

RESUMO

Estudando o controle do endividamento público no Brasil e Estados Unidos, este trabalho examina a eficácia das restrições constitucionais e legais existentes nestes países, os fatores políticos e de mercado que afetam o déficit público e o nível do endividamento. Ênfase especial é atribuída ao papel do Senado no caso brasileiro e aos mecanismos de controle através do mercado no caso americano.

PALAVRAS-CHAVE

Endividamento Público; Controle Político; Senado; Brasil; Estados Unidos.

ABSTRACT

Focusing on the control of the public deficit and debt in Brazil and in the United States, this paper analyzes the efficiency of constitutional restrictions, and how other political factor and markets incentives affect the public finances.

KEY WORDS

Public Debt; Political Control; Senate; Brazil; United States.

SUMÁRIO

I.	Introdução	3
1.	A importância do estudo	3
2.	Objetivos da pesquisa	8
3.	Considerações teóricas e metodológicas.....	11
II.	Dois distintos sistemas federativos: Brasil e Estados Unidos	19
1.	Características do federalismo brasileiro	19
2.	Características do federalismo americano	23
III.	Déficit público e controle do endividamento no Brasil	28
1.	A situação das contas públicas após o Plano Real.....	28
2.	A renegociação das dívidas estaduais: preponderância do Executivo federal	34
3.	O papel do Senado no controle do endividamento público no Brasil.....	41
3.1.	Regras constitucionais	41
3.2.	Ação legislativa e fiscalizatória frente ao agravamento das finanças públicas: a CPI dos títulos precatórios e as normas crescentemente restritivas	43
3.3.	O mix de racionalidade política e técnica na ação do Senado brasileiro.....	50
IV.	Resumo e considerações finais	62
V.	Bibliografia	64

O CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA COMPARADA COM OS ESTADOS UNIDOS I*

Maria Rita Loureiro

I. INTRODUÇÃO

1. A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

A emergência de nova ordem econômica mundial no contexto de mercados globalizados e as implicações que daí decorrem em termos de intensificação de crises financeiras, aumento do desemprego, perda ou redução da autonomia dos Estados nacionais, etc. têm feito da gestão da economia a tarefa principal dos governos em todos os países hoje. Mesmo quando o paradigma neoliberal e as propostas de livre mercado se tornam dominantes, os apelos para o afastamento do Estado da vida econômica se fazem mais no sentido de reestruturação de suas relações como a economia do que no sentido de seu desengajamento total.

"Há uma acentuada tendência a considerar como tarefa básica dos governos a gestão da economia; percepção que é justamente mais forte onde os governos são chamados a introduzir sistemas orientados para o mercado. De fato, os apelos para a retirada do Estado da vida econômica são feitos menos no sentido do desengajamento do Estado e mais no sentido de reestruturação de suas relações com a economia" (MALLOY, 1991).

* O NPP agradece aos alunos que participaram da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliares de pesquisas, Fernando Cosenza Araujo e Luiz Marcelo Vídero Vieira Santos.

Mais recentemente, frente às atuais crises financeiras que atingiram a Ásia, a Rússia e a América Latina, a demanda por uma atuação mais intensa do Estado se reatualiza, de forma enfática. Bastante expressivo desta nova visão que emerge nos organismos internacionais é o discurso do vice presidente do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, proferido em final de junho de 1998, na 4a. Conferência Anual do Banco Mundial para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe, realizada em El Salvador. Contrariando a visão até há pouco hegemônica, Stiglitz afirma em recente trabalho, intitulado "Depois do Consenso de Washington: a importância das instituições" que deveríamos entender melhor o papel dos governos, ao invés de defender a imediata desregulamentação dos mercados financeiros. " O Consenso de Washington ignorou, diz ele, o papel das instituições e portanto do Estado". A liberalização financeira aumentou o espaço da crise porque não veio com a criação de instituições regulatórias. Diferentemente da liberalização do comércio que pode gerar mais investimentos e empregos no setor de exportações e barateamento das mercadorias para os consumidores, a liberalização financeira pode ter custos superiores a seus benefícios. Já que não existem pesquisas empíricas que mostram efetivamente os efeitos positivos dessa liberalização financeira, Stiglitz indica assim ser necessário cautela nas propostas de desregulamentação dos mercados financeiros, propõe a introdução de controles nos fluxos de capitais de curto prazo e de medidas para desestimular empresas a assumir dívidas de curto prazo em dólares e advoga ainda a determinação de que uma parte significativa dos fluxos de capitais externos seja direcionada para investimentos produtivos (OESP, dia 30.6.98, pg. B11).

Na América Latina, como é bem conhecido, o Estado sempre teve papel decisivo na vida econômica. Se sua ação cresceu a partir dos anos 50 e 60, à medida em que os governos se envolviam com a tarefa de promover o desenvolvimento econômico, sob inspiração das teses cepalinas, ela é reforçada, mais ainda, em anos recentes, quando os governos assumem a tarefa de realizar programas de estabilização monetária e reformas econômicas com os quais procuram enfrentar a grande crise dos anos 80 e 90, talvez a pior de suas histórias nacionais.

Como a gestão dessa crise econômica se dá no bojo do processo de redemocratização de grande parte dos países latino-americanos, a questão central que aí emerge refere-se à compatibilização dos objetivos de eficiência das agências governamentais encarregadas de implementar os programas de estabilização monetária e de reformas econômicas (como redução do déficit público, abertura econômica, desregulamentação do mercado e privatização de empresas estatais) com as exigências democráticas de transparência e *accountability*¹.

Se a hiperinflação prolongada que caracterizou a maioria desses países nos anos 80 já foi, de modo geral, controlada², os processos de implementação de reformas econômicas estruturais demandam, por sua vez, uma mais longa e demorada negociação entre os diversos atores envolvidos. No Brasil por exemplo, a implementação de medidas necessárias a dar consistência macroeconômica ao Plano Real e garantir condições de uma estabilidade econômica sustentável a longo prazo nem sempre seguiu integralmente os parâmetros técnicos definidos por seus formuladores, mas ao contrário, ocorreu incorporando inúmeras modificações impostas pela demanda de atores relevantes no cenário político. Se o monitoramento da taxa de juros e da política cambial, desde a implantação do Plano, tem sido feito com alto grau de autonomia do Banco Central frente às pressões do sistema político, a política de abertura comercial, a desindexação dos preços e sobretudo o equilíbrio das contas públicas foram objeto de inúmeras ajustes e barganhas políticas (Loureiro, 1997).

Assim, no conjunto dos problemas a enfrentar para o encaminhamento das reformas econômicas em novas democracias, a questão fiscal continua sendo a mais difícil, envolvendo o grande desafio do financiamento público e do equilíbrio das contas

¹ Já se indicou que em países como o Brasil, Argentina, Bolívia, por exemplo, a reestruturação econômica e a democratização ocorreram conjuntamente e em um contexto em que a consolidação de uma ordem monetária é ainda objetivo a ser alcançado e não realidade já consolidada. Ver a respeito, Sola, Garman, e Marques (1998).

² Tem-se clareza aqui que se as pressões hiperinflacionárias foram eliminadas e as taxas de inflação caíram para níveis muito baixos em todos os países da América Latina, a manutenção de um processo de estabilização auto-sustentado a longo prazo depende da implementação de reformas econômicas e institucionais e da continuidade de um clima internacional de prosperidade.

públicas. Em outras palavras, de um lado, os governos que necessitam de recursos cada vez maiores para fazer frente às demandas crescentes da população por serviços públicos tendem a comportamentos que não geram equilíbrios fiscais. Isso porque o corte de gastos ou a elevação de impostos apresentam, como todos sabemos, elevados custos políticos. Por outro lado, a austeridade fiscal é, em um mundo globalizado, precioso indicador para que um país ingresse ou permaneça no clube das chamadas economias de baixo risco, tornando o déficit público o calcanhar-de-aquiles para grande parte dos países no cenário internacional. Como várias análises têm mostrado, as novas democracias, tanto na América Latina, como no Leste Europeu, estão enfrentado reiteradamente problemas nas contas públicas. O Chile e também a Argentina, onde o governo praticamente já completou o programa de privatizações, são exemplos de países que continuam com a questão fiscal não resolvida. A moratória da Rússia, em 1998, revelou de forma extrema toda a gravidade da situação. Mesmo apresentando no primeiro semestre daquele ano situação superavitária no comércio externo, aquele país estava envolvido com elevado endividamento externo de curto prazo e uma situação fiscal bastante deteriorada (O Estado de São Paulo,24.6.98.p.B6; O Estado de São Paulo,1.7.98.p.A3).

Como indicaremos mais adiante nesse relatório, também nos Estados Unidos, o controle das finanças públicas e as decisões orçamentárias tornaram-se, nas últimas décadas, tema central da agenda política, funcionando como o grande divisor de águas entre os grupos conservadores e progressistas.

No Brasil, como será indicado posteriormente ,o déficit público é considerado hoje, depois de cinco anos de implementação do Plano Real, o problema mais importante do país.

O ajuste das finanças públicas torna-se problema particularmente complexo nos países de estrutura federativa, na medida em que aí, a autoridade política se afirma através de relações complexas e frequentemente conflituosas entre diferentes esferas

de governo. No caso brasileiro, tal situação é ainda mais difícil porque a partir da Constituição de 1988, "governadores e prefeitos dispõem de autonomia para fixar alíquotas de impostos, definir estruturas administrativas, fixar salário, aplicar livremente os recursos próprios e as transferências que recebem da União" (Tavares, 1998). Além disso, e talvez mais importante ainda, seu modelo federativo caracteriza-se por relações extremamente predatórias e não cooperativas entre União e governos subnacionais (Abrucio e Costa, 1998). É dentro deste quadro de questões políticas que envolvem o ajuste da contas públicas que se insere a presente pesquisa.

Antes porém, é necessário fazer algumas considerações do ponto de vista normativo a respeito do deficit público. A escolha desse tema não significa a adesão à idéia de que é preciso controlar o deficit público a qualquer preço, pois ele é sempre prejudicial ou nefasto para a saúde financeira dos governos. Se o deficit pode ser ruim, especialmente quando o pagamento do serviço da dívida representa proporção elevada dos gastos governamentais, deve-se lembrar que todos os governos contemporâneos têm deficits, ou seja, têm despesas que excedem as receitas, necessitando portanto de tomar empréstimos para continuar governando e oferecendo obras e serviços de forma mais ampla à população.

Além disso, os efeitos do deficit sobre a economia são objeto de muita controvérsia entre as diversas correntes de pensamento econômico e as atitudes dos líderes políticos frente a tal problema variam muito em função dos valores ideológicos e da cultura política predominantes em cada país. Como apontou Arthur Benevie (1998), mesmo considerando o deficit crescente como um problema a se preocupar, os construtores das instituições econômicas européias em Masstricht, por exemplo, não tentaram equilibrar seus orçamentos. Diferentemente de grupos político conservadores nos Estados Unidos que pretendem zerar o deficit, os europeus consideram o investimento (necessário ao desenvolvimento e à expansão do nível de emprego) razão amplamente legítima para o governo levantar empréstimos. Alíás, como já foi calculado, cada ponto percentual de desemprego agrega um adicional de cerca de 50 bilhões ao deficit público nos Estados Unidos. (Ross, 1999). Portanto, o

que se espera dos governos hoje é a capacidade de manter deficit moderados, evitando tanto os custos elevados do serviço da dívida, quanto controles extremados do orçamento que geram recessão e desemprego e com eles, mais deficit. (Evans, 1997:12).

