e reforma do setor público iniciado pelo Governo do Rio Grande do Sul (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2008).

Após a aprovação da operação pelo prestador e pelo Legislativo estadual, o pleito passou para a análise do Executivo Federal. O pedido de autorização apresentado pelo estado propunha que a operação se enquadrava na hipótese de excepcionalidade prevista no § 7º do artigo 7º da Resolução SF nº 43/2001⁴⁷, o qual determina que as operações que representam reestruturação e recomposição do principal das dívidas estão excluídas da observância dos seguintes limites: (1) o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não pode ser superior a 16% da Receita Corrente Líquida; (2) o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não pode exceder a 11,5% da Receita Corrente Líquida; e (3) o montante da dívida consolidada não pode exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal através da Resolução nº 40/2001.

Nesse sentido, a STN iniciou uma série de questionamentos à PGFN quanto à aplicabilidade do enquadramento do pleito naquele artigo. Devido à inexistência de pleitos anteriores dessa natureza analisados pela STN, a secretaria procurou inicialmente dirimir suas dúvidas com relação à definição de “reestruturação e recomposição do principal de dívidas”. Em resposta, a PFGN emitiu o Parecer nº 1331/2007⁴⁸ estabelecendo que

(...) a exceção aos limites de endividamento de estado, municípios e do Distrito Federal, contida no § 7º do art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, deve ser interpretada, em consonância com a obrigatoriedade da limitação do endividamento dos entes federados, inscrito no § 1º do art. 1º da LRF, de modo a somente permitir operações de crédito realizadas a título de reestruturação/recomposição do principal de dívidas preexistentes desses entes, quando a expressão financeira da nova operação for tal que promova a melhora da posição do ente, em termos de constituição de um fluxo de pagamentos relativos a amortizações, juros e demais encargos relativos à nova dívida inferior ou igual àquele vigente antes da realização desta. (SENADO FEDERAL, 2008b, p. 136, grifo nosso).

O Parecer da PGFN deixa claro, portanto, que a possibilidade do enquadramento na excepcionalidade depende de análise do mérito da operação (comprovação de melhoria

⁴⁷ “Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: (...) § 7º O disposto neste artigo não se aplica às operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas.” (RSF 43/2001).

⁴⁸ Não foi possível identificar a data de emissão do parecer.

financeira). Não obstante o disposto no Parecer, a STN voltou a questionar a PGFN quanto à possibilidade de aplicar a excepcionalidade para pleitos de reestruturação de dívidas de estados cuja dívida financeira fosse maior que a Receita Líquida Real Anual, e que, portanto, estariam descumprindo uma das metas do Programa de Ajuste Fiscal (Lei 9496/97), a qual previa que os estados deveriam manter a relação Dívida Financeira/RLR na proporção um pra um⁴⁹. Com relação a esse questionamento a PGFN expressou seu posicionamento através do Parecer n° 43/2008⁵⁰, segundo o qual:

(...) operações de crédito contraídas no bojo de processo de reestruturação ou renegociação de dívida pré-existente não constituem “dívida nova” para os efeitos da (...) Lei n° 9496, de 1997, não sujeitando o ente contratante às restrições aplicáveis aos casos de novas dívidas propriamente ditas. (SENADO FEDERAL, 2008b, p. 136).

Portanto, segundo entendimento da PGFN o estado do RS não estaria sujeito à restrição de contratação de novas dívidas por não possuir a proporção na relação Dívida/RLR, pois a operação pleiteada não representava, de fato, uma “dívida nova”.

Por fim, a STN fez outras consultas à PGFN, respondidas através do Parecer n° 824/2008, referentes a alguns aspectos técnicos da operação não mais relacionados à interpretação da lei. Por causa dessas peculiaridades, o processo de análise do pleito demandou uma tramitação atípica e exigiu que a STN elaborasse uma metodologia própria para a análise do caso.

A fim de elaborar uma metodologia que pudesse ser replicada para qualquer caso similar, em 30-04-2008, foi emitida uma Nota Conjunta (n° 22/2008), sob coordenação da COPEM, com participação da COREM, COAFI, COREF, CODIP e COGEP⁵¹, com a sugestão dos procedimentos de análise dos pleitos de reestruturação e recomposição do principal das dívidas com relação à aplicabilidade da exceção contida no § 7° do artigo 7° da RSF n° 43/2001. A proposta aprovada pelo Secretário do Tesouro Nacional propunha o fluxo de informações conforme resumido no Fluxograma (Ilustrações 5 e 6).

⁴⁹ Na realidade o Programa previa uma trajetória para a dívida que levaria a essa proporcionalidade.

⁵⁰ Não foi possível identificar a data de emissão do parecer.

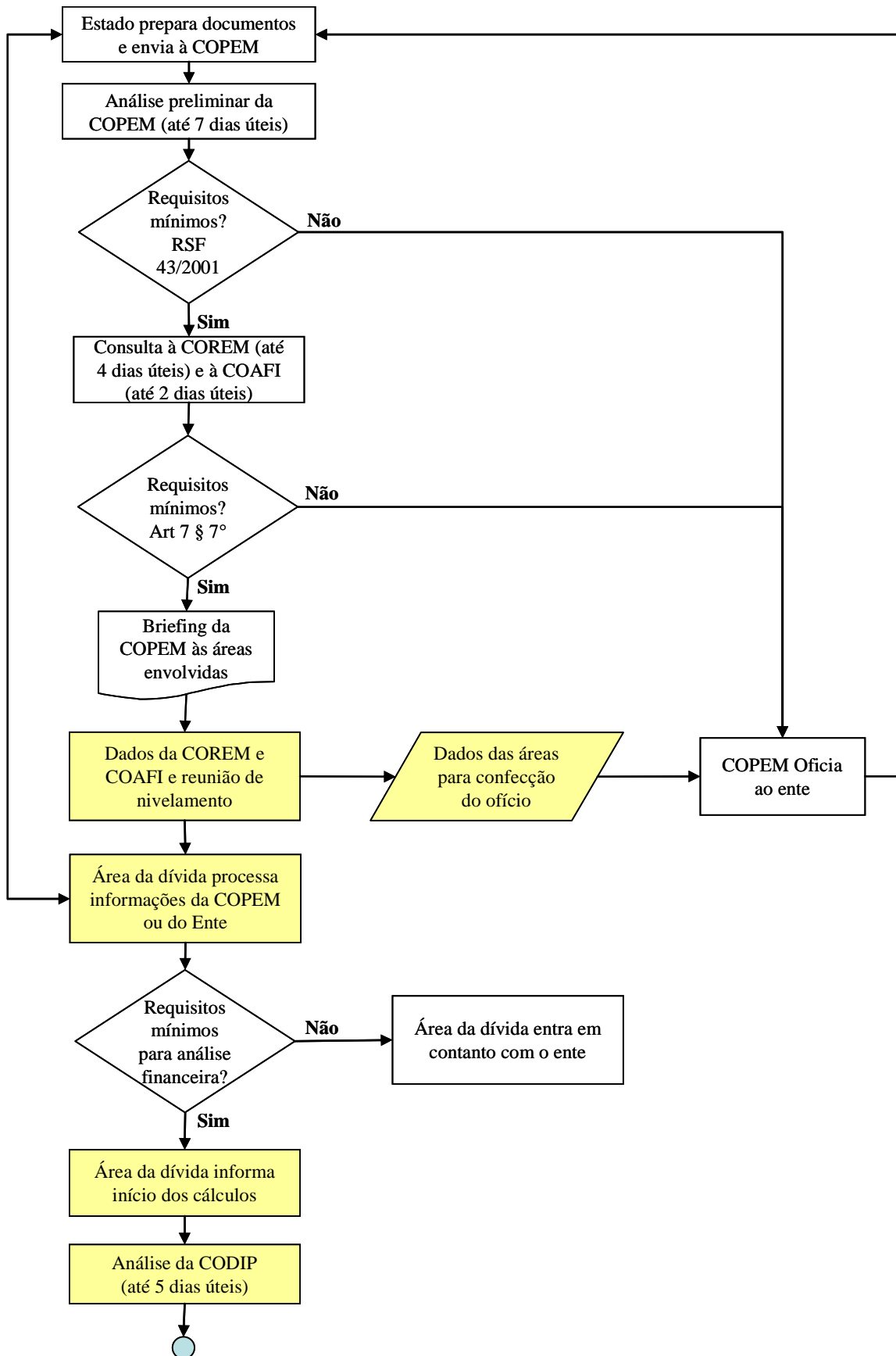
⁵¹ COPEM - Coordenação-Geral de Operações de Crédito dos Estados e Município;
COREM - Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Município;
COAFI - Coordenação-Geral de Haveres Financeiros;
COREF - Coordenação-Geral de Responsabilidades Financeiras e Haveres Mobiliários;
CODIP - Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública; e
COGEP - Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública.

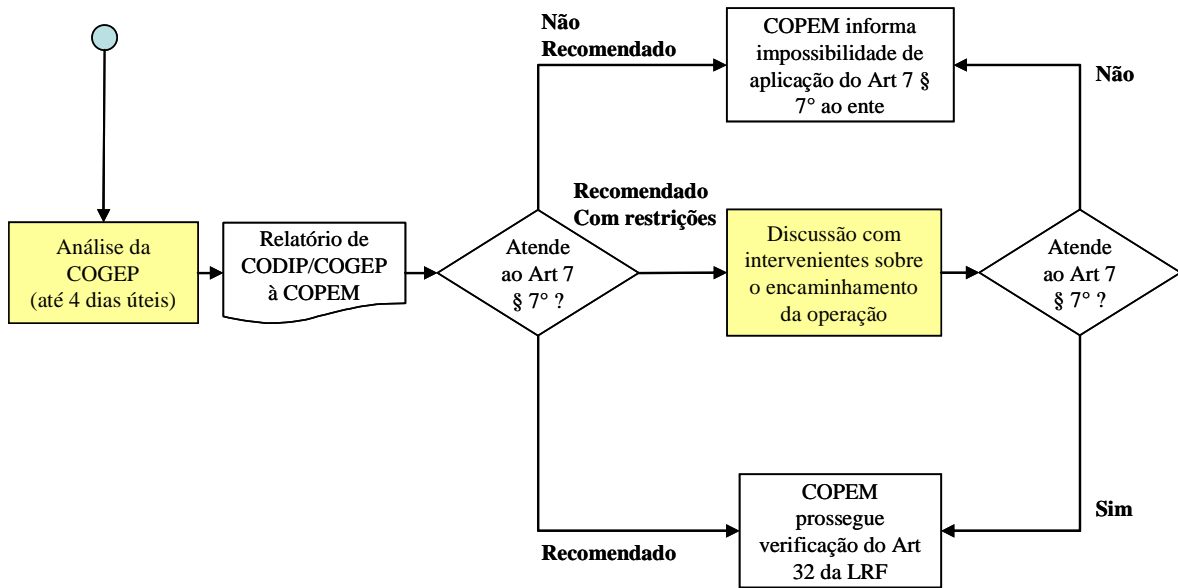
A metodologia estipulou quatro parâmetros para análise das operações, a saber: (1) a “inexistência de novos recursos”, ou seja, o ente deve utilizar todo o recurso do financiamento para abater ou quitar as dívidas já existentes, de forma a garantir o cumprimento do princípio da limitação do endividamento dos entes federados, conforme preconizou a PGFN no Parecer nº 1331/2007; (2) “valor presente (VP) da dívida reestruturada menor ou igual ao valor presente da dívida anterior e níveis prudentes de risco assumidos com a nova operação”, de forma a assegurar que a operação represente, de fato, uma melhora na situação fiscal do ente; (3) a “reestruturação de principal da dívida”, o que significa que a operação deve indicar explicitamente que se destina ao pagamento de principal da dívida, não podendo ser utilizada para reestruturação de fluxo de dívida; e (4) “ausência total de carência ou, em caráter excepcional, esquema de pagamento customizado (sob medida) com o propósito de melhorar o perfil da dívida”, a fim de evitar que a concessão de carência (como é típico em operações de crédito) represente, indiretamente, uma postergação do esforço fiscal do ente.

A Nota Conjunta nº 22/2008 ainda definiu a divisão de competências entre as Coordenações da STN, cabendo incumbências à: COPEM, COREM, COAFI, CODIP, COGEP e COREF⁵². Coube à Coordenação Geral de Operações da Dívida Pública – CODIP/STN – a análise financeira da operação, a fim de verificar se haveria de fato melhora para o ente, tanto em relação à redução dos fluxos de pagamentos futuros (*ex ante*), quanto em relação aos riscos dessa redução não se confirmar (*ex post*) devido às variações macroeconômicas (como taxa de câmbio, inflação e juros).

⁵² É preciso destacar que a análise da COREF com relação à concessão de garantia da União é feita paralelamente, regendo-se por prazos e regulamentos próprios.

Ilustração 4 - Fluxograma Reestruturação Dívida





Fonte: SENADO FEDERAL (2008b, p. 75).

Na análise do pleito do Rio Grande do Sul, a CODIP, em parceria com a Coordenação Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública – COGEP/STN – emitiu o Parecer Conjunto nº 3 CODIP/COGEP/STN, de 13-06-2008, concluindo que a operação atende aos critérios de Valor Presente (VP) e de Taxa Interna de Retorno (TIR) e apresenta classificação de risco moderado, de forma que a operação foi recomendada com ressalvas, ou seja, outros aspectos ainda precisariam ser analisados para a confirmação (ou não) do enquadramento.

Neste sentido, o parecer recomendou que fossem avaliados aspectos como: a concentração de fluxos, capacidade de pagamento, concentração em um mesmo indexador, efeito dos choques sobre a receita do estado e a aceitação pelo RS de novas metas de prudência fiscal, etc.

A fim de cumprir essa recomendação e avaliar o impacto da concentração em um mesmo indexador, a COGEP e a COREM emitiram o Parecer Conjunto COGEP/COREM/STN nº 04/2008, de 17-06-2008, concluindo que

apesar do aumento de risco imposto pela troca de uma dívida indexada ao IGP-DI por outra indexada em dólar, mesmo considerando a desconcentração em um mesmo fator de risco, dada a magnitude relativa reduzida da operação, e, portanto, seu impacto sobre a dívida total, e as vantagens de custo envolvidas, entende-se que a análise desse item não impede a recomendação quanto à viabilidade da operação. (SENADO FEDERAL, 2008b, p. 10).

Em outras palavras, a STN concluiu que a substituição de uma dívida indexada ao IGP-DI por uma outra indexada ao dólar representava um aumento do risco da operação, pois o dólar é mais suscetível a variações conjunturais na economia mundial, portanto, uma crise

financeira internacional, como a que está em curso desde o segundo semestre de 2008, poderia piorar o perfil da dívida. No entanto, como a magnitude da operação é pequena relativamente à dívida total (indexada pelo IGP-DI) e as vantagens envolvidas na operação são grandes, o aumento do risco não inviabilizava a operação.

Dessa forma, embora a primeira recomendação contivesse ressalvas, o pleito foi, com base nos pareceres apresentados, considerado passível de enquadramento na exceção do § 7º do artigo 7º da RSF nº 43/2001.

É preciso destacar que o fluxograma aprovado refere-se à análise da aplicabilidade do § 7º do artigo 7º da RSF nº 43/2001 em uma operação de crédito, e, portanto, está apenas acrescentando novas etapas ao processo típico de tramitação de um pleito. Após a definição quanto ao enquadramento da operação, o processo seguiu o seu curso normal dentro da burocracia.

É importante notar, no entanto, que as novas etapas institucionalizadas para este tipo de operação extrapolam a avaliação do tipo *checklist* realizada na tramitação básica. Ao prever uma análise de mérito – ainda que não seja uma avaliação ideal, capaz de estimar o impacto da operação para o bem estar social – a burocracia está, pelo menos, introduzindo critérios mais amplos de avaliação.

Com relação às exigências-padrão, o Parecer PGFN/COF nº 1207/2008, de 20-06-2008 indicou que a primeira recomendação da operação pela COFIEX foi datada de 13-12-2007, mas foi substituída pela Recomendação nº 373, de 15-05-2008, portanto, cerca de cinco meses depois da primeira recomendação. Não há nos documentos analisados menção explícita à causa da substituição, mas é possível presumir que a demora na tramitação do processo devido às dúvidas quanto à aplicabilidade da exceção e a apresentação de novos documentos tenha gerado a necessidade de uma nova análise pela COFIEX.

Em 17-06-2008, a COREM emitiu a Nota nº 657, certificando que a operação não violava o contrato de refinanciamento do estado, pois não substituíria integralmente a dívida estadual renegociada em 1997 e, portanto, não extinguiu o Programa. No entanto, na Nota nº 659, emitida na mesma data, a COREM demonstrou que o estado estava classificado na categoria de risco “C”, o que significava que o RS não tinha capacidade de pagamento suficiente para cobrir à totalidade de encargos e das amortizações da dívida, fato que inviabilizaria a concessão de garantia da União. Entretanto, o Parecer da COREF nº 1153/2008, de 18-06-2008, afirma que o Ministro da Fazenda, em caráter excepcional, pode

examinar a concessão de garantia da União nos casos de entes classificados na categoria “C” de risco, quando a operação observar, cumulativamente, as seguintes condições⁵³: (1) contar com contra-garantias do tomador, consideradas suficientes e idôneas pela União; (2) os recursos da operação forem destinados a projetos considerados relevantes para o Governo Federal; e (3) o tomador possua recursos suficientes compatíveis com a situação fiscal para o atendimento das contrapartidas a seu cargo. Note-se que as condições têm um caráter subjetivo, ficando, portanto, a cargo do Governo Federal decidir quanto à adequação à excepcionalidade.

De fato, a governadora do RS solicitou ao Ministro da Fazenda, em 12-06-2008, a concessão, em caráter excepcional, da garantia da União para a operação. Deve-se ressaltar que não há no conjunto dos documentos encaminhados ao Senado Federal e que fizeram parte da Pauta Cheia da reunião da CAE documento que faça menção à decisão do Ministro da Fazenda com relação a este aspecto, mas se pode presumir que o Ministro aprovou de fato a concessão uma vez que ele já havia sinalizado apoio à operação e que, como se sabe, no fim a operação foi aprovada e realizada. E este fato já é um indicador da necessidade de intervenção política no processo burocrático. É interessante notar, no entanto, que o caráter excepcional não contempla as categorias de risco superiores a “C”, ou seja, as que apresentam alto risco de inadimplência, de forma que a brecha deixada na legislação não se aplicaria para casos em que o ente está com as finanças muito comprometidas. Essa parece ser, portanto, uma certa forma de flexibilização dos limites, sem contudo comprometer as boas práticas fiscais.

Baseado nas Notas da COREM, a COPEM emitiu seu Parecer n° 1152, de 18-06-2008, apresentando um resumo de todas as análises realizadas até aquele momento. Embora todos os pareceres sejam importantes para o entendimento do caso, o Parecer da COPEM tem uma importância elevada, pois nele estão contidas as principais razões pelas quais o pleito foi indeferido pela STN.

De fato, a despeito de a maior causa da demora na análise do pleito ter sido a dúvida quanto ao enquadramento na exceção do § 7º do artigo 7º, o principal obstáculo à aprovação da operação estava no fato de o estado do RS não cumprir um dos requisitos mínimos exigidos pelo artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber: os limites de despesa com pessoal.

⁵³ Conforme estipula a Portaria MF n° 89/97, alterada pela Portaria MF 276/97, que trata dos requisitos para concessão de garantia da União.