2. OBJETIVOS DA PESQUISA

Este estudo visa analisar a atuação política e institucional do Senado no ajuste das finanças públicas no Brasil, a partir do Plano Real, quando a questão do ajuste fiscal se torna particularmente grave, como foi acima indicado. O enfoque específico sobre o Senado justifica-se na medida em que, conforme o artigo 52 da Constituição de 1988, ele é o órgão da federação que tem poder exclusivo para autorizar operações de natureza financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, para estabelecer condições de financiamento interno e externo e para fixar os limites do endividamento de todas essas unidades . Além disso, a pesquisa objetiva também confrontar a situação brasileira com a americana nessa área, examinando em particular, os mecanismos político-institucionais mais gerais de controle do endividamento público existentes nos Estados Unidos, já que o Senado Federal não tem aí poderes específicos para controlar as finanças dos governos subnacionais como o Senado no Brasil³.

Em outras palavras, procurar-se-á aprofundar aqui a análise dos efeitos das instituições sobre os resultados das ações governamentais, a partir de uma perspectiva comparada, confrontando a estrutura institucional estabelecida mais recentemente no Senado brasileiro para o controle do endividamento público com aquela existente nos Estados Unidos. Estrutura federativa, sistema presidencialista, além de uma situação de déficit público a controlar, são características comuns que oferecem alguma comparabilidade entre Brasil e Estados Unidos nessa área.

³ Cabe indicar que a parte relativa aos Estados Unidos será desenvolvida na etapa seguinte dessa investigação, conforme indicado no projeto inicial dessa pesquisa.

A questão central que este estudo procura responder é a seguinte: Quais são as condições políticas necessárias para a eficácia do controle sobre o endividamento público⁴? Eficácia é entendida aqui como a redução do volume de autorizações concedidas pelo Senado aos governos para contratação de novos créditos, ao longo de um período de tempo determinado. Considerando que as restrições legais são fatores importantes, mas não suficientes para a redução da dívida, especialmente a contratual, quais outros requisitos são, então, necessários⁵? As principais variáveis tomadas em consideração aqui para explicar o controle sobre o endividamento público são: existência ou não de restrições legais; contexto de redução ou crescimento das receitas públicas em decorrência dos ciclos econômicos de recessão ou expansão (ou então de grande elevação dos gastos públicos, em decorrência por exemplo da elevação da taxa de juros ou aumentos automáticos na folha de pessoal); e ainda, o cálculo político dos senadores. Dizendo em outras palavras, supõe-se aqui que, em um quadro de recessão econômica que produz a diminuição das receitas dos diversos governos ou de elevação extremada dos gastos, a redução do endividamento será mais difícil, mesmo havendo restrições legais, na medida em que os senadores, por razões de ordem política tenderão a aprovar os pedidos dos governadores ou prefeitos de seus respectivos estados. Ou seja, a recusa em aprovar pedidos dos governos subnacionais poderá ser prejudicial aos interesses políticos dos senadores. Além de serem representantes de seus estados na arena política nacional, os senadores brasileiros têm uma carreira que passa na maioria das vezes por cargos executivos, estando portanto bastante envolvidos com compromissos de governo. Assim, o endividamento, como um das formas mais freqüentes, em tempos de crise fiscal, de gerar recursos para atender as demandas crescentes por parte da população, torna-se um caminho praticamente irrecusável para um político, mesmo

⁴ O endividamento público no Brasil inclui dívidas da União, estados, municípios e empresas públicas. Dentro deste conceito estão incluídas as dívidas mobiliárias, isto é, aquelas originárias da venda de títulos públicos no mercado e a dívida contratual, constituída através de créditos contratados no país ou exterior para financiamento de projetos específicos. (Ver a respeito artigo 52 da constituição Federal de 1998 e as atas das reuniões da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, indicadas na bibliografia em anexo a esse relatório).

⁵ Como se indicará mais adiante no texto, as dívidas mobiliárias estão suspensas para os próximos vinte anos ou mais, conforme as últimas resoluções do Senado Federal.

estando no Senado, isto é, no órgão que tem como uma de suas funções centrais a garantia de boa saúde financeira dos entes federativos.

Todavia, considerando que, por outro lado, o Senado brasileiro tem estabelecido, no período mais recente, restrições importantes ao endividamento público, especialmente em relação a dívida mobiliária, procura-se nesse estudo tentar superar a visão simplista que vê os parlamentares e os políticos, em geral, como atores incapazes de atender às exigências de um rigor nas contas públicas e fechados a qualquer tipo de racionalidade técnica. Embora se saiba bem que as relações entre políticos e tecnoburocratas são sempre tensas, movidas por lógicas distintas, as democracias contemporâneas não podem prescindir da atuação desses dois atores políticos, como já apontava Weber, em seus estudos clássicos sobre o tema⁶. Assim, o Senado é visto aqui como um espaço político no qual há possibilidades de ação coletiva fundada na combinação de racionalidade política (representação federativa) com racionalidade técnica (equilíbrio fiscal). Em outras palavras, considera-se aqui que o Senado, como câmara de representação político-federativa, não age sempre no sentido oposto à racionalidade técnica que prega o rigor no ajuste fiscal. Ao contrário, em vários momentos atua nessa mesma direção, podendo exprimir, assim, o processamento institucional entre as demandas políticas e exigências técnicas. Portanto, diferentemente de certas análises que opõem de um lado, a ação política, vista sempre como irracional, ineficiente e mesmo perversa e, de outro, a ação técnica vista como racional e eficiente, enfatiza-se aqui a idéia de que as decisões políticas hoje são tomadas predominantemente por atores "híbridos"⁷.

Na análise da atuação do Senado no processo de controle do endividamento público no Brasil, especialmente dos governos estaduais - que constitui uma das áreas de

⁶ Ver especialmente suas discussões no texto *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída* (Weber, 1974).

⁷ Ver a respeito o texto bastante interessante de Aberbach et alli (1981) no qual são analisadas as relações entre burocratas e políticas em seis países democráticos contemporâneos, destacando-se o papel dos policymakers híbridos que aliam competência técnica com habilidades políticas. A propósito, é importante lembrar que a racionalidade técnica, mesmo não envolvendo objetivos eleitorais e partidários, é igualmente política, isto é, envolve ação orientada por interesses e valores.

mais difícil solução, devido as características de nosso modelo federativo - serão levados em conta também outros atores políticos estratégicos, tais como, os governadores dos estados e/ou seus respectivos secretários da Fazenda responsáveis políticos pelo controle das finanças públicas e pelas negociações da dívidas dos governos estaduais; o Tesouro Nacional, órgão do governo federal (Ministério da Fazenda) que assume e parcela as dívidas estaduais, tornando-se o maior credor dos estados; e, por fim, mas não menos importante, o Banco Central que também participa das negociações, na medida em que essas envolvem emissão de títulos de dívida e freqüentemente intervenção nos bancos estaduais também credores dos seus respectivos governos.

Com relação à análise do controle do endividamento público na federação americana são essas questões que a orientam: 1) Quais são as agências e atores governamentais encarregados do controle do endividamento e qual o papel do Senado ou do governo federal nesse processo com relação aos governos subnacionais?; 2) quais são os principais móveis de luta ou questões centrais nessa área nos Estados Unidos?; 3) o controle do endividamento é eficaz aí, isto é, ele é capaz de reduzir, em um determinado período de tempo, o total da dívida pública (União, estados e governos locais)?; 4) em caso afirmativo, quais foram os meios utilizados para se alcançar esse objetivo? Em caso negativo, quais os obstáculos?

3. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

Do ponto de vista teórico, a presente investigação justifica-se porque procura examiná-la pela dimensão política, relativamente menos freqüente na literatura, e ainda pela ênfase na atuação do Senado. Na verdade, a problemática de ajuste das finanças públicas e de redução do déficit público tem sido abordada mais comumente pela abordagem da teoria econômica cujos estudos já são bastante numerosos e importantes no Brasil recente (Resende, 1995, Affonso, 1995, Lageman, 1995, Dain, 1995, Bresser Pereira, 1996, Hillbrecht, 1997, Giambiagi,

1997, Fernandes, 1998). Além da caracterização da dinâmica da crise fiscal brasileira, de suas origens e das perspectivas econômicas de seu equacionamento, muitos desses estudos enfatizam também uma dimensão normativa, apreendendo a problemática do federalismo fiscal através de princípios teóricos que deveriam guiar a ação governamental.

Nesses estudos econômicos cabe ressaltar, por exemplo, a idéia da desejabilidade de uma restrição orçamentária rígida para os governos subnacionais como condição para a administração fiscal eficiente em um sistema federativo. Se isso não ocorrer, dizem os estudiosos, os governos estaduais e municipais podem receber auxílio do governo central toda a vez que estiverem em dificuldades financeiras, havendo a "federalização" de determinada política (por exemplo, o socorro de bancos estaduais em dificuldades), e conseqüentemente a dissociação entre custos e benefícios. Cria-se, assim, um incentivo perverso à geração de maiores déficits e a qualidade dos gastos públicos tende a se reduzir. Em outras palavras, a restrição orçamentária rígida é, do ponto de vista da teoria normativa das Finanças Públicas, condição para a redução de incentivos perversos que os políticos possam ter para explorar as futuras gerações com excesso de endividamento e os constituintes de outros níveis de governo, através da federação de seus gastos (Hillbrecht, 1997).

Sem descaracterizar a importância do enfoque normativo que prega o padrão desejável para a condução das finanças públicas em um sistema federativo, indica-se que o enfoque aqui enfatizado é outro: procura-se examinar as condições políticas reais de ajustamento das finanças públicas no Brasil, examinando-o pela ótica da atuação do Senado, das condições políticas para seu aperfeiçoamento institucional como órgão máximo de controle do endividamento público no Brasil e a dinâmica de suas relações com os demais atores aí envolvidos.

Com relação a esse foco de análise, a presente pesquisa se justifica ainda pelo fato de não existir praticamente estudo algum nas Ciências Sociais no Brasil sobre o Senado e sua atuação como órgão principal de regulamentação e controle do

endividamento público. Se já é bastante razoável a literatura sobre o Congresso, a Câmara dos Deputados e ainda sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil mais recente, tais como os de Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1997), Mainwaring (1993), Amorim (1994) e outros, não há, porém, estudos específicos sobre a lógica que organiza o processo decisório do Senado e seu papel político de câmara de representação da federação, com competências constitucionais específicas, dentre elas, a de controle do endividamento público, que interessa estudar nessa pesquisa.