Para uma melhor compreensão deste processo, é preciso destacar um aspecto relevante: o fato de que em Abril e em Maio de 2008, o estado do Rio Grande do Sul ter entrado com duas liminares no Supremo Tribunal Federal com pedidos relativos à operação em análise. A primeira liminar referia-se justamente a um pedido do estado para superar a decisão da STN em indeferir o pleito, com base especialmente no não cumprimento pelo ente dos limites de despesas com pessoal. Segundo parecer da PGFN/COF nº 1207/2008, de 20-06-2008, o estado apresentou, em 03-06-2008, uma Certidão do TCE-RS (nº 2234/2008) certificando que a despesa com pessoal no exercício de 2007 estava dentro dos limites exigidos pela LRF (conforme tabela a seguir).

Tabela 5 - % das Despesas com Pessoal no total da Receita Corrente Líquida (2007)

	RS	LRF
Poder Executivo	42,95%	49,0%
Poder Legislativo*	2,36%	3,0%
Poder Judiciário	5,28%	6,0%
Ministério Público	1,82%	2,0%

*Incluindo o Tribunal de Contas

Fonte: SENADO FEDERAL (2008b) – elaboração própria

No entanto, embora a certidão do TCE-RS apontasse para o cumprimento das exigências da LRF, a STN constatou que o cálculo do TCE excluía alguns elementos que, em seu entendimento, deveriam ser considerados. Com relação a esse aspecto, chama a atenção o fato de um órgão do poder Executivo (a STN) questionar um documento oficial de um órgão do poder Legislativo (Tribunal de Contas), impondo a lógica burocrática a todas as esferas de poder.

Segundo a Ação Cautelar nº 2026, de 23-04-2008, assinada pelo Ministro Joaquim Barbosa, a STN havia indeferido o pedido de contratação de crédito externo com base em três argumentos, os quais se referiam tanto aos limites de despesa com pessoal por Poder, como ao artigo 33 da LRF. O primeiro argumento referia-se ao entendimento da STN de que a Despesa de Pessoal do estado estava sub-avaliada, pois o cálculo utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado não levava em conta (1) o valor do Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores, (2) as despesas com pensionistas, (3) as despesas com pessoal da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMAER e da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR e (4) as despesas decorrentes da revisão anual dos salários dos servidores.

A inclusão de tais valores no cálculo da Despesa com Pessoal levaria o estado a extrapolar os limites fixados pela LRF. Segundo a STN,

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui ao Ministério da Fazenda, por meio do art. 32, a verificação da observância da mencionada lei complementar. O Tribunal de Contas do Estado certificou o cumprimento dos limites tendo por fundamento metodologia de cálculo que, no entendimento deste Ministério, não se coaduna com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. A Resolução nº 43 do Senado Federal, por meio do parágrafo 1º do art. 25, permite que o Ministério da Fazenda, caso constate que as informações são insuficientes para sua análise, poderá solicitar informações complementares. Foram solicitadas diversas informações ao estado com este propósito. Os dados finais (...) apontam a extrapolação do limite de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal de três órgãos: Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público [...] (SENADO FEDERAL, 2008b, p. 137).

O fato de o Poder Executivo não ultrapassar o limite levou o governo do estado a argumentar: “Se ao Poder Executivo não é dado interferir na gestão financeira dos demais Poderes e órgãos autônomos, não é justo, em contrapartida, lhe impor sanções em decorrência de inobservância, por algum deles, de critérios definidos por lei” (Ação Cautelar nº 2026, p. 3). Em outras palavras, como a operação seria assinada pelo Poder Executivo do RS, e neste poder não havia extrapolação dos limites, seria injusto um Poder se prejudicar pela ação de um outro Poder, já que estes são autônomos e o Executivo não tem mecanismos de controle financeiro sobre os demais poderes⁵⁴.

O segundo argumento apontado pela Ação Cautelar como motivador para o indeferimento do pleito foi a ausência de apresentação por parte do ente de certidão expedida pelo TCE-RS que atestasse o cumprimento do artigo 33 da LRF. Segundo este artigo, a instituição financeira que contratasse operação de crédito com ente da Federação deveria exigir comprovação de que a operação atendesse às condições e limites estabelecidos, sendo a operação considerada nula caso a exigência não fosse cumprida. A Ação Cautelar aponta que a não apresentação da certidão possivelmente se deveu a irregularidades no convênio firmado com o município de Crissiumal, no âmbito do Programa Troca-Troca de Sementes⁵⁵. Por sua vez, o estado afirmou que o TCE-RS expediu nova certidão (Certidão 2286/2008),

⁵⁴ Sobre este ponto é importante observar que em 2008 foi enviada ao Congresso Nacional a primeira proposta de alteração na LRF. De iniciativa do poder Executivo, a proposta pretendia que o cumprimento dos limites com gastos de pessoal dos entes subnacionais deveria ser avaliado separadamente, ou seja, o Executivo não seria penalizado pela extrapolação dos limites pelos demais poderes. Durante a tramitação no Congresso a proposta recebeu uma emenda, de iniciativa do próprio poder Legislativo, sugerindo que a exigência de cumprimento dos limites propostos pela LRF fosse suspensa quando a operação fosse realizada exclusivamente para melhorar o perfil de dívida já existente. Até o momento as alterações não foram aprovadas.

⁵⁵ Embora a Ação Cautelar faça referência apenas a esta irregularidade, o Parecer nº 1152 da COPEM aponta que tomou conhecimento da existência de outras operações de créditos irregulares do estado, referentes às operações com o Município de Cachoeirinha e com o IPERGS do Município de Bagé.

confirmando a inexistência de operações de crédito passíveis de anulação de acordo com o artigo 33 da LRF.

Por fim, o terceiro argumento apresentado na Ação Cautelar referia-se à falta de comprovação pelo RS de que a operação se enquadrava no parágrafo 7º do artigo 7º da Resolução 43/2001. Note-se que a Ação Cautelar é datada de 23-04-2008, enquanto o enquadramento na excepcionalidade só foi confirmado pela STN em 17-06-2008.

É importante destacar que o ministro Joaquim Barbosa, a despeito das contra-argumentações do RS, indeferiu o pedido de liminar. Portanto, o primeiro entendimento do STF foi de que o ente não estava de fato cumprindo as exigências mínimas para a autorização da operação.

A segunda liminar proposta pelo estado do RS referia-se à suspensão da inscrição do estado no Cadastro Único de Convênio – CAUC, o que poderia inviabilizar as transferências voluntárias de verbas federais para o estado e impedir a contratação de operações de crédito⁵⁶. Ocorre que a governadora do estado enviou à STN declaração, datada de 28-03-2008, informando que o estado aplicou, em 2007, 30,23% dos recursos em educação e 13,42% em serviços de saúde. No entanto, ao confrontar os dados constantes no CAUC, a STN calculou que o estado aplicou, em 2007, apenas 5,8% das receitas em serviços de saúde, de forma que

o Estado não cumpre plenamente as condições legais para receber a garantia da União por não atender as exigências estabelecidas na art. 40, conjugadas com o art. 25, ambos da Lei Complementar nº 101/2000, em especial as referentes à aplicação mínima dos recursos em saúde (SENADO FEDERAL, 2008b, p. 17).

Por esse motivo o ente pleiteante entrou com o pedido de liminar para suspender sua inscrição no CAUC. O pedido foi deferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski, por meio da Ação Cautelar nº 2040-9, de 14-05-2008. De forma que, enquanto a referida ação estivesse vigente, a garantia da União ao estado do Rio Grande do Sul não poderia ser negada com base no descumprimento da aplicação do limite mínimo de suas receitas em saúde. A justificativa do estado acatada pelo Ministro Lewandowski ressaltava que a inscrição do estado no CAUC ocorreu por ação do Ministério da Saúde em razão de divergências na metodologia de cálculo do valor mínimo de recursos investidos em áreas e serviços de saúde nos exercícios de 2006 e 2007 e destacava que o TCE-RS havia emitido certidão (nº 1969/2008) afirmando que o ente

⁵⁶ O CAUC é um subsistema desenvolvido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Foi criado pela STN como um instrumento de controle da gestão fiscal, objetivando simplificar a verificação, por parte do gestor público, do atendimento das exigências estabelecidas pela Constituição Federal, pela LRF e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para as transferências voluntárias de recursos da União (*site* STN).

cumpriu, em 2007, a aplicação mínima do percentual previsto para área de saúde. Nessa situação, a controvérsia se deu mais uma vez em relação à metodologia de cálculo utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado, neste caso a contestação também partiu de órgão do Executivo, o Ministério da Saúde.

Cabe destacar que não está em discussão aqui a legitimidade da pretensão de padronização dos cálculos proposta pela STN. Afinal, ter valores que possam ser comparados presume-se que seja condição necessária para que os gestores fiscais consigam desempenhar eficazmente suas funções. Parece claro, portanto, que a falta de padronização interfere, para o bem ou para o mal, na avaliação da situação fiscal dos entes. No entanto, há aqui um claro conflito de competências, pois não cabe ao Poder Executivo legislar sobre endividamento público, de forma que a proposta para padronização da metodologia deveria partir do Legislativo, ou, pelo menos, ser ratificada por este Poder através da aprovação legislativa do Congresso Nacional. E, neste sentido, a pretensão do Executivo parece se enquadrar na análise weberiana de que sem o controle político sobre a burocracia, esta tentará galgar poder através daquilo que lhe é próprio, ou seja, de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativos, colocando, assim, em risco a lógica democrática. Afinal, por mais legítima que seja a proposta da burocracia, a definição de regras por agentes públicos não sujeitos a uma cadeia clara de responsabilização recai no problema do esvaziamento da democracia, pois não se pode assumir *a priori* que o que é tecnicamente vantajoso pelo ponto de vista racional, seja de fato o que é demandado pela sociedade.

Neste sentido, ainda com relação às liminares, o mesmo Ministro Ricardo Lewandowski⁵⁷ reconsiderou o indeferimento assinado pelo Ministro Joaquim Barbosa quanto aos limites de despesa com pessoal do estado. A Ação Cautelar nº 2026-3, de 27-05-2008, assinada pelo Ministro Lewandowski, concluiu:

Assim, se ao Ministério da Fazenda cabe verificar o cumprimento dos limites e condições para a realização de operações de crédito no caso dos Estados-membros, sua atuação, em princípio, há de basear-se nos pareceres dos tribunais de contas, quanto aos limites de despesas de pessoal.

Se o TC do Rio Grande do Sul atestou a higidez das contas públicas nesse aspecto, entendimento contrário da STN, acostado às fls. 55-65, não pode, por si só, obstar a apreciação do pleito de empréstimo formulado por aquele ente federado pelo Senado Federal.

⁵⁷ Aparentemente não há ligação direta entre o ministro e o Rio Grande do Sul, pois o ministro é carioca e fez sua carreira em São Paulo.

Isso posto, verificando a presença da fumaça do bom direito e do perigo na demora, reconsidero a decisão de fls. 378-381, para deferir, em parte, a medida liminar pleiteada, *ad referendum* do egrégio Plenário desta Corte, apenas para permitir que o pedido de empréstimo formulado pelo Estado do Rio Grande do Sul junto ao Banco Mundial seja apreciado pelo Senado Federal, quanto aos limites da despesa com pessoal, com base nas certidões emitidas pelo Tribunal de Contas local, sem prejuízo do exame, por parte daquela Casa Legislativa, do parecer contrário da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e do cumprimento de outras exigências pertinentes. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 27-052008, p. 5, grifo nosso).

Portanto, o Supremo deu abertura para o julgamento político do Senado e ao mesmo tempo acabou com a pretensão da STN em padronizar a metodologia para calcular os gastos com pessoal dos estados. Pode-se, dessa forma, afirmar que o STF teve um papel político de destaque na aprovação da operação, servindo como mediador dos conflitos entre políticos e burocratas.

Em resumo, embora a STN por meio de parecer da COPEM tenha indeferido o pleito nos termos do artigo 30, *caput*, da Resolução SF 43/2001, ou seja, sem que o pleito fosse encaminhado ao Senado Federal, o Tesouro não pôde, por força da liminar deferida pelo STF, deixar de encaminhar o pleito para apreciação daquela casa legislativa com base na questão da despesa de pessoal.

Diante do exposto, pode-se dizer, resumidamente, que três fatores que levaram ao indeferimento foram sanados, a saber: (1) a comprovação do enquadramento no § 7º do artigo 7º da RSF 43/2001, solucionado pelo próprio Tesouro através da institucionalização de novos procedimentos analíticos; (2) o descumprimento da aplicação mínima de recursos em saúde, solucionada por meio de liminar do STF; e (3) a extrapolação do limite de despesas com pessoal, também solucionada por meio de liminar do STF.

Essas medidas permitiram que o pleito continuasse sua tramitação normal, passando em seqüência para a análise da concessão da garantia da União pela COREF. O parecer da COREF nº 1153/2008, de 18-06-2008, apontou um resumo da análise realizada pela COREM e pela COPEM, conforme segue:

- I- Autorização Prevista no art. 32 da LRF – COPEM manifestou-se a favor do enquadramento da operação aos termos do § 7º do artigo 7º da RSF 43/2008, mas concluiu que o ente não atende a um dos requisitos mínimos previstos no art. 32 da LRF, propondo o indeferimento do pleito. Todavia decisão do STF determinou que a matéria fosse encaminhada para apreciação do Senado;

- II- Inclusão no Plano Plurianual – Lei Estadual 12749, de 20-07-2007, e Declaração do Secretário de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul atestando a inclusão do projeto na Lei do PPA 2008/2011;
- III- Previsão Orçamentária – Lei Estadual nº 12880, de 27-12-2007, contempla dotações para a execução do projeto.
- IV- Autorização Legislativa – Lei Estadual nº 12917, de 02-04-2008, autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito.
- V- Limites de Endividamento do Estado – As operações enquadradas no § 7º do artigo 7º não se submetem aos limites de endividamento do estado fixados naquele artigo 7º.
- VI- Limites para a concessão da Garantia da União – Há margem para concessão de garantia da União.
- VII- Capacidade de pagamento e aspectos fiscais do estado – Nota nº 659 da COREM informa que estado está adimplente e em dia com os compromissos assumidos no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal, mas como a categoria de risco do ente é “C”, a concessão da garantia da União depende de exame, em caráter excepcional do Ministro da Fazenda.
- VIII- Contra-garantias à garantia da União e margem Disponível – As garantias oferecidas pelo estado do Rio Grande do Sul (receitas constitucionais) são consideradas suficientes para ressarcir a União, caso esta venha a honrar compromissos na condição de garantidora da operação.
- IX- Situação de Adimplência – Consulta indicou existência de débitos em nome do Governo do Rio Grande do Sul junto à Administração Pública Federal, de forma que não está sendo atendido o disposto no § 1º do artigo 10 da LRF, sendo necessária a regularização das pendências para que o ente possa assinar o empréstimo com o Banco Mundial. Por meio do Ofício nº 259/2008, de 23-04-2008, o estado informou que está tomando as medidas necessárias para a regularização.
- X- Antecedentes junto à STN – Não há registro de compromissos honrados pela União em nome do RS, o que significa que a União não precisou exercer garantia.

- XI- Alcance das obrigações contratuais – Obrigações contratuais são passíveis de cumprimento pelas partes envolvidas.
- XII- Demais exigências da Portaria nº 497/90, da Resolução do Senado Federal nº 48/07 e LRF – Ente não está aplicando os recursos mínimos em saúde, de forma que o estado não está cumprindo plenamente as condições legais para receber garantia da União. No entanto, como a ação cautelar nº 2040-9, de 14-05-2008, assinada pelo Ministro Lewandowski, suspendeu a inscrição do estado no CAUC, cabe à PGFN analisar se a medida cautelar suprime a não observância do requisito.

Diante do exposto, a COREF concluiu seu Parecer afirmando que

o Estado encontra-se temporariamente impedido de contratar a presente operação de crédito e de obter a garantia da União, uma vez que não reúne as condições legais estabelecidas para tanto. Todavia, considerando o teor das decisões liminares obtidas, entendemos, salvo melhor juízo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que esta Secretaria está obrigada ao encaminhamento do pleito para apreciação do Senado Federal.

(...)

Diante do exposto, sendo a operação de crédito aprovada pelo Senado Federal e a concessão de garantia da União autorizada pelo Sr. Ministro da Fazenda, entendemos que, previamente à formalização dos instrumentos contratuais, deverá ser verificada a adimplência do interessado junto à União e entidades controladas e formalizado o respectivo contrato de contragarantia. Adicionalmente, sugere-se que, em caso de aprovação, seja avaliada a conveniência de o desembolso da segunda tranche ficar condicionada a análise posterior, com base em indicadores atualizados, a fim de observar seu grau de risco, de acordo com a evolução das condições de mercado. (SENADO FEDERAL, 2008b, pp. 41-42, grifo nosso).

A conclusão da COREF deixa claro que o ente não estava cumprindo as exigências para a autorização do empréstimo, pois não preenchia as condições necessárias para receber a concessão de garantia da União (aplicação mínima de recursos na área da saúde e enquadramento na categoria de risco “C”), bem como estava descumprindo – no entendimento da STN – os limites para despesas com pessoal. Entretanto, a STN estava obrigada a encaminhar o pleito para análise do Senado por força das liminares.

Deve-se ressaltar que uma vez que o STF determinou que o Executivo deveria acatar a certidão do Tribunal de Conta, ficava cessada a razão que justificava o indeferimento da operação, pois o parecer apresentado pelo TCE-RS atestava o cumprimento dos limites. Neste sentido, parece que as principais controvérsias entre políticos e burocratas foram intermediadas pelo Judiciário.

Seguindo a tramitação, o processo passou pela análise da PGFN, que não acrescentou novas informações, apenas ratificou, através do Parecer nº 1207/2008, de 20-06-2008, as informações contidas nos pareceres anteriores⁵⁸.

Enquanto o processo era encaminhado da PGFN para o Ministro da Fazenda e deste para o Presidente da República, o senador Pedro Simon, aguardava em “vigília” no plenário, solidarizado com as presenças dos senadores Heráclito Fortes (DEM-PI), Geovani Borges (PMDB-AP) e Gim Argello (PTB-DF). Segundo consta na Ata da 17ª Reunião Extraordinária da CAE, o senador Mercadante havia garantido ao senador Pedro Simon que a Mensagem da Presidência chegaria impreterivelmente naquele dia, permitindo assim que a matéria fosse incluída na pauta da reunião do dia 24-06-2008.

De fato, a “vigília” do senador Pedro Simon – fato que teve ampla divulgação na imprensa nacional – foi efetiva e ele conseguiu não só que a mensagem fosse lida em plenário na própria sexta-feira, dia 20-06-2008, como também conseguiu mobilizar o presidente da comissão a rever o cancelamento da reunião da terça-feira seguinte. A premência na aprovação da matéria justificava-se pela data da reunião agendada entre o Rio Grande do Sul e o Banco Mundial, dia 15-07-2008. Para que a operação pudesse ser realizada o estado já deveria ter em mãos naquela data a aprovação do Senado, caso contrário o empréstimo não poderia ser realizado.

Como o próprio senador Mercadante não estava em Brasília, a reunião extraordinária só foi efetivamente marcada no próprio dia 24-06, o que contou com um esforço do próprio presidente da comissão que autorizou os funcionários a ligar para os senadores membros da CAE que estavam em Brasília, solicitando a presença deles na reunião. A votação só poderia ocorrer com a presença mínima de 14 senadores, conforme determina o Regimento da casa. O esforço teve êxito e a reunião extraordinária foi realizada no dia 24-06-2008, com início às 11h30 e término às 14h09, sendo presidida pelo vice-presidente da Comissão, senador Eliseu Resende (DEM-MG), e contando com a presença de outros 17 senadores⁵⁹.