Enfocar a atuação do Senado no tema de endividamento público no Brasil é, em primeiro lugar uma condição necessária, por razões constitucionais, como já foi dito. Além disso, discutir as condições de aperfeiçoamento institucional de um órgão de controle, como o Senado, implica retomar, do ponto de vista mais amplo, uma discussão crucial nas democracias contemporâneas, qual seja, aquela relativa ao processo de controle político de políticas governamentais, em geral e das econômicas, em particular. Isso porque, de um lado, um conjunto de processos - tais como a adoção de políticas regulatórias e intervencionistas desde as primeiras décadas deste século e mesmo depois, o desmoronamento do paradigma keynesiano, a emergência das crises econômicas e financeiras dos últimos tempos - colocou as questões econômicas no centro agendas governamentais em todo o mundo; mas, de outro lado, não se produziu um correspondente aperfeiçoamento das instituições políticas para adequá-las à ampliação da ação do Estado na atividade econômica. Na verdade, ele passou a assumir funções intervencionistas, regulatórias e temporariamente até produtivas, através das empresas estatais, sem que os diferentes sistemas democráticos tenham construído um aparato institucional efetivo de controle da ação econômica do governo e sobretudo de responsabilização política das burocracias econômicas que lideram o processo de tomada de decisão nesse domínio (Markoff & Montecinos, 1993, Malloy, 1991, Karen, 1993, Loureiro, 1997). Como já foi apontado, nos últimos duzentos anos, pensamos pouco sobre o desenho institucional da democracia. Salvo casos excepcionais,

"as últimas grandes invenções políticas foram a descoberta da representação proporcional nos anos de 1860 e dos partidos de massa, nos anos de 1890. Todas as democracias que surgiram a partir do final do século XVIII, incluídas as mais novas, apenas combinam de modo diferente porções - às vezes pitadas - de instituições já existentes. Há, portanto, muito espaço para a criatividade institucional" (Przeworki, 1998: 69).

Assim, se o controle das políticas econômicas - centrais nas agendas dos governos contemporâneos - necessita de construção institucional adequada, ele é problema ainda mais premente nas democracias recentes, como o Brasil, que enfrentam o duplo desafio de consolidar seus sistemas democráticos, ao mesmo tempo que realizam reformas econômicas e administram as demandas sociais.

É nesse contexto que se situa o presente estudo relativo ao aperfeiçoamento institucional do Senado e o exame de como sua função clássica de representação dos interesses federativos desdobra-se também em funções de controle das finanças públicas das diferentes unidades da federação.

Do ponto de vista da abordagem teórica aqui adotada, a pesquisa funda-se na idéia de que as instituições têm importância para o entendimento dos processos sociais. Como se sabe, nas últimas décadas, formou-se praticamente um consenso nas ciências sociais em torno do papel que as instituições desempenham na vida social e de sua influência nos resultados das ações dos indivíduos e nos processos econômicos e políticos (DiMaggio & Powell, 1991). Todavia, o neo-institucionalismo não é uma corrente teórica unitária. Ao contrário, abriga estudiosos de diversos matizes intelectuais e de diferentes disciplinas, desde a economia neoclássica, a teoria da escolha pública, a teoria das organizações, passando pela sociologia e chegando inclusive à ciência política de inspiração marxista.

Rompendo com o institucionalismo clássico, o neo-institucionalismo que emerge nos anos 80 e 90 representa, como se sabe, uma reação aos estudos de inspiração behaviorista hegemônicos nos meios acadêmicos americanos até os anos 70, que viam o comportamento econômico e político como o efeito agregado da escolha individual. Uma das críticas importantes dos autores neo-institucionalistas aos estudos anteriores, tanto de orientação behaviorista como funcionalista, diz respeito à sua incapacidade de explicar a diversidade de situações históricas ocorridas principalmente nos países desenvolvidos, a partir dos anos 60 e 70, durante a reestruturação econômica e institucional. Segundo as palavras de alguns autores,

"Studies of organizational and political change routinely point to findings that are hard to square with either rational-actor or functionalist accounts. Administrators and politicians champion programs that are established but not implemented; managers gather information assiduously, but fail to analyze it; experts are hired not for advice but to signal legitimacy. Such pervasive findings of case-based research provoke efforts to replace rational theories of technical contingency or strategic choice with alternative models that are more consistent with the organizational reality that researchers have observed "(DiMaggio & Powell, 1991, p. 3).

Duas correntes bem distintas podem ser observadas no interior do neo-institucionalismo: a originária da teoria da escolha racional e da economia neoclássica e a aquela originária da sociologia histórica, isto é, de estudos históricos comparativos, de inspiração marxista e weberiana. Se ambas concordam que as instituições moldam as estratégias políticas e influenciam os resultados da ação dos indivíduos, as diferenças entre elas são, porém, bastante grandes.

O neo-institucionalismo da escolha racional considera as instituições fundamentais para a definição das estratégias dos atores. Ou seja, as instituições apresentam constrangimentos à escolha estratégica, alterando o comportamento auto-interessado, resolvem situações de impasse, diminuindo a incerteza e reduzindo os custos de transação. Para o neo-institucionalismo histórico, as instituições

estruturam as situações em que os atores se encontram, alterando suas estratégias, mas discordam dos teóricos da escolha racional que os atores sejam maximizadores bem informados e egoístas.

Para os institucionalistas históricos, as instituições não apenas constroem as interações sociais, mas também alteram as preferências dos atores. Elas dão forma não apenas às estratégias dos atores (como na escolha racional), mas também às suas metas, mediando suas relações de cooperação e conflito, deixando suas marcas na atividade política, na vida econômica, etc. Pretendendo construir uma teoria de médio alcance ou de nível intermediário que estabeleça uma ponte entre as análises centradas no Estado e na sociedade e as variações históricas e conjunturais, os autores dessa abordagem rejeitam o enfoque determinista presente no marxismo, de um lado e no funcionalismo, de outro.

Sem negar a importância das classes sociais e dos grupos de interesse presentes na cena política, os neo-institucionalistas indicam que as relações entre instituições e sociedade ocorrem nos dois sentidos (diferentemente dos marxistas e pluralistas que centram suas análises apenas nos interesses de grupos ou classes sociais). Assim eles procuram contextualizar os atores onde quer que estejam (na sociedade ou no Estado), seus interesses e ações estratégicas. É nessa linha de abordagem que se desenvolverá a presente pesquisa.

Com relação ao conceito de instituições, a literatura atribui-lhe uma amplitude bastante variável. Para alguns autores, as instituições incluem regras formais e procedimentos informais; para outros é preciso diferenciar as normas sociais das instituições, que envolvem dimensões legais e estruturas claras de tomada de decisões (Levi, 1991) e ainda distinguir instituições de organizações (North, 1990). No âmbito desse estudo, a noção de instituição abrange as regras formais, os procedimentos consentidos, as práticas padronizadas que estruturam a relação entre os indivíduos na vida política e na economia (Hall, apud Thelen e Steinmo, 1992).

O estudo de arranjos institucionais pode contribuir, do ponto de vista da ação prática, para a criação de melhores condições de efetividade das políticas e, no caso dessa investigação, sobre a efetividade das medidas de ajuste fiscal. Como se tem reiteradamente afirmado, esse é o grande desafio para a maioria dos países hoje e, em especial, para as novas democracias, como o Brasil. As palavras de Stiglitz, dirigente do Banco Mundial, citadas anteriormente, são exemplos significativos de como se valoriza em termos práticos o papel das instituições. No caso brasileiro, o grande desafio hoje na área de ajuste das finanças públicas consiste em saber se os arranjos institucionais estabelecidos pelo Senado e acordados nas diferentes negociações entre União e estados serão cumpridos e se a curto e médio prazo haverá, de fato, a redução substancial da dívida e do déficit público.

Com relação a metodologia utilizada nesse trabalho, ela se constitui de estudos de casos de dois países, nos quais se examina uma questão específica, qual seja, o controle do endividamento público. A comparação supunha inicialmente que os Estados Unidos, por ser uma democracia mais consolidada, teria um arranjo institucional mais eficiente do que o Brasil para o controle do endividamento público dos governos subnacionais. A idéia era então verificar como esses arranjos operavam e em que medida seriam "transferíveis" para a realidade do presidencialismo federativo brasileiro. Porém, no decorrer da pesquisa observou-se, que também nos Estados Unidos, as regras constitucionais ou normais legais aí existentes não têm sido instrumentos eficientes para reduzir o endividamento na medida em que os governos encontram vários mecanismos de contorná-las e com isso continuam se endividando. Assim, a análise procura enfocar também os vínculos entre certos arranjos institucionais e outras variáveis como o cálculo dos atores políticos envolvidos no ajuste fiscal.

Cabe indicar que tem-se aqui consciência dos limites explicativos contidos em um estudo como esse, realizado por um único pesquisador, em um período de tempo relativamente curto e no qual se compara apenas dois países, com algumas similaridades em seus sistemas políticos e na situação das contas públicas e,

obviamente, numerosos pontos de diferença (Przeworski e Praegue, 1970). Portanto não se pretende fazer generalizações a partir dos dados aqui examinados nem tampouco inferir relações de causalidade a respeito, por exemplo, dos fatores determinantes da eficácia do controle do endividamento. Ao contrário, visa-se apenas iniciar uma reflexão sobre certas condições políticas que envolvem a eficácia das regras institucionais relativas ao controle do endividamento público nos dois países, procurando entender a lógica das restrições e da ação dos atores aí envolvidos. Trata-se, portanto, de uma análise de tipo "configurativo" e não do tipo estatístico, no qual se procura testar proposições entre variáveis políticas (Peters, 1998; Lichbach and Zuckerman, 1997).

É preciso esclarecer, por fim, que a comparação com os Estados Unidos não implica a adesão à idéia de que a democracia americana representa o padrão ideal de aperfeiçoamento institucional nem tampouco de que uma solução desejável para nosso país seja a "cópia" do receituário adotado por aquele. Ao contrário, o que pretendemos enfatizar aqui é a percepção de que, em ambos os países, o desafio de construir governos democráticos e, ao mesmo tempo eficientes passa pela complexidade de seus sistemas políticos.

Os dados utilizados para a presente análise referentes ao Brasil foram levantados em fontes variadas, tais como Constituição Federal de 1988, Regimento do Senado, Relatório de Comissão Parlamentar de Inquérito (a chamada CPI sobre os títulos precatórios), Atas de reuniões da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado de 1995 a 1998, Acordos de Negociação das Dívidas Estaduais e ainda através de várias entrevistas com senadores, funcionários da CAE, do Banco Central, do Tesouro Nacional (das áreas de Administração da Dívida Pública e de Análise Financeira dos Estados e Municípios) e ainda da secretaria de Finanças do Estado de São Paulo. Foi também utilizado amplo material de imprensa relativo ao tema.

O texto que se segue está assim organizado. Na primeira parte analisam-se as diferenças mais gerais entre o federalismo brasileiro e americano, bem como suas transformações mais recentes que permitirão orientar as análises da próxima etapa pesquisa. Na segunda parte é examinada a situação das contas públicas no Brasil após o Plano Real e na terceira parte é focado o papel do Senado brasileiro no processo de controle do endividamento, bem com suas relações como outros atores políticos, Banco Central, Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro) e governadores. Nas considerações finais, além da sistematização dos principais pontos aqui desenvolvidos, são apontados também os principais aspectos ou desdobramentos analíticos a desenvolver na continuação dessa investigação.

II. DOIS DISTINTOS SISTEMAS FEDERATIVOS: BRASIL E ESTADOS UNIDOS

1. CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Embora inspirado no modelo americano, o pacto federativo no Brasil teve historicamente diferentes bases políticas. O governo central (sob a forma de monarquia) precedeu aos Estados. Diferentemente da federação americana, a brasileira não nasceu da aprovação dos novos estados. Estes, ao contrário, surgiram, na primeira Constituição republicana de 1891, substituindo as antigas unidades administrativas (províncias) do período imperial. O federalismo foi um movimento descentralizador, no qual se distribuiu o poder entre várias unidades, sem eliminar o poder central⁸. Essa origem fez com que os três princípios básicos do federalismo - igualdade, autonomia e cooperação - fossem muito dificilmente observados no

⁸ O caráter descentralizador marca inclusive o significado singular da palavra federação no país. Como já se indicou: "O Brasil é o único país de tradição federativa em que o termo federação, ainda hoje, se identifica com a descentralização, ao invés de significar como ocorreu nos Estados Unidos e nos demais, organização da União" (Camargo, 1992:8).

modelo brasileiro ao longo de sua história. O que existiu, de fato, desde o início, foi uma hierarquia de poderes e, durante os relativamente curtos períodos de regimes constitucionais no país, luta por autonomia por parte das esferas subnacionais.

Para uma melhor compreensão das relações federativas no Brasil, pode-se relembrar, ainda que rapidamente, alguns traços mais importantes que as caracterizaram ao longo da história republicana brasileira. Se a derrocada da monarquia e a instauração da primeira república afirmaram tendências descentralizadoras, esse processo significou, na realidade, como ampla literatura tem apontado, a ampliação das práticas de patronagem e clientelismo, associadas às disputas políticas entre oligarquias regionais para o controle do poder central. A partir da revolução de 30 e a instauração do Estado Novo em 1937 foram retomadas as tendências centralizadoras e a então relativamente recente estrutura federativa brasileira se esvaziou novamente com a nomeação de interventores para os estados (em substituição aos governadores eleitos), e com o enfraquecimento dos poderes Legislativo e Judiciário que foram parcialmente transferidos para as mãos do Presidente da República⁹. O restabelecimento de governos eleitos e a descentralização de poderes a partir da Constituição de 1946 não impediram, porém, que o executivo federal ampliasse sua capacidade decisória, através das agências burocráticas então criadas para conduzir o processo de desenvolvimento econômico e a modernização administrativa do país. Como se sabe bem, a instalação de estrutura autoriária de poder, a partir do golpe militar de 1964, levou à reconcentração dos recursos fiscais no nível federal, ficando os estados e municípios completamente dependentes de suas transferências e do beneplácito dos grupos dirigentes.

Com a descentralização dos recursos fiscais, consolidada após a redemocratização e a nova carta constitucional de 1988, a União perdeu, a partir dos anos 80, cerca de

⁹ Segundo as palavras de um analista deste período, em nome da modernização econômico-administrativa, os Estados ficaram com menos autonomia que as províncias do Império. “Pensando no ideal do federalismo republicano, podemos dizer que, se na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da República, no Estado Novo, o próprio federalismo tinha desaparecido” (Abrucio, 1994).

17% de sua parte no conjunto das receitas fiscais e os estados e municípios aumentaram sua parcela respectivamente 26% e 70% (Giambiagi, 1991:64) Todavia, a distribuição de competências entre os três níveis de governo não ficou bem resolvida. Por exemplo, os artigos 23 e 24 na Constituição de 1988 que definem os casos de competência comum entre os três níveis de governo, o fazem de forma confusa, deixando aí uma área nebulosa, na qual a responsabilidade para determinados assuntos é ao mesmo tempo de todos e de ninguém. A combinação dos artigos 21 a 25 da mesma Constituição reduz bastante o espaço para as competências exclusivas dos entes subnacionais diminuindo sua autonomia. Dessa forma, a federação brasileira é hierarquizada, estando os estados e municípios bastante dependentes do governo central e lutando, de forma predatória, por recursos para que eles possam exercer as suas competências que, por sua, vez, não estão claramente definidas no texto constitucional (Peppe,1997).

Em suma, no Brasil, as relações federativas oscilam historicamente entre tendências descentralizadoras, em períodos democráticos, e centralizadoras, em períodos ditatoriais. Mesmo a Constituição de 1998, elaborada no contexto de redemocratização e de recuperação do papel político do Congresso, acabou mantendo vários pontos de continuidade com relação ao recente passado autoritário. Assim, cabe destacar, além dos poderes legislativos do presidente¹⁰, a centralização de certos controles como o endividamento público efetuado através de normas gerais estabelecidas pelo Senado Federal, válidas para todos os governos subnacionais independentemente de suas diferentes condições socio-econômicas e fiscais, como será visto mais adiante.

¹⁰ Os constituintes brasileiros de 1988 não retiraram os poderes legislativos do presidente da república, adquiridos durante os governos militares. Ao contrário, mantiveram suas prerrogativas de emitir medidas provisórias, as quais tem sido usadas especialmente para a implementação dos diversos planos de estabilização monetária e de várias outras políticas públicas no país. Para a análise das razões que explicam esse comportamento, ver Figueiredo e Limongi (1996).

Por outro lado, a carta de 1988 acabou produzindo também, no plano das relações intergovernamentais, um modelo extremamente predatório e não-cooperativo entre União, estados e municípios. Alguns autores têm mostrando que as relações intergovernamentais no Brasil são caracterizadas como predatórias na medida em que “ determinados participantes do jogo federativo – os estados – transferiram o custo de suas decisões erradas ou seus problemas a outros jogadores, a União, sem levar em conta as conseqüências para cada um dos jogadores e para a dinâmica do jogo como um todo“. (Abrucio e Costa, 1998). Os vínculos entre os municípios fundam-se igualmente em processo que já foi definido como hobbesianismo municipal (Melo,1996). Segundo depoimentos obtidos em entrevistas com altos funcionários da Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda encarregados da Administração da Dívida Pública e da Coordenação da área de Análise Financeira dos Estados e Municípios, "a cooperação (entre os entes federativos) não é voluntária. O governo federal pressiona através das transferências de recursos. Aqueles governos que não enviam regularmente suas contas, tem suas transferências bloqueadas por parte do governo federal. Isso está regulamentado nas medidas provisórias de renegociação das dívidas dos estados e municípios".

Em decorrência desse padrão de relações federativas, observa-se a escassez de práticas de associativismo intergovernamental no Brasil, especialmente quando se compara com o que ocorre nessa área nos Estados Unidos. Embora exista no Brasil um fórum para a resolução dos conflitos em matéria de tributação estadual, como o CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária), que reúne os secretários de Fazenda de todos os estados da federação, esse colegiado entretanto não se estrutura por relações de cooperação. Como o CONFAZ não consegue impor contratos vinculantes entre seus membros, dificultando a adoção de práticas cooperativas, a guerra fiscal tem sido a prática dominante entre os estados. Como já se indicou, a fraqueza desse órgão resulta em grande parte, da forma em que são tomadas as decisões. Procurando proteger os estados mais fracos, foi instituída a regra de unanimidade para a tomada das decisões. Ou seja, basta um estado votar contra a concessão de um benefício fiscal para que este não seja aceito. Frente a medida tão

extremada, os descontentamentos são freqüentes e a obediência às regras é muito restrita, gerando portanto uma situação paradoxal na qual a entidade criada para gerar relações cooperativas acaba sendo o veículo da guerra entre seus membros. (Abrucio e Costa, 1998: 51).

2. CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO AMERICANO

Como relação aos Estados Unidos, sabe-se bem que o sistema federativo surgiu da União de várias unidades governamentais que preservaram grande autonomia. A regra constitucional de poder dividido entre o governo federal e estados (além da separação entre Executivo, Legislativo e Judiciário) constitui o eixo central do sistema político daquele país. Mesmo levando em conta certas transformações ocorridas nas relações intergovernamentais, especialmente neste século, como se indicará a seguir, vínculos hierárquicos entre os subgovernos nacionais, tal como conhecemos no Brasil, jamais existiram aí. É interessante lembrar aqui que a estrutura de poderes divididos que se controlam e se fiscalizam mutuamente, através de regras escritas na Constituição elaborada pelos fundadores do modelo americano, tinha como pressuposto a existência de um grande território. Em outras palavras, segundo os federalistas, uma grande e competente república seria a melhor maneira de garantir os direitos individuais e evitar a possível tirania dos governantes e não, como afirmavam alguns pensadores de seu tempo, as pequenas repúblicas¹¹.

Se a autonomia entre os governos da federação é uma regra institucional muito forte nos Estados Unidos, outro princípio central do federalismo americano funda-se na idéia de que as relações entre o governo federal (ou central) e os estados devem se

¹¹ "Madison turned the small-republic argument upside down. On the contrary, he argued smallness was fatal to republicanism. The small republics of antiquity were wretched nurseries of internal warfare, and the Convention itself had been 'produced' by the fear for liberty in the 'small' American states(...) Only a country as large as the whole thirteen states and more could provide a safe dwelling-place for republican liberty. Republicanism not only permits but requires taking away from the states responsibility for the security of private rights, and the steady dispensation of Justice, else rights and justice will perish under the state governments, (Daimond, 1993:47).

caracterizar pela interdependência, ou seja, nenhum governo pode eliminar o outro e cada um deve lidar com o outro. Assim, as relações intergovernamentais que configuram o federalismo nos Estados Unidos hoje são bastante complexas, envolvendo vínculos entre mais de 83 mil governos: um nacional ou federal, 50 estaduais e o restante constituído de governos locais (counties, municipalities, townships, school districts e special districts) (O'Toole, 1993:2). Todavia, a delimitação do papel do governo federal e dos estados nem sempre foi muito fácil. Ao contrário, tensão, conflito e discordâncias a respeito dos limites do poder de cada autoridade tem marcado fortemente o pacto federativo americano. Em certos momentos, predominou a idéia do chamado duplo federalismo e, em outros, sua negação¹². Se a guerra civil foi um caso mais extremado destes conflitos no século XIX, eles persistem ainda hoje nas disputas relativas a políticas trabalhistas, seguridade social, regulação econômica, etc.

A partir do século XX, as relações intergovernamentais nos Estados Unidos passaram por modificações importantes, que levaram à intensificação de seus vínculos de interdependência, e sobretudo à expansão das atribuições do governo central. Desde o período denominado "Progressive Era", na virada do século, um conjunto de fatores, tais como a concentração dos poderes nas grandes corporações, a relutância de alguns estados em regular as atividades econômicas e produzir legislação social, estimulou a participação de Washington em assuntos de política interna, área em que até então sua presença era bastante reduzida. Também atuaram nessa mesma direção, encorajando a ação centralizadora, o crescimento e a profissionalização da burocracia federal, e ainda a pressão de determinados grupos de interesse que preferiam negociar suas reivindicações com o governo central, a lidar com numerosas agências dispersas nos diferentes estados (O, Toole,1993).

Em torno dos anos 20 deste século, o governo federal, através de emendas constitucionais, já dispunha de recursos orçamentários e autoridade política para

¹² Duplo federalismo significa que cada um dos níveis (governo federal e estados) opera dentro de sua esfera sem depender de assistência ou autorização do outro (O'Toole, 1993:5).

atuar em novas arenas de políticas públicas. Desde esse período, um dos mecanismos mais importantes de funcionamento das relações intergovernamentais foi constituído pelas transferências de recursos fiscais (grant-in-aid). Tendo começando já na virada do século e se expandido rapidamente em certos períodos - como o do New Deal, no governo Roosevelt e o da Great Society, no governo Johnson, as transferências provenientes do governo federal (federal aid) para os estados e os governos locais tornaram-se os elementos mais importantes das relações intergovernamentais nos Estados Unidos. Para se ter uma idéia de sua expansão, pode-se indicar que, em 1902, representavam apenas 28 milhões de dólares, passando para cerca de 150 bilhões em 1992, conforme dados da Comissão de Assessoria sobre Relações Intergovernamentais. (Apud, O'Toole, 1993: 9).