⁵⁸ Cabe destacar aqui que a data de emissão do Parecer da PGFN foi dia 20-06-2008, portanto, na sexta-feira que antecedeu à reunião da CAE que discutiria a matéria. Como será apontado adiante, possivelmente os documentos a que o Senador Zambiasi faz referência em seu pronunciamento na reunião eram necessários para a conclusão desse relatório.

⁵⁹ Participaram da reunião os seguintes senadores: Eduardo Suplicy (PT-SP); Ideli Salvatti (PT-SC); Marina Silva (PT-AC); Romero Juca (PMDB-RR); Valdir Raupp (PMDB-RO); Pedro Simon (PMDB-RS); Neuto de Conto (PMDB-SC); Gerson Camata (PMDB-ES); Adelmir Santana (DEM-DF); Heráclito Fortes (DEM-PI); Raimundo Colombo (DEM-SC); Gilberto Goellner (DEM-MT); Romeu Tuma (PTB-SP); Arthur Virgílio (PSDB-AM); Eduardo Azeredo (PSDB-MG); Gim Argello (PTB-DF); e Sergio Zambiasi (PTB-RS).

Chama a atenção o empenho dos senadores para possibilitar a votação do pleito do Rio Grande do Sul. Além do importante apoio do senador Aloísio Mercadante, que nem estava em Brasília, mas mobilizou os recursos que tinha a sua disposição para permitir a realização da reunião, a “vigília” do senador Pedro Simon parece ter sido fundamental para viabilizar a votação da matéria. Os pronunciamentos durante a reunião, conforme disposto na Ata, corroboram essa afirmativa e ainda indicam que os políticos culparam a burocracia pelas dificuldades na tramitação do processo do Rio Grande do Sul. Abaixo estão transcritos trechos proferidos pelos senadores Sergio Zambiasi (PTB-RS) e Heráclito Fortes (DEM-PI), que traduzem explicitamente esse sentimento.

[...] há uma grande expectativa no Rio Grande do Sul, o Estado inteiro estava acompanhando, está acompanhando esse momento, desde sexta-feira passada, em que a perseverança, a persistência, a determinação, a coragem do Senador Pedro Simon, acompanhado do Senador Heráclito Fortes e do Senador Gim Argello, mantiveram a sessão durante seis horas consecutivas, para que o Governo Federal, em consonância com o Governo do Estado, pudesse cumprir as últimas etapas na apresentação da documentação.

Na realidade, a sessão teve um fator histórico extremamente importante, eu digo fundamental, porque, neste período todo, em que esses três companheiros se mantiveram em Plenário, o Governo Federal e o Governo gaúcho compatibilizaram a documentação necessária, complementando essa documentação e, assim, cumprindo o compromisso assumido pelo Presidente da Comissão, Senador Mercadante, para que, ainda na sexta-feira, este projeto estivesse aqui [no Senado], lido em Plenário e publicado para que acontecesse a votação hoje. (Fala do senador Sergio Zambiasi, cf. SENADO FEDERAL, 2008c, p. 24, grifo nosso).

Eu vivi aqui [...] um dia de Dom Quixote comandado pelo nosso Simon na sexta-feira. [...] O Simon foi um bravo aqui na sexta-feira. E com toda razão. Esperava-se que a mensagem chegasse às 10h da manhã. A sessão fluía normalmente, depois ela foi sendo adiada, e, à medida que ela foi sendo adiada, a preocupação dele foi crescendo [...] Eu não teria leviandade de culpar o Presidente da República ou os Ministros, mas a burocracia [pela demora na chegada do pleito]. Tanto isso é verdade que o Presidente da República saiu do Palácio da Alvorada e foi ao Planalto exclusivamente assinar a mensagem e depois se dirigiu a algum ponto do Brasil [...].

[...] quero louvar a atitude do Gim de ter ficado até o final, do Adelmir, que teve que sair por compromisso inadiável, mas, enquanto pôde nos foi solidário. Acho que esse foi um gesto que tem que ser seguido. A solidariedade de entes federados é uma das razões de ser desta Casa, e é preciso que nós vencamos, de qualquer maneira, a burocracia, até porque a solução desse problema é boa para o Rio Grande do Sul, é boa para o Governo Federal, é boa para o Brasil. Não sei por que não era boa para a burocracia.

Felizmente tivemos êxito, está de parabéns o Senador Simon, e fica de pé o meu compromisso com ele de fazermos um acordo do chimarrão com a rapadura, defendendo os nossos Estados pelo bem do Brasil. (Fala do senador Heráclito Fortes, cf. SENADO FEDERAL, 2008c, p. 28, grifo nosso).

O discurso do senador Fortes mostra que nesse momento havia se exacerbado a tensão entre políticos e burocratas. Os discursos permitem presumir que os senadores sentindo-se ameaçados pelo zelo burocrático da Secretaria do Tesouro Nacional uniram-se e articularam-se com o objetivo de fazer prevalecer o que consideravam ser o interesse público. Pode-se afirmar, portanto, que, no caso em análise, tornou-se evidente que a tensão constitutiva entre técnica e política desdobrou-se em um momento de conflito explícito entre os senadores e a Secretaria do Tesouro Nacional e, por esse motivo, a dimensão política foi fundamental para a aprovação do empréstimo.

Com relação ao encaminhamento do pleito, após a leitura, a Mensagem nº 409/2008 passou a denominar-se Mensagem do Senado Federal nº 128/2008. O processo, então, foi encaminhado à CAE e, no mesmo dia, passou para análise da relatoria.

Previamente o senador Aloísio Mercadante havia escolhido a senadora Serys Slhessarenko (PT - MT), para relatar a matéria. Embora tenha sido eleita pelo Mato Grosso, esta senadora é natural de Cruz Alta, no Rio Grande do Sul. No entanto, como ela estava em viagem para o Japão, o presidente designou a senadora Ideli Salvatti (PT-SC) como relatora da matéria, na sexta-feira, 20-06. O pleito permaneceu com a relatora até o dia 24-06-2008, quando foi realizada a 17ª Reunião Extradordinária da CAE, com a participação de dezoito senadores, conforme descrito na Tabela 4.

[O Senador Mercadante] pediu para que eu resgatasse que, na sexta-feira, ele já tinha comunicado inclusive os senadores do Rio Grande do Sul, de forma muito especial o Senador Zambiasi, de que a Secretaria do Tesouro Nacional tinha o compromisso de enviar na sexta-feira, como realmente chegou na sexta-feira, o processo, para que nós pudéssemos apreciar. Da mesma forma, o Senador Mercadante me acionou já na sexta-feira para que nós pudéssemos ter o parecer pronto, para, qualquer eventualidade, podermos trazê-lo no dia de hoje.

E, ainda, atendendo a um pedido do Senador Paulo Paim, que tinha um compromisso inadiável no Rio Grande do Sul no dia de hoje, [...] nós fizemos a pedido do Senador Paulo Paim e a pedido do Senador Zambiasi, para que pelo menos dois terços da bancada do Rio Grande do Sul estivesse presente, caso houvesse a deliberação, inclusive a substituição, o Senador Paulo Paim está hoje substituído oficialmente pelo Senador Zambiasi, para que nós pudéssemos ter a presença de dois terços da bancada aqui do Rio Grande do Sul. (Fala da senadora Idelli Salvatti, cf. SENADO FEDERAL, 2008c, p. 22, grifo nosso).

Cabe destacar que o senador Sergio Zambiasi iniciou sua participação como membro da CAE apenas no dia 23-06-2008, assumindo o lugar do senador Paulo Paim (PT-RS). Segundo apontou a Ata da Reunião, essa troca objetivou garantir a presença da bancada do Rio Grande do Sul na reunião, uma vez que o senador Paulo Paim estava em Porto Alegre na ocasião. Portanto, o próprio arranjo entre os senadores para compor os membros que

participariam da votação é mais um indício da importante atuação política que envolveu a aprovação do pleito.

Tabela 6 - Senadores participantes da 17ª Reunião Extraordinária da CAE

	Admissão na Comissão	Participação
Bloco do Governo		
Eduardo Suplicy (PT-SP)	06-02-07	Titular
Ideli Salvati (PT-SC)	23-06-08 ⁽¹⁾	Suplente
Marina Silva (PT-AC)	10-06-08 ⁽²⁾	Suplente
Bloco da Maioria		
Romero Juca (PMDB-RR)	05-09-07	Titular
Valdir Raupp (PMDB-RO)	05-09-07	Titular
Pedro Simon (PMDB-RS)	05-09-07	Titular
Neuto de Conto (PMDB-SC)	05-09-07	Titular
Gerson Camata (PMDB-ES)	19-12-07	Titular
Bloco da Oposição		
Adelmir Santana (DEM-DF)	06-02-07	Titular
Heráclito Fortes (DEM-PI)	25-11-08 ⁽³⁾	Suplente
Raimundo Colombo (DEM-SC)	06-02-07	Titular
Gilberto Goellner (DEM-MT)	27-02-08	Suplente
Arthur Virgílio (PSDB-AM)	06-02-07	Suplente
Eduardo Azeredo (PSDB-MG)	26-11-08	Suplente
Bloco da Minoria		
Romeu Tuma (PTB-SP)	06-02-07	Suplente
Gim Argello (PTB-DF)	20-02-08	Titular
Sergio Zambiasi (PTB-RS)	23-06-08	Suplente

Fonte: Senado Federal - Elaboração Própria

(1) A data informada na página do Senado não corresponde aos dados constantes nas Pautas da CAE, nas quais a senadora aparece como suplente desde 2007

(2) Conforme Of. 66/2008-GLDBAG, informado na página na CAE

(3) O Senador fazia parte da Comissão antes de 24-06-2008, tendo saído depois desta data e retornado em 25-11-2008

Segundo a pauta da reunião, os cinco itens seriam votados na seguinte ordem: (1º) pleito da Prefeitura Municipal de Teresina (PI); (2º) pleito da Prefeitura Municipal de Ipatinga (MG); (3º) pleito do estado de Minas Gerais; (4º) pleito do estado do Amazonas; e (5º) pleito do estado do Rio Grande do Sul.