Associado aos traços de maior autonomia e interdependência existentes nas relações entre estados e União, surge outro elemento importante caracterizador do federalismo nos Estados Unidos, que não encontra paralelo no modelo brasileiro: trata-se do ativismo intergovernamental, através do qual se atualiza constantemente o pacto federativo. A expansão crescente ao longo deste século do sistema de transferências do governo federal para os governos subnacionais geraram não só a profissionalização de quadros burocráticos e a modernização dos procedimentos administrativos nas unidades receptoras, mas também a emergência em Washington, de grande número de grupos de interesses especializados em relações intergovernamentais tais como o National Governor's Association, o Council of State Governments, o National Association of Counties e a U. S. Conference of Mayors. Dentre essas pode-se citar o caso específico do Council of State Governments, uma organização não lucrativa e não partidária, fundada em 1933, com o objetivo de criar a cooperação entre os estados. Trabalhando tanto junto ao poder executivo, como junto ao legislativo e judiciário, esta entidade produz informações, realiza pesquisas, promove encontros regulares entre diversas áreas governamentais procurando desenvolver lideranças nos estados, criar competências na elaboração e implementação de políticas públicas e com isso, "promover a soberania dos estados e de seu papel no sistema federal americano". Sendo dirigida

por governadores de estados escolhidos entre seus pares e sustentada com recursos originários de contribuições dos estados e do governo federal, o Council of State Government é uma importante agência de representação e intermediação dos interesses dos estados nas arenas decisórias em Washington, inclusive, oferecendo assessoria aos governos subnacionais para contornar restrições a seu endividamento, como se indicará na próxima etapa dessa pesquisa¹³.

Destaque especial deve ser dado também a Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), comissão criada pelo congresso americano, em 1959, para monitorar as operações de sistema federal e fazer recomendações para seu aprimoramento. Distinta do Council of State Governments, a ACIR é um organismo bipartidário de caráter nacional e permanente, representando o poder executivo e legislativo nos três níveis de governo e composto de 26 membros: nove representando o governo federal, incluindo não só altos funcionários do poder executivo mas também 3 senadores e 3 membros da House of Representatives; 14 representantes dos governos estaduais e municipais e 3 representantes da população. Como um organismo permanente, a ACIR desenvolve suas atividades, examinando assuntos ou problemas específicos, para os quais oferece recomendações que permitem o aprimoramento da cooperação entre esferas de governo e o funcionamento mais efetivo do sistema federal. Como é indicado em uma de suas publicações:

"After selecting specific intergovernmental issues for investigations, ACIR follows a multistep procedure that assures review and comment by representatives for all points of view, all affected levels of government, technical experts and interested groups. The Commission then debates each issue and formulates its policy position. Commission findings and recommendations are published and draft bills

¹³ Os dados relativos ao Council of State Government foram levantados junto a seu escritório em Washington. O ativismo dessa agência pode ser avaliado não só através de suas publicações, mas sobretudo pelo grande número de conferências, seminários, grupos de estudos, etc. que ela realiza durante todo o ano em diversos estados da federação, além de trabalhos de assessoria para seus membros. Ver a respeito seu site na INTERNET.

and executive orders developed to assist in implementing ACIR policies" (ACIR. Washington, D.C. May, 1980. p.1).

Há ainda outras organizações que atuam nos estados, como por exemplo, o California Budget Project, de caráter não lucrativo e não partidário, que visa desenvolver estudos e prestar assessoria sobre assuntos orçamentários para os governos locais bem como para os diversos grupos de interesse daquele estado. Além de realizar pesquisas e publicar regularmente jornais, periódicos e relatórios aprofundados sobre temas específicos na área de políticas econômicas e fiscais, o California Budget Project é um importante órgão de informação à imprensa, policymakers e aos grupos de interesse específicos. Através de todas essas atividades, acaba funcionando como agência de agregação dos interesses dos governos estaduais e das municipalidades frente à União. É interessante citar aqui o estudo realizado por Jean Ross, diretora executiva dessa organização e antiga consultora da comissão de assuntos fiscais e orçamentários do Poder Legislativo da Califórnia, mostrando que se a emenda de equilíbrio orçamentário (balanced budget amendment) tivesse sido aprovada pelo Senado americano nas votações de 1995 ou 1996, ela produziria inúmeros efeitos perversos para as finanças do estado da Califórnia. Isso porque programas de saúde, educação, moradia, transporte e serviços de emergência dependem predominantemente da ajuda federal. Além disso, o estudo mostrou que as transferências federais, de modo geral, têm peso considerável no orçamento do estado da Califórnia, representando quase 37% do total de seus gastos, conforme dados para 1994-95).(Ross,1999: 3).

Em suma, o modelo americano pode ser caracterizado por laços de maior autonomia e interdependência e por um singular ativismo intergovernamental, através do qual se procura superar os conflitos e a competição extremada entre os entes federativos. Apesar das transformações sofridas ao longo do século XX, especialmente a partir da Grande Depressão e dos programas do New Deal, que expandiram o poder do governo central, e ainda de suas crises frequentes que geram debates e redefinições continuadas, o sistema federativo nos Estados Unidos dá aos governos

estaduais grande liberdade de atuação em várias áreas, permitindo que eles legissem diferentemente sobre matérias como divórcio, sistema penal e, no que interessa destacar nesse texto, política fiscal e endividamento público¹⁴. O modelo brasileiro, por sua vez, funda-se em relações menos autônomas e mesmo predatórias entre União e estados e, entre estes, em vínculos não cooperativos que atingem o nível de guerra fiscal. A seguir, serão analisada a situação do déficit público no Brasil e a atuação do governo federal e do Senado no controle do processo endividamento público¹⁵.

III. DÉFICIT PÚBLICO E CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO NO BRASIL

1. A SITUAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS APÓS O PLANO REAL

Antes de analisar as formas diferenciadas de controle do endividamento público no Brasil, é necessário indicar, ainda que rapidamente, a situação de suas finanças públicas.

No primeiro bimestre de 1998, segundo dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE/USP), a dívida total do governo federal, dos estados, municípios e das empresas estatais alcançava 35,8% do GDP brasileiro, tendo o setor público desembolsado nesse mesmo período cerca de 4% do GDP em juros. Após a crise do segundo semestre de 1998, esse percentual elevou-se para 7.2%. Ou seja, entre

¹⁴ A respeito das crises frequentes do federalismo nos Estados Unidos, um analista comenta que "the federal system is always in danger and it is always rising anew from the ashes of its earlier existence. The current concern about the federal system, which has an obvious base in the party battle, is indicated by the number of reports and studies, non-partisan, if not non-political in character, which are concerned with it." (Monypenny, 1993: 208).

¹⁵ Na etapa seguinte dessa pesquisa serão examinadas com mais de detalhe as diferenças e similaridades entre o federalismo brasileiro e americano com relação a questão do controle do deficit e do endividamento público.

janeiro e agosto de 1998, o setor público brasileiro pagou mais de 43 bilhões de reais de juros, ou seja, quase 40 bilhões de dólares (OESP, 21.11.98. p.B2).

O déficit público é considerado hoje, depois de cinco anos de implementação do Plano Real, o problema mais importante do país. Se suas causas remontam a período anterior e se relacionam a fatores econômicos estruturais e ao modelo de relações federativas existentes no país (Sallum Jr. 1996; Affonso, 1989; Abrucio e Costa, 1998), seu agravamento atual decorre em grande parte da elevação da taxa de juros imposta pelo plano de estabilização monetária.

A necessidade de atrair capital externo para manter uma "almofada" de reservas que permita sustentar o câmbio - âncora da política de estabilização monetária - tem submetido o país à mais elevada taxa de juros do mundo, trazendo efeitos desastrosos não só para empresas e indivíduos, mas igualmente para o setor público cujo financiamento depende de forma importante do endividamento. Por essa razão, a necessidade de reduzir o endividamento dos governos e estatais tornou-se tema prioritário para a equipe que gerencia a economia, sobretudo enquanto não há condições de redução das taxas de juros.

Todavia, a estrutura federativa brasileira, fundada em relações não-cooperativas entre as unidades subnacionais e predatórias com relação a União, torna o ajuste das finanças públicas problema extremamente difícil no país, especialmente porque, segundo as novas regras constitucionais bastante descentralizadas, "governadores e prefeitos dispõem de autonomia para fixar alíquotas de impostos, definir estruturas administrativas, fixar salário, aplicar livremente os recursos próprios e as transferências que recebem da União" (Tavares, 1998).

Se, mesmo no nível federal - mais imediatamente exposto à avaliação dos organismos internacionais, da mídia, dos meios empresariais e onde há um consenso mais consolidado como relação à necessidade do ajuste do setor público -

o controle do gasto sofre recuos, especialmente em anos eleitorais, pode-se imaginar facilmente o quanto esse processo é difícil nos governos subnacionais¹⁶.

Como se conhece bem, os estados e municípios no Brasil caracterizam-se historicamente por comportamento fiscal irresponsável, endividando-se sem condições de pagamento porque sabem que, no final, acabam transferindo suas dívidas para a União, através de negociações que lhes permitem a rolagem desses débitos. Ilustrativo do caráter não-cooperativo e predatório das relações intergovernamentais no Brasil é o fato de que desde 1988, houve sete rodadas de negociações das dívidas estaduais. Na maioria delas, os estados não cumpriram os acordos feitos com a União. Apenas dois estados o fizeram, Ceará e Santa Catarina. E o que é pior, os que não honraram seus compromissos não receberam nenhuma punição, recebendo o mesmo tratamento da minoria que os cumpriu (Werneck, 1998). Como um jornalista bem resumiu, "em geral prevalece a idéia de que ajuste fiscal é problema do governo federal, mais propriamente do Ministério da Fazenda; e que o governo estadual gasta para o bem do povo. Quando acabar o dinheiro, sempre se dará um jeito" (Sardemberg, 1998).

Por essa razão, são freqüentes os conflitos entre União e os governo subnacionais na medida em que o controle do déficit supõe também medidas de restrição ao endividamento, necessárias à redução da proporção do serviço da dívida no conjunto das despesas. A crise desencadeada pela moratória do governo do estado de Minas Gerais, em janeiro de 1999, e as inúmeras negociações que a União teve que efetuar com os governadores para encaminhar a situação fiscal de seus estados é exemplar

¹⁶ Vale transcrever aqui algumas manchetes de jornais que informam o recuo do governo federal no controle de déficit público em ano eleitoral, tais como "Governo desiste de corte de 12% no orçamento"(O Estado de São Paulo, 26.6.98, p. B1) e "Desistência de corte agrava déficit de 1999"(O Estado de São Paulo, 27.6.98, p. B1) . Frente à queda nas pesquisas eleitorais, o governo FHC desistiu de efetivar cortes no orçamento, reduzindo a margem de segurança estabelecida anteriormente contra possível agravamento da crise asiática. Isso permitiu gastos adicionais de cerca de 530 milhões pelo Ministério da Saúde e de cerca de 500 milhões pelo Ministério da Educação. Segundo a mesma fonte, há cálculos efetuados pelo BNDES indicando que a desistência de cortar 12% do orçamento agravará a situação fiscal no próximo ano.

desse processo conflituoso e de seus efeitos sobre a economia nacional como um todo.

Na verdade, a crise fiscal é particularmente grave para os governos subnacionais, em função de dois fatores básicos relacionados a sua estrutura de gastos: a) o pagamento de juros; b) a folha de pessoal. Analisemos com um pouco mais de detalhe cada um desses fatores.