Após a votação do primeiro pleito, o senador Zambiasi fez menção de requerer inversão de pauta para passar o pleito do RS na frente, no entanto, o Senador Romeu Tuma (PTB-SP) manifestou-se contrariamente: “Senador Sérgio, não pede inversão, porque todo

mundo vai ficar aqui por causa do Rio Grande do Sul, em homenagem ao Pedro Simon, a V.Ex^a, e todos nós aqui viemos para cumprir a palavra com ambos.” (SENADO FEDERAL, 2008c, p. 10).

Dessa forma, o senador Zambiasi não chegou a concluir seu pedido de inversão de pauta e os três primeiros pleitos foram votados de acordo com o previsto na ordem do dia. Entretanto, após a votação do empréstimo a Minas Gerais, o próprio senador Romeu Tuma pediu inversão de pauta para que o pleito do RS fosse votado antes do pleito do estado do Amazonas, pois entendia que ao longo da reunião surgiram algumas dúvidas com relação à matéria que considerava importante esclarecer. A inversão da pauta foi aprovada e a senadora Ideli Salvatti iniciou a apresentação do seu parecer.

Durante a apresentação e discussão da matéria a relatora leu uma parte da Ação Cautelar 2026-3, justificando o encaminhamento do pleito ao Senado uma vez que havia sido indeferido pela STN. Cabe destacar apenas que a relatora pensava que a Ação Cautelar era de caráter sigiloso, portanto, até a manhã daquele dia, ainda existiam dúvidas quanto à possibilidade de divulgação aos demais membros da comissão do teor da Ação. No entanto, naquela manhã, os assessores da senadora verificaram que o conteúdo da Ação estava disponibilizado no *site* do STF e, portanto, acessível a todos. Neste sentido a senadora declarou que:

Eu me senti na obrigação de dar ciência a todos, até para que não paire nenhuma dúvida e que eu fique com a minha consciência, também, absolutamente tranqüila do parecer que eu estou dando neste momento. (Fala da senadora Ideli Salvatti, cf. SENADO FEDERAL, 2008c, p. 20).

Após os esclarecimentos com relação a este ponto, as manifestações dos demais senadores foram no sentido de exaltar a importância da aprovação da operação e a união da bancada riograndense, bem como homenagear o senador Pedro Simon pelo esforço na aprovação do pleito e a senadora Ideli Salvatti por conseguir em tão pouco tempo elaborar um parecer favorável diante de uma situação tão delicada. Assim, a senadora, além do pedido de urgência para a matéria, concluiu seu voto propondo a autorização da operação, nestes termos:

Bom, Presidente, o meu voto, que também já é público, está na mão de todos os senadores. *‘O pleito encaminhado pelo Estado do Rio Grande do Sul encontra-se de acordo com que preceituam as Resoluções nº 40 e 43/01 e 48/07 do Senado Federal, ou, quando não, acha-se amparado em liminares do Supremo Tribunal Federal.’* (Fala da senadora Ideli Salvatti, cf. SENADO FEDERAL, 2008c, p. 20, grifo nosso).

É importante notar que durante a reunião não houve discussões entre os senadores acerca do indeferimento da STN no que diz respeito ao cálculo das despesas com pessoal

apresentado pelo TCE-RS. A ausência dessa discussão técnica é por si só um forte indicador da orientação predominantemente política da decisão dos senadores em aprovar a operação.

Uma vez aprovados o Projeto de Resolução do Senado (PRF) e o pedido de urgência a matéria foi encaminhada para o plenário da Câmara Alta. Segundo o regimento interno a matéria deveria entrar na segunda sessão plenária subsequente à chegada do projeto, no entanto, como o presidente da Casa havia decretado recesso branco naquela semana nenhuma votação poderia ser realizada por falta de quorum. Já era sabido, entretanto, que havia três matérias trancando a pauta das votações no plenário, bem como havia a expectativa da chegada de três propostas de Medidas Provisórias vindas da Câmara, o que dobraria o número de matérias trancando a pauta. Por esse motivo, o senador Paulo Paim (PT-RS) realizou diversos pronunciamentos ao longo da semana apelando para a agilidade na votação do empréstimo do RS. A intenção do senador era influenciar o presidente do Senado a desobstruir a pauta de votações. Segundo a Agência Senado, a proposta do senador Paulo Paim levada ao colégio de líderes incluía: (1) a retirada provisória da urgência do projeto de lei regulamentando a atividade de sacoleiro (PLC 27/08), que tinha prioridade na pauta e deveria voltar a tramitar em regime de urgência apenas na semana subsequente; (2) a votação antecipada dos outros dois projetos que também estavam tramitando em regime de urgência: o PLC 71/08, que trata do recolhimento de impostos sobre serviços de transporte internacional de cargas, e o PLC 72/08, que cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; e (3) o adiamento da leitura das Medidas Provisórias que estavam para chegar da Câmara. De fato, o acordo de lideranças foi firmado na terça-feira, 01-07-2008, dia em que o Projeto de Resolução, sob o nº 36/2008, foi lido e aprovado em plenário (AGÊNCIA SENADO, 27-06-2008; AGÊNCIA SENADO, 01-07-2008). Portanto, mais uma vez, foi essencial a mobilização e articulação dos senadores, a fim de que o pleito fosse aprovado e que a aprovação ocorresse em tempo suficiente para viabilizar a assinatura do contrato na reunião agendada entre o Governo do Rio Grande do Sul e o Banco Mundial.

Durante a discussão da matéria, os senadores da bancada gaúcha ressaltaram a importância da autorização da operação para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, bem como destacaram que as negociações para o empréstimo já vinham sendo tecidas há anos com a participação ativa dos senadores Paulo Paim (PT-RS), Pedro Simon (PMDB-RS) e Sérgio Zambiasi (PTB-RS): “Esta foi uma construção suprapartidária, mostrando que quando os interesses do estado ou da União estão em jogo, todos trabalham juntos” (Fala do senador Paulo Paim, cf. JORNAL DO COMÉRCIO, 02-07-2008).

Na seqüência o PRS foi transformado em norma jurídica, denominada Resolução do Senado Federal nº 21/2008, que foi publicada no DOU de 03-07-2008. Em 02-07-2008 foram encaminhados os Ofícios à Governadora do estado do Rio Grande do Sul e ao Presidente da República comunicando a promulgação da referida resolução. O processo foi arquivado em 10-09-2008, mas antes, em 15-08-2008, foi juntado um Ofício do Chefe de Gabinete da Governadora, agradecendo o apoio e a colaboração do Presidente do Senado na aprovação da operação.

Da descrição detalhada do processo de tramitação do pedido de autorização de crédito externo do estado do Rio Grande do Sul foi possível identificar pontos que diferem do procedimento tradicional, exemplificado no caso da autorização da operação de Minas Gerais. Embora este estudo de caráter exploratório não permita confirmar hipóteses, nem tampouco fazer generalizações, ele possibilitou lançar alguma luz sobre novos aspectos que devem ser considerados em futuros estudos sobre as relações entre política e burocracia no controle do endividamento público no Brasil.

Primeiramente, é preciso levar em consideração que a dimensão política parece ainda desempenhar um papel importante nas autorizações de endividamento dos estados. Como se sabe, a burocratização das regras de endividamento diminuiu o espaço para a ação política, visando proteger os senadores das “pressões irrecusáveis” exercidas pelos governos subnacionais (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004), o que tem contribuído para a melhora na situação fiscal dos estados e municípios⁶⁰. No entanto, a delegação da análise técnica para o Executivo não excluiu a política na decisão sobre endividamento público. A ação política, no entanto, não é facilmente percebida em casos típicos, ou seja, quando não há conflito latente entre a decisão política e a técnica – por exemplo, quando STN e Senado aprovam uma operação ou quando a STN indefere um pleito e este não chega a ser encaminhado ao Senado. Por outro lado, quando a decisão técnica difere da decisão política – quando, por exemplo, a STN indefere a operação, mas o Senado a aprova, ou vice-versa – cria-se uma situação em que a tensão entre políticos e burocratas se exacerba, o que permite captar melhor a interferência da política no processo burocratizado.

No caso do Rio Grande do Sul, a ação política ficou evidente em alguns momentos principais, a saber: (1) no empenho da governadora e do secretário da Fazenda do Rio Grande

⁶⁰ Não há consenso na literatura brasileira quanto ao impacto das regras fiscais no equilíbrio das contas públicas, mas parece não haver dúvidas quanto à melhora no quadro geral de desempenho fiscal das unidades federativas no Brasil.

do Sul para que a operação fosse aprovada pela Assembléia Legislativa e pelo Banco Mundial; (2) na ampla negociação entre o estado e a STN para enquadrar o pleito na hipótese de excepcionalidade do artigo 7º da Resolução nº 43/2001; (3) na utilização da aprovação, em caráter excepcional, da concessão de garantia da União pelo Ministro da Fazenda; (4) no papel do Supremo Tribunal Federal como mediador do conflito entre o estado e a STN, que deu abertura para o julgamento político do Senado ao deferir as liminares; (5) na pressão sobre o executivo federal (tanto presidência da República quanto ministério da Fazenda) exercida através da vigília do senador Pedro Simon; (6) na atuação da CAE para preparar a votação da matéria, incluindo a escolha da relatoria e a mobilização para compor os membros participantes da reunião; e (7) no acordo de lideranças necessário para possibilitar a votação e aprovação rápida da matéria no Plenário da Casa.