Segundo depoimentos do secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, por exemplo, a dívida contratual desse estado, que era de 34 bilhões em 31 de dezembro de 1994, passou para 43 bilhões em 31 de julho de 1995. Esse acréscimo de mais de 9 bilhões de reais de dívida se deu sem ter ocorrido nenhum empréstimo novo e mesmo tendo havido amortização de débitos anteriores no valor de 800 milhões de reais. Segundo suas próprias palavras, "esse crescimento da dívida, simplesmente em função dos juros elevados, representa um dispêndio mensal médio de 1.3 bilhão, comparada a uma receita mensal do Estado de 1,2 bilhão. Portanto, só de juros da dívida contratual mobiliária, os encargos superam a arrecadação total do Estado"¹⁷.

Para o conjunto dos estados da federação, o crescimento de seus débitos entre 1990-1995, foi de aproximadamente 150%, quase todo ele resultante da elevação dos juros. No final de 1995, estes governos acumulavam uma dívida no valor de 97 bilhões de dólares¹⁸. Outro dado bastante expressivo pode ser citado ainda. Conforme dados para 1998, dos 27 estados da federação brasileira, 22 deviam mais do que arrecadavam em um ano. Nos casos mais graves, Goiás e Mato Grosso, suas dívidas representavam cerca de três vezes sua receita anual. Assim poder-se-ia calcular que seus governos teriam que poupar tudo que arrecadassem durante três anos para depois quitar seus débitos (Conforme dados publicados pelo jornal Folha de São Paulo, 11/1/1998. p. A-6).

¹⁷ Conforme Ata da 24a. Reunião da CAE (Comissão de Assuntos Econômicos) do Senado Federal, 29/8/1995.

¹⁸ Conforme dados citados no Relatório da CPI dos Precatórios. Diário do Senado Federal.

Com relação aos gastos com pessoal, pode-se indicar que apenas cinco estados da federação gastam com o funcionalismo menos de 60 % de sua receita, ou seja estão no limite estabelecido pela lei¹⁹. Grande parte deles têm um dispêndio com o funcionalismo de cerca de 80% de suas receitas. E alguns, mais de 100%. É importante observar que as despesas com pessoal aumentam de forma automática mesmo com a redução do número de funcionários (Beltrão, Abrucio e Loureiro, 1998). Isso em decorrência de legislação que garante aos funcionários benefícios como triênios, quinquênios e promoções na aposentadoria. Conforme depoimento do Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, prestado junto a CAE, em 1995, no caso daquele estado, "o crescimento "vegetativo" dessa despesa é algo em torno de 3% ao mês. O que significa dizer 42% ao ano e nos próximos quatro anos, esse crescimento meramente vegetativo implicará um acréscimo na folha de pagamento na ordem de 300% "²⁰. No caso do Estado de Minas Gerais, seu secretário da Fazenda estima percentual ainda mais elevado: "Se dermos zero de reajuste real, não admitirmos um único funcionário, a folha de Minas Gerais, apenas pelo impulso vegetativo cresce 7% ao ano. Claramente esta é uma situação insustentável, é um equilíbrio impossível no longo prazo e haverá um momento em que as contas do Estado vão explodir"²¹.

Durante mais de uma década, os governos estaduais puderam contornar esses problemas através de dois mecanismos básicos: a) o imposto "inflacionário" advindo tanto de reajustes da folha de pessoal em níveis inferiores à taxa de inflação quanto do floating ou prolongamento dos prazos de pagamento de credores, permitindo a geração de receitas extraordinárias; b) o uso de seus bancos estaduais como fonte (não legal, mas efetiva) de "quase-emissão" de moeda. Ou seja, através

¹⁹ Segundo a Lei Complementar n. 82 de 27/3/1995, conhecida também como lei Camata, todos os governos da federação teriam o prazo até o final do exercício de 1998 para atingirem o referido patamar, vedando qualquer reajuste ou mesmo aumento salarial sempre que no demonstrativo orçamentário de cada mês, os gastos com pessoal sejam superiores ao limite fixado. Considera-se aí para efeitos de cálculo as receitas correntes líquidas aquelas correspondentes as receitas próprias, mais transferências intergovernamentais recebidas, excluídas as transferências efetuadas. Das as dificuldades de ajustamento a essa regra legal o prazo foi estendido por mais dois anos.

²⁰ Ata da na 28a. Reunião da CAE, realizada no dia 13 de setembro de 1995.

²¹ Ata da 28a. Reunião da CAE, realizada no dia 13 de setembro de 1995.

das práticas reiteradas de empréstimos não saldados junto a essas agências financeiras, cuja dirigentes eram nomeados pelos governadores que, dessa forma, tinham acesso a outra importante fonte "alternativa" de financiamento público.

A partir de 1994, configura-se uma nova etapa das relações intergovernamentais no Brasil (Abrucio,1998). Com a estabilização econômica, o fortalecimento do governo federal e portanto da própria autoridade monetária do Banco Central (Sola, Garman e Marques, 1997), os governos estaduais perderam aquelas duas fontes alternativas de receitas: não só o imposto inflacionário desapareceu, mas igualmente os bancos estaduais foram, em sua grande maioria, liquidados ou privatizados. Cabe observar aqui que o uso irregular dos bancos estaduais por parte dos governadores contou durante muito tempo com a complacência do Banco Central, na medida em que o governo federal precisava dos apoio dos governadores que controlavam a bancada parlamentar de seu estado para aprovação de sua agenda política no Congresso. Pode-se citar como exemplo, a ajuda do governo federal aos bancos estaduais em 1994 para obter apoio no Congresso e facilitar a articulação da candidatura de Fernando Henrique Cardoso a presidência da República. Nessa época, a União comprou títulos dos bancos estaduais, considerados "podres" pelo mercado no valor de 5 bilhões de dólares, ou seja, mais do que o dobro do que foi injetado em todas as instituições financeiras nos seis anos anteriores. (Conforme dados publicados em o Estado de São Paulo, 23/10/94, Apud Abrucio e Costa, 1998:47).

Todavia, duas fontes adicionais foram acionadas ainda pelos governos subnacionais para financiamento de suas atividades: o chamado "esquema dos títulos precatórios" e a privatização das empresas estatais. O primeiro consiste no mecanismo de inchar ou falsificar a emissão de títulos públicos para pagamento de dívidas judiciais, utilizando-se os recursos obtidos nessa prática para outras despesas como pagamento de funcionalismo, investimentos e até para o financiamento de campanhas eleitorais ou outros usos irregulares revelados pela Comissão Parlamentar de Inquérito(CPI) do Senado sobre o assunto, como se indicará a seguir. Mais recentemente, com o esgotamento de todos os outros meios de "fazer

caixa", a privatização das empresas estatais emerge como a derradeira alternativa à disposição dos governadores. Por essa razão, os estados têm resistido fortemente às propostas do Banco Central e Ministério da Fazenda para utilizarem os recursos arrecadados com a privatização de suas empresas estatais na redução de suas dívidas, ou seja, "desfazendo-se de patrimônio que rende pouco ou nada para liquidar dívidas que custam juros caros". O arranjo federativo permite que os governadores não se submetam, nesse caso, à orientação das autoridades monetárias federais e utilizem os recursos obtidos com a venda das empresas estaduais como bem entenderem - para investimentos ou , o que é pior, para gastos correntes, inclusive pagamento de salários do funcionalismo.

Diante desse quadro de crescimento do desequilíbrio fiscal nos governos subnacionais qual tem sido a atuação do Senado, como órgão que tem competência exclusiva para o controle do endividamento público? Para melhor entendermos o papel do Senado, é necessário examinarmos igualmente a atuação do governo federal, dada a preponderância do Poder Executivo no sistema político brasileiro, conformando inclusive a ação legislativa.

2. A RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS: PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO FEDERAL

Com o objetivo de encaminhar os problemas fiscais dos governos subnacionais no Brasil recente, o Executivo federal têm empreendido, através do Ministério da Fazenda(especialmente da Secretaria do Tesouro Nacional) e do Banco Central, três tipos básicos e interligados de atuação: a) renegociação das dívidas dos estados; b) restrição drástica da oferta de crédito, através do Conselho Monetário Nacional;

c) a criação do PROEST(Programa de Extinção dos Bancos Estaduais), terminando assim com outra fonte fundamental de endividamento público²².

Como já se apontou anteriormente, nos últimos dez anos, houve sete rodadas de renegociação das dívidas estaduais, sendo que, em todas elas, os compromissos não foram cumpridos pelos estados, em sua maioria. Entretanto, o processo mais recente de renegociação estabelecido no governo Fernando Henrique Cardoso apresenta mudanças significativas: além da profunda fragilidade financeira dos governos estaduais, o executivo federal encontra-se mais fortalecido política e tecnicamente, dispondo inclusive de uma equipe no Ministério da Fazenda, (em particular na Secretaria do Tesouro Nacional) mais aparelhada e coesa em torno da necessidade do ajuste fiscal²³. Isso permitiu, portanto, o estabelecimento de um arcabouço mais estruturado de orientações a serem seguidas pelo governo. Outro elemento importante presente na atual rodada de renegociação das dívidas estaduais refere-se à introdução aí da questão da privatização dos bancos e das empresas estaduais (Abrucio e Costa, 1998).

Assim, o governo federal, para assumir as dívidas dos estados, pressionou-os, estabelecendo como condição, a privatização de seus bancos estaduais e o comprometimento com uma meta de endividamento futuro no limite de valor igual a um ano de sua receita líquida, o que aliás já estava definido em resoluções do Senado, como se indicará a seguir.

Em outras palavras, a "federalização" das dívidas estaduais foi feita em troca de certas vantagens para o governo federal, tais como: privatização dos bancos e empresas estatais; compromisso por parte dos governos estaduais com as metas

²² Conforme entrevista com alto funcionário do Departamento da Dívida Pública do Banco Central.

²³ A estrutura administrativa do Tesouro está sendo ampliada para atender especificamente os problemas das finanças dos governos subnacionais, com seções especiais para cuidar dos ativos, dos passivos, etc. Contando ainda com um grupo já formado de pessoal de carreira pública comprometidos com o ajuste fiscal, a STN é hoje, conforme informações obtidas em entrevistas, elogiada no Palácio do Planalto e fora dele pois criou em quatro anos uma estrutura invejável para o controle das finanças públicas. Ver também a respeito Loureiro e Abrucio, (1998).

fiscais; esforço de reequilíbrio macroeconômico e, portanto, menor risco de instabilidade macroeconômica (produzida por eventual crise de liquidez dos bancos estaduais). Em contrapartida, os governos estaduais obtiveram as seguintes vantagens com a "federalização" de suas dívidas que passaram a ser administradas pelo Tesouro Nacional: alongamento de seu perfil; taxa de juros mais baixas e o limite de pagamento anual em torno de 13% da receita líquida corrente.

De modo geral, os acordos de renegociação levaram em conta: a taxa de juros e os ativos dados em pagamento. No caso de São Paulo, por exemplo, como este estado entrou com mais ativos (empresas públicas a serem privatizadas) a taxa de juros ficou estabelecida em 6% ao ano. No caso de Minas Gerais, como o estado participou com ativos menores, sua taxa de juros ficou em 7.5% ao ano. Com relação ao percentual máximo de liquidação, este foi estabelecido em 20%. O quadro 1 resume a situação dos acordos de negociação das dívidas dos estados, até fevereiro de 1998.

Em suma, pode-se indicar quatro pontos básicos que orientaram as negociações das dívidas dos estados com a União: 1) quitação das dívidas através da privatização das estatais estaduais; 2) cumprimento de cláusulas mais rígidas de desempenho fiscal; 3) penalidades para o não cumprimento dos pagamentos, em particular a retenção pela União das transferências constitucionais; 4) assunção pela União, através de títulos públicos federais, de dívida que seria dificilmente refinanciada ou pagaria preços elevados no mercado (Abrucio e Costa, 1998: 86).

Elemento fundamental nesse processo mais recente de negociação das dívidas dos estados com a União, que o diferencia dos processos de renegociação anteriores, refere-se à capacidade adquirida pela União, tanto em termos políticos quanto institucionais, de impor penalidades aos estados que não cumprirem com os compromissos acordados. Como funcionários da STN indicaram, a União tem meios legais, garantidos nas medidas provisórias de renegociação das dívidas, de bloquear recursos dos Fundo de Participação dos Estados (FPE) para os governos

inadimplentes. Além disso, conforme foi acordado no contratos de reestruturação e ajuste fiscal dos estados, havendo inadimplência, incidirão sobre a dívida, juros SELIC que giram em torno de 30% ao ano, portanto bem mais elevados do que os juros de 6% e 7.5% estabelecidos nos acordos de renegociação das dívidas estaduais. O episódio de janeiro passado relativo a moratória de Minas Gerais, decretada pelo governador Itamar Franco e a reação do governo federal de retenção das transferências constitucionais para aquele estado, garantida inclusive por decisão judicial, é exemplar dessa novo padrão de relações intergovernamentais no país (Ver a respeito editorial de O Estado de São Paulo, 7/1/1999, p.A3, "As Armas da União contra os caloteiros").

Quadro 1

Acordos de Dívidas Negociados entre Estados e Governo Federal

Estados	Dívida a ser financiada (em reais)	Prazo (em anos)	Juros (%)	Comprometimento de receita (%)	Data do Protocolo	Data do contrato
Acre	22 milhões*	30	6	11.5	Set.97	Não
Amazonas	138milh.*	30	6	11.5	Set 97	Não
Bahia	907milh.*	30	6	11.5 a 13	Mai 97	Dez97
Ceará	90,5milh*	15	6	11.5	Abril97	Nov197
E. Santo	415,9milh.*	30	6	13	Março97	Não
Goiás	901milh.*	30	6	13,8 a 15	Dez 96	Não
Maranhão	220milh.*	30	6	13	Nov 96	Jan98
M. Gerais	14,2bilh.**	30	7.5	12 a 13	Set 96	Fev.98
M. G. Sul	1,3 bilh.*	30	6	15	Set 96	Não
M. Grosso	891milh.*	30	6	15	Jan97	Dez97
Pará	223milh*	15	6	15	Out96	Não
Paraíba	280milh.*	23	6	13	Jan97	Jan98
Pernamb.	181milh.*	15	6	N. s/ aplica	Nov96	Dez97
Piauí	186milh.*	15	6	13	Dez96	Jan98
Paraná	2,3bilh.*	30	6	11.5 a 13	Set97	Não
R. Janeiro	6.2bilh.*	30	6 a 7.5	11.5 a13	Jan97	Não
R.G. Norte	80milh.*	15	6	11.5 a13	-	Nov97
Rondônia	204milh.*	15	6	15	Dez96	Não
R.G. Sul	6.7bilh.8	30	6	11.5 a 13	Set96	Não
S. Catarina	983milh.*	30	6	11.5 a 13	Set96	Não
Sergipe	297milh.8	30	6	15	Set96	Dez97
S. Paulo	59,4bilh.**	30	6	11.5 a13	Nov96	Dez97

*Dívidas atualizadas até 31/12/96. Sobre esse valor, ainda, incidem juros até a véspera da assinatura do contrato.

** Inclui dívida contratual, mobiliária e saneamento dos bancos estaduais. O valor foi atualizado até a assinatura do contrato.

Obs.: Para Alagoas está sendo preparado, na época, um protocolo especial, a ser assinado até 31/3/98.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Dados publicados pelo Estado de São Paulo, 20/2/98.,p. A-5 (Apud Abrucio e Costa, 1998,p.87).

Com relação ao processo de extinção dos bancos estaduais, dados do Banco Central indicam que, até 1998, dez bancos estaduais já tinham sido privatizados ou estavam em processo de privatização, sete bancos estavam extintos, seis saneados, quatro haviam passado por processo de liquidação extrajudicial e outros seis estavam em situação de não optantes. No cômputo geral, estima-se hoje que, dos trinta e três bancos estaduais existentes antes devem restar no máximo oito instituições: duas delas não entraram no programa e seis receberam empréstimos para seu saneamento. Segundo cálculos efetuados em 1998, no conjunto do processo de saneamento dos bancos estaduais, envolvendo socorro e extinção, o governo federal teve um dispêndio total de mais de 39 bilhões de reais, dos quais, mais de 24 bilhões foram aplicados só no BANESPA (Garman, Leite e Marques, 1998). Todavia, dados mais recentes divulgados pelo Banco Central, computando não apenas os valores contratados, mas os efetivamente gastos, indicam que o socorro aos bancos estaduais acabou consumindo, até o primeiro semestre de 1999, mais de 60 bilhões de reais de recursos da União. Quantia essa que corresponde ao triplo dos recursos injetados nos bancos privados (Folha de São Pulo, 26/7/99, p.1-4).

Fazendo um balanço de todo esse enorme empreendimento do governo federal para o saneamento das finanças públicas, pode-se verificar que, embora ainda se tenha um longo caminho pela frente, alguns resultados são positivos. Como afirmou, em entrevista, alto funcionário do Banco Central, mesmo concedendo politicamente, o governo federal está conseguindo impor aos estados e municípios o respeito pelo equilíbrio fiscal de forma mais duradoura. De fato, dados relativos ao mês de maio último indicam superávit nas contas públicas do país. Conforme o Boletim dos Indicadores Econômicos, publicado no dia 16.07.99 e recolhido no site do BACEN na Internet, a dívida líquida do setor público em maio de 1999 alcançou 483 bilhões de reais, o que representa 49,6% do PIB (cerca de 974 bilhões de reais). As despesas com juros nominais alcançaram 10,4 bilhões, ou seja, pouco mais de 1% do PIB. O mais relevante, porém, é que o resultado primário consolidado do governo federal em junho atingiu um superávit de 3.6 bilhões e no semestre de 12.3 bilhões (cerca de 3% do PIB), conforme indicam os dados do quadro a seguir:

Quadro 2

Resultado Primário do Governo Federal (em bilhões de reais): 1999

Superavit primário - junho 3,6bilhões	Superavit primar. Semestre 12,3 bilhões	Receita total - junho 17.87bilhões	Receita total - semestre 99.90bilhões	Superavit do Tesouro 3.9 bilhões
Cresc. Receita(*) 12.9%	Cresc. Despesa(*) 1.2%	Despesa pessoal(*) - 4.1%	Despesa.custeio * -12.5%	Déficit Previdência 322.5 milhões

(*) Período relativo a 1º semestre de 1998 e 1º semestre de 1999

Obs: Superavit primário é receita menos despesas, exceto juros

Fonte: Secretário do Tesouro Nacional, publicado em O Estado de São Paulo, 22/6/1999, p. B1.

Como indicam os técnicos do Tesouro Nacional, o superávit primário de julho no valor de 36 bilhões é mais do que suficiente para cobrir o déficit de 322.5 milhões da Previdência e do Banco Central de 19.6 milhões. Mesmo considerando que nesse período houve receitas extraordinárias - obtidas com concessões de serviços públicos (6.2 bilhões de reais no primeiro semestre de 1999) e com a desistência, por parte dos contribuintes de processos contra a Receita Federal (2.2 bilhões) - esses dados apontam que as metas do ajuste fiscal estão sendo cumpridas, ou seja, em termos de gastos correntes, o setor público está conseguindo gastar menos do que arrecada. E se aproxima das metas fiscais comprometidas junto ao FMI. (Jornal O Estado de São Paulo, 22/7/1999, p. B1).

Todavia, mesmo tendo alcançado esses resultados financeiros, é preciso marcar igualmente que o processo político que envolve o ajuste fiscal em sistemas democráticos e federalistas é extremamente complexo, envolvendo frequentemente avanços e recuos, concessões e barganhas entre as diversas forças políticas. É a partir dessa visão que se pode entender notícias recentes que indicam que, em plena "era de ajuste fiscal"...

"o governo federal mudou a rolagem das dívidas dos Estados, permitindo que o governador de Santa Catarina, (importante liderança do PPS, um dos partidos da base de apoio do governo), espete na conta da União 679 milhões de reais que deve ao instituto de previdência dos funcionários. A medida também beneficia Ceará(cujo governador é também liderança do PDSB) , que despachará para Brasília um débito de 24 bilhões de reais com a Caixa Econômica Federal e Tocantins que ficará livre de um papagaio de 1.3 bilhões de reais com Goiás." (Revista VEJA, 14/7/1999.p.45).

Com relação aos principais atores envolvidos no processo de renegociação das dívidas entre União e governos estaduais, pode-se indicar, do lado do governo federal, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central e de outro lado, os governadores com seus secretários de Fazenda. Embora tenha procurado ajudar os governos de seus respectivos estados, exercendo pressões junto aos diversos órgãos do governo federal, o Senado atuou nas negociações, aprovando os acordos já estabelecidos entre União e estados, sem praticamente gerar nenhuma alteração de relevo. Papel de destaque será exercido pelo Senado sobretudo na produção de normas cada vez mais restritivas de controle do endividamento público, como se indicará a seguir.

3. O PAPEL DO SENADO NO CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

3.1. Regras constitucionais

Diferentemente dos Estados Unidos, o controle do endividamento público para todos os níveis de governo no Brasil é realizado centralizadamente pelo Senado

Federal²⁴. Como órgão máximo de representação federativa, ele tem a prerrogativa constitucional de estabelecer, de forma exclusiva, normas e fixar condições para o endividamento de todos os entes federativos. Assim, a Constituição de 1988 determina, em seu artigo 52, que compete privativamente ao Senado Federal:

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

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

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

Com relação ao inciso VII, pode-se indicar que ele tem sido regulamentado através de várias resoluções do Senado que estabelecem limites e condições variáveis de operações de crédito interno e externo para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas autarquias e fundações.

Dessa maneira, no Brasil, não só a União, mas também os governos subnacionais precisam, para emitir títulos públicos, da autorização do Senado Federal, devidamente instruída de parecer técnico do Banco Central, além obviamente da autorização do respectivo poder legislativo. O processo se dá da seguinte forma: os governos interessados em emitir títulos encaminham o pedido de emissão ao Banco Central que analisa cada caso e em seguida envia ao Senado parecer conclusivo, recomendando ou não a emissão. No Senado, este parecer é recebido pela Comissão

²⁴Cabe lembrar aqui que durante a ditadura militar o controle sobre o endividamento público foi centralizado no Ministério da Fazenda. A Lei Complementar n. 12 de 1971, promulgada no período de Delfin Netto a frente daquele ministério, transferiu para o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional o poder de autorizar a emissão de títulos públicos.

de Assuntos Econômicos (CAE) composta por 27 senadores, a qual aprova ou rejeita o pedido, depois de discuti-lo e o envia, em seguida, para a decisão final do plenário. Segundo informações levantadas em entrevistas, todos os pareceres emitidos pela CAE são aprovados pelo plenário do Senado, não havendo caso de discordância.