E aqui, embora apenas hipoteticamente, seria possível sugerir que esteve presente a “boa política”, ou seja, o ideal que permeou as articulações e negociações não foi o interesse particularista ou clientelista, mas o consenso de que a aprovação da operação gaúcha era essencial para a melhora no desempenho fiscal do RS, que há muito vem arcando com as dificuldades do desajuste das finanças públicas e talvez com regras extremamente rígidas estabelecidas em um contexto de grande desajuste das contas públicas no país e que no momento não seria necessário mantê-las neste nível de rigor. Neste sentido, o apoio do Presidente Lula, do Ministro da Fazenda e de boa parte dos senadores ao Rio Grande do Sul – governado pela oposição – corrobora a idéia de que, neste caso, a preocupação em corresponder ao interesse público motivou a confrontação explícita entre técnica e política. Do ponto de vista weberiano, seria exatamente essa a atuação esperada dos políticos, ou seja, controlar a burocracia a fim de assegurar que o cumprimento estrito das regras burocráticas não colocasse em risco a razão de ser do governo democrático, i.e., agir com discernimento e sabedoria para responder às demandas sociais legítimas.

Outro aspecto a ser considerado é a sinalização de que flexibilizações nas regras fiscais já seriam toleráveis. A melhora nas variáveis conjunturais das contas públicas no geral, e, pode-se até dizer, um quadro político-ideológico de menor rigidez em relação ao ajuste fiscal, podem começar a se refletir em novas mudanças incrementais nas instituições fiscais, pois uma vez superadas as principais justificativas para a grande rigidez normativa, abre-se espaço para alguma flexibilização no controle do endividamento.

5. Resumo e Considerações Finais

A literatura brasileira não tem priorizado a questão democrática nos estudos sobre a relação entre políticos e burocratas. Tampouco o Senado tem sido enfatizado especificamente nos estudos sobre o funcionamento do sistema político. Dessa forma, este trabalho procurou contribuir para preencher essas lacunas na medida em que tentou lançar luz sobre a relação entre o Senado e a Secretaria do Tesouro Nacional no controle do endividamento público.

Olhar para esses atores pressupõe, no mínimo, levar em consideração o papel que desempenham como poderes distintos (Legislativo e Executivo) e como *policymakers* (definidores e executores de políticas públicas) no contexto do federalismo fiscal brasileiro. Ademais, o caráter recente da consolidação do arcabouço institucional contribuiu para tornar a análise mais desafiadora. Neste sentido, a escolha da metodologia qualitativa, realizada através de um estudo de caso exploratório, colocou-se como a opção recomendável para o desenvolvimento da pesquisa na medida em que prioriza a profundidade, permitindo nuançar as regras gerais e, inclusive, repensar novas categorias de análise.

A Constituição Democrática de 1988 definiu o controle do endividamento público como competência privativa do Senado Federal. No entanto, a compatibilização dessa responsabilidade fiscal demonstrava-se prejudicada pelas fortes pressões políticas sofridas pelos senadores, os quais dependem fortemente do apoio político dos governadores dos estados pelos quais foram eleitos. Neste sentido, diante de um quadro de constrangimentos decorrentes da inserção do país na economia globalizada e de descontrole das contas públicas, especialmente crítico na esfera estadual, os senadores “ataram as próprias mãos” delegando para a burocracia papel importante neste processo, ou seja, as autorizações só são examinadas no Senado depois de passarem pelo crivo da STN, que faz avaliações prévias das possibilidades de endividamento seguindo normas bastante rigorosas.

Na realidade, verificou-se, ao longo da década de 1990, uma tendência de o Congresso Nacional legislar a favor do ajuste fiscal (LOUREIRO, 2001a). No entanto, devido ao caráter predatório das relações intergovernamentais vigente após a redemocratização e à alta inflação do período a efetividade no controle fiscal só se fez mais evidente após 1994, quando o sucesso do Plano Real possibilitou a estabilização monetária e contribuiu para que o presidente Fernando Henrique Cardoso assumisse o governo em uma situação favorável à

construção de um novo padrão nas relações federativas, no qual o poder central foi fortalecido *vis a vis* as esferas subnacionais (KUGELMAS e SOLA, 2002).

Dentre as normas criadas visando estimular a responsabilidade fiscal dos entes federativos destacam-se a Lei nº 9496/97, que balizou os contratos de refinanciamento dos estados e municípios, a Resolução do Senado Federal nº 78/1998, substituída pelas Resoluções nº 40 e 43, de 2001 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000. A LRF determinou, através do artigo 32, a responsabilidade do Ministério da Fazenda em acompanhar os entes quanto ao cumprimento das regras nela estabelecidas, enquanto as Resoluções do Senado delegaram para o Banco Central e, posteriormente, para a Secretaria do Tesouro Nacional a competência para analisar tecnicamente as operações de crédito de todas as esferas de governo. A instituição dessas regras definiu o arcabouço legal para o controle do endividamento público vigente no Brasil.

A institucionalização de regras mais rigorosas para o endividamento indicava, à primeira vista, um maior distanciamento da ação política, já que a burocratização dos procedimentos pressupõe maior racionalidade e imparcialidade, diminuindo, portanto, o espaço para articulações e negociações caso a caso. No entanto, um mergulho mais profundo no processo permitiu identificar os momentos e espaços nos quais a dimensão política atua.

Com base nas proposições weberianas acerca da relação constitutivamente tensa entre políticos e burocratas e, na conseqüente necessidade de controle político sobre a burocracia, este trabalho procurou desenvolver uma análise norteada por alguns questionamentos, a saber: (1) as regras construídas para aquele contexto de caos nas contas públicas ainda se justificam no novo contexto brasileiro? e (2) até que ponto é desejável que as decisões quanto à política fiscal sejam tomadas por atores burocráticos que não estão submetidos a uma cadeia clara de responsabilização frente aos políticos eleitos e à sociedade?

Tendo essas questões em mente, os estudos de casos permitiram o levantamento de algumas hipóteses que poderão ser testadas em trabalhos futuros. Em primeiro lugar, as diferenças dos casos do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais parecem indicar que, no geral, a tensão entre política e técnica se resolve de maneira consensual, ou seja, na aceitação tácita dos atores de que as regras processuais não estão obstando a ação política. No entanto, em alguns momentos críticos ela se exacerba em um conflito mais explícito, como, por exemplo, no caso do Rio Grande do Sul, quando o procedimento burocrático representou uma ameaça para uma desejável decisão política.

Em segundo lugar, seria possível afirmar hipoteticamente que, na tentativa de solucionar a tensão, políticos e burocratas agiram de acordo com a lógica que lhes são próprias, ou seja, os burocratas procuraram racionalizar o processo, sugerindo a construção de novas fases processuais e ainda tentando padronizar as metodologias de cálculos, enquanto, os políticos procuraram fazer valer suas vontades através da negociação e da articulação, explicitadas na vigília do senador Pedro Simon, na reunião extraordinária, na composição dos membros da CAE, na escolha da relatoria e nas estratégias para agilizar a votação no Plenário.

Ademais, teve grande destaque o papel do Supremo Tribunal Federal, que mediou as soluções das principais controvérsias entre técnicos e políticos, suscitando assim a idéia de que a inclusão do Poder Judiciário nos estudos sobre as relações entre política e burocracia poderia enriquecer o debate teórico no Brasil.

Por fim, parece haver uma sinalização de que a melhora geral na situação fiscal tem amenizado a rigidez ideológica em relação ao ajuste fiscal, já sendo possível visualizar uma tendência à flexibilização das regras fiscais.

Sinteticamente, seria possível afirmar, em caráter hipotético, que a institucionalização das regras fiscais foi fundamental para o equilíbrio das contas públicas estaduais no contexto econômico e político-ideológico que vigorou ao longo da década de 1990 no Brasil. As relações intergovernamentais, o caos nas finanças estaduais e o empenho pela estabilização monetária justificaram (ou até mesmo impuseram) a necessidade de adoção de regras rígidas de controle ao endividamento público. No entanto, como já observava Weber, o crescimento da burocratização a partir de certo ponto deixa de ser solução e passa a ser ameaça, pois enrijece a execução das políticas públicas, de forma que o estrito cumprimento das normas e procedimentos passa a superar a razão de ser do aparato público numa ordem democrática, i.e., responder às demandas sociais legítimas. E, neste sentido, a “boa ação política” se faz essencial, como forma de controlar os excessos burocráticos e permitir que o aparato do Estado cumpra de fato a função para a qual foi constituída.

6. Referências Bibliográficas

ABERBACH, J. e PUTNAM, R. e ROCHMAN, B. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. *Harvard University Press*, 1981.

ABRANCHES, Sergio Henrique. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-38, 1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**. *Lua Nova*, 33: 165-83, 1994.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: *Konrad-Adenauer-Stiftung*, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita . **Finanças Públicas, Democracia e Accountability**. In ARVATE, P. R., BIDERMAN, C. (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Editora Campus, 2004.

AGÊNCIA DO ESTADO. **Governo do Estado e Bird assinam contrato de financiamento de US\$ 1,1 bilhão**. Agenda 2020: O Rio Grande que queremos, 01 Ago. 2008. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br/integra-noticia.php?id=786>>. Acesso em: 22-01-2009.

AGÊNCIA SENADO. **Paim comemora acordo para votação de empréstimo ao Rio Grande do Sul** - Agência Senado. Brasília, 01 Jul, 2008. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/PAULOPAIM/pages/imprensa/noticias/2008/noticias/01072008V.htm>>. Acesso em: 21-01-2009.

AGÊNCIA SENADO. **Paim volta a cobrar votação de empréstimo para o Rio Grande do Sul**. Brasília, 27 Jun. 2008. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/PAULOPAIM/pages/imprensa/noticias/2008/noticias/27062008.htm>>. Acesso em: 21-01-2009.

ALMEIDA, Ana Ozório. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual**. Brasília, *Texto para Discussão nº 448*, IPEA, Nov. 1996.

AMORIM NETO, O., TAFNER, P. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, pp. 5-38, 2002.

ARAÚJO, Fernando Cosenza. **Ordenamento das Finanças Públicas e as condições fiscais dos Estados Brasileiros**. 2006, *Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo*, FGV, São Paulo.

ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. **Sub-national loan authorization in Brazil: is there a room for opportunistic political behavior?** *Dados*, 2009, (no prelo).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Finanças Públicas. Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à Política Econômico-Financeira**. 2000. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

BRAGRA, R. J. **A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal frente à política de câmbio administrado (janeiro de 1995 a janeiro de 1999)**. 2006. *Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UNB, Brasília*.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 05 Out. 1988.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

CALDEIRA, Silvana M. Mendonça de Andrade. **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais**. CEDEPLAR: Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Seminários 2008*. Disponível em:

<http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A031.pdf>.

Acesso em: 05-01-2009.

CAMPELO DE SOUZA, M. do C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: *Ed. Alfa Omega*, 1976.

CASAROTTO, João Pedro. **Sigilo na aprovação do empréstimo do Banco Mundial para o Rio Grande do Sul**. *RS URGENTE: Política, Economia, Cultura & Outras Amenidades*, 05

Jul. 2008. Disponível em: <<http://www.rsurgente.net/2008/07/sigilo-na-aprovao-do-emprstimo-do-banco.html?widgetType=BlogArchive&widgetId=BlogArchive1&action=toggle&dir=close&toggle=DAILY-1222484400000&toggleopen=DAILY-1222484400000>>.

Acesso em: 21-01-2009.

FAORO, Raymundo. **Existe um pensamento político brasileiro?** *Ática*, São Paulo, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29, pp. 175-200, 1995.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America**. *University of California Press*. 1994.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Editora Campus, 2001.

GIMBIAGI, Fábio. **Do Déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso - 1995/2002**. Textos para Discussão 93, BNDES, 2002.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. *São Paulo*. Paulicéia, 2004.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **BM e Rio Grande selam empréstimo US\$ 1,1 bi para crescimento, sustentabilidade fiscal e desenvolvimento social**. Washington, 31 Jul. 2008.

Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21859503~menuPK:3817195~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167,00.html>>. Acesso em: 13-01-2009.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Senado aprova empréstimo para o Estado**. Porto Alegre, 02 Jul. 2008. Disponível em:

<<http://jcrs.uol.com.br/noticias.aspx?pCodigoNoticia=9121&pCodigoArea=33>>. Acesso em: 13-01-2009.

JUSBRASIL. **Banco Mundial dá sinal verde para empréstimo de US\$ 1 bilhão.** Rio Grande do Sul, 07 Dez. 2007. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/177225/banco-mundial-da-sinal-verde-para-emprestimo-de-us-1-bilhao>>. Acesso em: 22-01-2009.

KUGELMAS, E. e SOLA, L. **Recentralização/Descentralização – A dinâmica política do regime federativo no Brasil dos anos 1990.** In WHITEHEAD, L., KUGELMAS, E. e SOLA, L. (2002), Banco Central – Autoridade política e democratização, Editora FGV, 2002.

LABRA, Maria Eliana. **Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro.** *Cadernos de Saúde Pública*, vol.4, n. 1, 1988.

LEMOS, Leany. B. **El sistema de comisiones em el senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990.** *América Latina Hoy*, 43, pp. 155-182, 2006.

LEMOS, Leany. B. **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Contituente.** Edições Unilegis de Ciência Política, Volume IV, Brasília, 2008.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia.** Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo.** *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, Dec. 2005.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Outubro, vol.14, no.41, p.69-89, 1999.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Incrementalismo, Negociação e Accountability: análise das reformas fiscais no Brasil.** In: ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. (Org.). *O Estado numa era de Reforma: os anos FHC - parte 2*, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente.** *Revista de Economia Política*, vol. 24, nº 1 (93), janeiro-março, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo: gestão econômica e democracia.** *Rio de Janeiro*, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita. **O Senado na Brasil Recente: política e ajuste fiscal.** *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 2001a.

LOUREIRO, Maria Rita. **Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada.** *Revista Brasileira de Ciências Socais*, vol. 16, nº 47, outubro, 2001b.

MAHONEY, J. **Qualitative Methodology and Comparative Politics.** *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 2, 122-144, 2007.

MAINWARING, Scott, SHUGART, Matthew. (eds). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott. **Presidentialism, Multipartyism, and Democracy**. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 198-228, 1993.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

MARTINS, H. F. **Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração**. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, nº 1, Janeiro-Abril, 1997.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal, nº 150**, de Outubro de 2008. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_08/Bol150-out2008.pdf>. Acesso em: 04-02-2009.

MONTORO FILHO, A. F. **Federalismo e reforma fiscal**. *Revista de Economia Política*, vol. 14, nº 3, julho-setembro, 1994.

MORA, M. e VARSANO, R. **Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties**. IPEA, Texto para discussão nº 854, dezembro, 2001.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?** *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. Editora Senac São Paulo, 2ª edição, São Paulo, 2004.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar; Brasília, ENAP, 2ª edição, 1999.

OCDE. **Estudos Econômicos da OCDE Brasil 2000 2001**. Editora FGV, 2001.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Caminho é estreito, mas Estado ainda pode ajustar as contas**. *Revista Legislativa “O recado das Urnas”*, nº 35, setembro/dezembro 2002. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista35/fabricio35.pdf>>. Acesso em: 13-01-2009.

OLIVIERI, Cecília. **Democracia, Governo e Burocracia no Brasil: a Controladoria Geral da União como instrumento de controle político da burocracia**. Trabalho de qualificação de projeto de tese, apresentado no Seminário de Pesquisa da Linha de Transformações do Estado e Políticas Públicas, FGV, 2006.

OLIVIERI, Cecília. **Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, p. 147-168, 2007.

OLIVIERI, Cecília. **Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução de políticas públicas**. *Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo*, FGV, 2008.

PALERMO, V. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**, *Dados*, Vol. 3, nº 43, Rio de Janeiro, 2000.

RAMOS, A. P. **A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999/2001.** *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 4 (84), outubro-dezembro, 2001.

REIS, E. **Política e Políticas Públicas na transição democrática.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1989.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto R. **O (des)controle do endividamento de Estados e Municípios – Análise crítica das normas vigente e propostas de reforma.** Rio de Janeiro: IPEA, *Textos para Discussão Interna nº 132*, Jan. 1988.

RIO GRANDE DO SUL. **Recursos do Banco Mundial podem começar a chegar em seis dias úteis ao Estado.** Site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Notícias 01 Set. 2008. Disponível em:
<<http://www.rs.gov.br/direciona.php?key=Y2FwYT0xJmludD1ub3RpY2lhJm5vdGlkPTcwMTExJm1lbnU9MTMmc3VibWVudT0mdmc9JnZhYz0=>>>. Acesso em: 13-01-2009.

ROCHA, C. A. A. **Dívidas e dúvidas: análise dos limites globais de endividamento de Estados e municípios.** Textos para discussão 34, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, 2007.

ROCHA, Graciliano. **Secretário da Fazenda do RS decide deixar cargo e Yeda anuncia mudanças.** Folha Online, 08 Jan. 2009. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u487512.shtml>>. Acesso em: 24-01-2009.

RUA, Maria das Graças. **Novas questões ou antigas preocupações? A burocracia na sociedade democrática do final do século XX.** In: TRINDADE, Antônio Augusto; CASTRO, Marcus Faro de (Org.). *A sociedade democrática no final do século*. Brasília: Paralelo 15, p. 155-178, 1997.

SALLUM JR, B.; KUGELMAS, E. **O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80.** in SOLA, LOURDES (org.) **“Estado, Mercado e Democracia. Política e economia comparadas”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil.** São Paulo, IDESP/Editora Sumaré, 1994.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Regimento Interno.** Brasília, 2005.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Instrução de Pleitos.** Brasília, 2008.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 62, de 1975.** Dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições.

SENADO FEDERAL. **Pauta Cheia da 17ª Reunião Ordinária.** Brasília, 2008a.

SENADO FEDERAL. **Pauta Cheia do Pleito do Rio Grande do Sul.** Brasília, 2008b.

SENADO FEDERAL. **Ata da 17ª Reunião Extraordinária da Comissão de Assuntos Econômicos.** Brasília, 2008c.

SENADO FEDERAL. **Ata da 16ª Sessão Deliberativa Ordinária do Senado Federal**. Brasília, 2008d.

STARK, L.; BRUSTZ. **Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 13, nº 36, Fevereiro, 1998.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Cautelar nº 2026**, de 23-04-2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Cautelar nº 2026-3**, de 27-05-2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Cautelar nº 2040-9**, de 14-05-2008.

TAVARES, M. **Reestruturação Fiscal no Brasil**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?**. *Lua Nova*, Vol. 67, São Paulo, 2006.

WEBER, Max (1982), **A política como Vocação**, in GEITH, H.H.; MILLS, C. W. (eds.), *“Ensaio de sociologia”*, Rio de Janeiro: Guanabara.

WEBER, Max. (1993), **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos**, tradução de Karin Bakker de Araújo. *Petrópolis, RJ, Vozes*.

WERNECK, R. **A União e a dívida dos Estados**. *O Estado de S. Paulo*, 13 Jun. 1998.

WOOD, D., WATERMAN. **Bureaucratic Dynamics. The Role of bureaucracy in a democracy**. Westview Press, 1994.

www.bcb.gov.br – Site Banco Central do Brasil.

www.stn.fazenda.gov.br – Site Secretaria do Tesouro Nacional.

www.senado.gov.br – Site Senado Federal.

ANEXO I – Lista dos Entrevistados

1. Aduino Modesto Junior – Assessor do senador Aloízio Mercadante.
2. André Proite – Gerente de Relacionamento Institucional da COGEP (Coordenação Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública) da STN.
3. Celmar Rech – Coordenador da COPEM (Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios) da STN.
4. Gilson Duarte Ferreira dos Santos – Coordenador da COREM (Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios) da STN.
5. Luiz Gonzaga da Silva Filho – Secretário da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado
6. Maria da Salete Medeiros Moreira – Coordenadora-Geral da COREM (Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios) da STN.
7. Otavio Ladeira – Coordenador-Geral da COGEP (Coordenação Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública) da STN.

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](#)