3.2. Ação legislativa e fiscalizatória frente ao agravamento das finanças públicas: a CPI dos títulos precatórios e as normas crescentemente restritivas

Diante do agravamento da crise fiscal e de necessidade de saneamento das finanças públicas, o que se assiste é a tendência do Congresso brasileiro e do Senado Federal, em particular, de legislar sobre essa matéria operando em uma direção específica, qual seja, a do estreitamento das possibilidades de endividamento público. Assim, já em 1993, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 3 que proíbe os Estados e Municípios de emitir títulos públicos. Eis o que diz o artigo 5 dessa emenda:

"Até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos, ressalvado o disposto no artigo 33, parágrafo único do ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

Com essa norma ficaram proibidos os endividamentos públicos para os governos subnacionais por seis anos. Além da renegociação de dívida antiga, foi permitido apenas o financiamento para pagar precatórios judiciais, isto é, dívidas de particulares contra o poder público decididas em juízo²⁵. Como emitir títulos

²⁵ Precatório é "o documento expedido pelo juiz, ao presidente do tribunal respectivo para que este determine o pagamento de dívida da União, de Estado, Distrito Federal ou Município, por meio de inclusão do valor do débito no orçamento do ano seguinte". (Diário do Senado Federal. Relatório Final da CPI dos Títulos públicos. Brasília,

públicos para pagar precatórios significa, na prática, criar uma dívida nova (em títulos) para levantar recursos com vistas a saldar uma dívida já existente (precatórios) essa foi a única brecha deixada pela legislação para o financiamento dos Estados e Municípios. De fato, essa brecha foi usada ao máximo pelos governos subnacionais como fonte "adicional" de financiamento público, chegando inclusive ao desenvolvimento de várias práticas irregulares, denunciadas amplamente na imprensa e que levaram à abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito(CPI) para apurá-las em novembro de 1996.

Conforme o relatório dessa CPI, os diversos governos subnacionais aproveitaram vários pontos controversos presentes na legislação para emitir e negociar " falsos precatórios", cujos recursos arrecadados eram desviados para o pagamento de outros débitos (p.23)²⁶. Embora o relatório não informe os valores totais fraudados no conjunto de todas as operações irregulares de precatórios ocorridas no país em diversos estados e municípios (que incluem a Prefeitura de São Paulo, os Estado de Pernambuco, Alagoas, Santa Catarina, etc.), pode-se citar um dado que dá idéia da importância desses recursos: só a Prefeitura de São Paulo, nos quatro anos da administração do prefeito Paulo Maluf, emitiu títulos públicos em valor que supera em 1,1 bilhão de dólares o valor gasto efetivamente para o pagamento de ações judiciais(Diário do Senado Federal, Relatório da CPI dos títulos precatórios, 1997, p. 216).

Um fato importante a destacar no processo de emissão irregular de títulos precatório é que os governos subnacionais puderam agir assim porque contavam com o comportamento conivente e flexível das autoridades encarregadas do controle do endividamento e porque sabiam que o elevado processo inflacionário dificultava a

1997,p.23)Como esse relatório indica na pg. 37, "o precatório busca apenas a inclusão forçada, no orçamento do ente devedor, de dotação para pagamento do débito. Não mais se discute o direito do credor no precatório, já reconhecido pelo Poder Judiciário.

²⁶Os principais pontos controversos eram a data limite de referência dos precatórios para os quais seria possível emitir títulos, os índices de correção monetária a aplicar sobre títulos parcelados, a possibilidade ou não de rolagem dos títulos emitidos para pagamento dos precatórios.

percepção clara dessas operações e, conseqüentemente, sua fiscalização precisa. Havia portanto, para utilizar os conceitos da transaction costs theory de Douglas North, problemas de informação e de moral hazard (North, 1981).

O próprio relatório da CPI indicou que os Tribunais de Contas dos Estados, o Banco Central (nessa matéria, órgão técnico de apoio ao Legislativo) e o Senado não exigiam, como condição prévia para a autorização de emissão de um título, a comprovação, por exemplo, do valor das parcelas de títulos precatórios, pagas efetivamente, nem tampouco controlava os índices de correção monetária aplicados aos mesmos. Segundo suas próprias palavras,

"O Banco Central e o Senado estavam aceitando tudo o que lhes era apresentado, não questionando o valor ou a existência dos precatórios listados, nem levantando a possibilidade de que tais débitos já poderiam ter sido pagos...(Além disso,) o longo período inflacionário tornava bastante obscuro o real valor de ações que haviam transitado em julgado há muitos anos... Quanto mais se percebia que o Banco Central e o Senado não estavam sendo suficientemente vigilantes, mais se exagerava na correção monetária dos precatórios devidos" (Senado Federal, op.cit, p.44).

O comportamento conivente do Senado e, inclusive, do Banco Central, com a irresponsabilidade fiscal dos governos subnacionais, evidenciava-se ainda na aprovação de praticamente todos os pedidos de autorização de endividamento dos estados e municípios. Por exemplo, durante o ano de 1995, que antecede a abertura da CPI, nenhum pedido de autorização para endividamento foi reprovado pelos senadores. Eis o que diz o relator da CPI, Senador Roberto Requião:

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

parecer contrário) e uma havia sido retirada pelo autor" (Senado Federal, op. cit. p. 47).

Se o escândalo do títulos precatórios pode ser visto como a expressão mais forte da profunda crise das finanças dos governos subnacionais no Brasil, é importante igualmente destacar que ele e a CPI tiveram efeitos importantes na produção de regras mais rigorosas no controle do endividamento público no país.

Assim, em 11 de setembro de 1997, foi sancionada a lei n. 9.496/97 estabelecendo critérios rígidos para a consolidação e refinanciamento pela União, da dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal. No artigo 3, parágrafo 5, esta lei estabelece que enquanto a dívida financeira da unidade da federação for superior a sua Receita Líquida Real anual (RLR)²⁷, o contrato de refinanciamento deverá prever que essa unidade:

- não poderá emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto para pagamento de precatórios judiciais;
- somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no programa (de refinanciamento da dívida com a União);
- não poderá atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários.

²⁷ Receita Líquida Real é aquela realizada nos 12 meses anteriores ao mês em apuração, excluídas as receitas provenientes de crédito, alienação de bens, transferências voluntárias ou de doações recebidas para atender despesas de capital e para o caso dos Estados, as transferências feitas aos municípios conforme participações constitucionais e legais.

Além disso, em julho de 1998, o Senado federal aprova outra Resolução mais rigorosa ainda na restrição ao endividamento dos governos subnacionais. Dentre as modificações trazidas por essa Resolução de número 78/98, cabe destacar:

- O Banco Central não encaminhará ao Senado federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito (aí incluindo a emissão de títulos da dívida pública) de tomador que possua resultado primário negativo no período de apuração da RLR (art.7). Entende-se por saldo primário negativo, a diferença entre receitas e gastos, excluindo-se o pagamento de juros.

- Os estados e municípios que desejarem contratação de operações de crédito dependentes da aprovação do Senado, não poderão conceder isenção, incentivos, redução de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, relativos ao ICMS (Impostos sobre circulação de mercadorias e serviços), que é a maior fonte de arrecadação dos estados. Trata-se de uma medida que estimula a responsabilidade fiscal e tenta por fim à guerra fiscal entre os estados.

- Governadores e prefeitos ficam impedidos de se endividar por meio de operações ARO (Antecipação de Receita Orçamentária) no último ano de mandato.

- Redução de 16% para 13% da RLR do dispêndio anual máximo com amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito passadas e futuras (art.60-II).

- O saldo total da dívida dos Estados e Municípios não poderá superar valor equivalente ao dobro da RLR para os pleitos analisados no ano de 1998, decrescendo um décimo por ano até atingir, em 2008, valor equivalente a uma RLR (art.6-III).

- Prorroga até 31 de dezembro de 2010 a proibição de emissão de títulos públicos, salvo para o refinanciamento do principal devidamente atualizado (art.10).

-Define o percentual máximo de 95% para o refinanciamento dos títulos estaduais e municipais por ocasião de seu vencimento (art.11-I).Ou seja, pelo menos 5% da dívida deve ser quitada a cada ano.

- Proíbe as unidades federais que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União de emitir, sob qualquer pretexto, novos títulos públicos (art.12, parágrafo 4).

- Os governos subnacionais, para dar maior transparência ao processo, terão que fazer leilões eletrônicos na contratação de operações de crédito por ARO; e o Banco Central deve dar ampla divulgação destes leilões para colocação dos títulos estaduais no mercado.

Também para maior transparência das operações de venda de títulos no mercado, os governos com títulos a serem refinanciados, devem pedir autorização ao Banco Central com 60 dias de antecipação.

O quadro a seguir permite visualizar algumas das mudanças que indicam o aperfeiçoamento institucional do Senado, através de suas diferentes resoluções.

Quadro 3

Mudanças em Alguns Limites de Endividamento Público no Brasil

Modificações	Res. N.58/90	Res. N.11/94	Res. N. 69/95	Res. N. 78/98
Limite de operações (%RLR)	20%	27%	27%	18%
Máximo dispêndio anual com encargos da dívida (%RLR)	0	15%	16%	13%
Limite para AROs (%RLR)	15%	15%	12%	8%

Fonte: Resoluções do Senado Federal.

Embora longo, vale reproduzir aqui a avaliação da importância desta Resolução no processo de saneamento das finanças públicas no Brasil, feita pelo jornal O Estado de São Paulo, em seu editorial:

"O Senado dispõe, desde quinta-feira, de instrumento legal que permite o controle rigoroso do endividamento de Estados e municípios, com a aprovação de projeto de resolução 49/96. Essa resolução - um conjunto de regras que o Senado impõe a si mesmo com força de lei para o cumprimento de certas disposições constitucionais ou legais e, portanto, passam a obrigar todos os agentes que dependem da decisão daquela casa legislativa - era o mais esperado produto do trabalho da Comissão de Inquérito que investigou o caso dos precatórios. Tudo o mais - o indiciamento e o processo dos acusados, a intervenção do Banco Central nos bancos e corretoras envolvidos, a exposição dos maus políticos e administradores que utilizaram meios fraudulentos para obter recursos - foi importante, mas circunstancial. A resolução, fixando regras rígidas e abrangentes para as operações de crédito de Estados e municípios, tem caráter mais permanente e disciplinador. Ela corrige as falhas de resoluções anteriores sobre o mesmo assunto, cujas brechas permitiram o endividamento quase sem limites dos Estados e municípios e as fraude constatada pela CPI dos Precatórios"(O Estado de São Paulo, 22/6/1998, p.A3, grifos meus).

Além do caráter moralizador contido nessas novas normas (entendido como reação institucional para corrigir ou eliminar as brechas através das quais foram cometidas às irregularidades apontadas na CPI dos títulos precatórios, conforme o editorial acima também enfatiza), cabe destacar que elas são extremamente restritivas. Por exemplo, a proibição de emissão de títulos públicos por parte dos governos subnacionais nas próximas décadas é medida muito drástica, que pode mesmo ser objeto de críticas. Segundo alguns estudiosos, a expansão do mercado primário de títulos estaduais e municipais seria uma importante fonte alternativa para financiamento do setor público brasileiro, pois não implicaria em elevar a carga tributária que já é muito onerosa (Ferreira, 1998). Como se indicará na próxima etapa dessa pesquisa, diferentemente do que está ocorrendo no Brasil, o mercado de

bonds constitui uma das principais fontes de financiamento público nos Estados Unidos.

Todavia, apesar das restrições crescentes, observa-se, porém que o endividamento público no Brasil não diminui no período mais recente, ou melhor, o Senado continuou aprovando praticamente todos os pedidos de autorização de endividamento que lhe são apresentados por parte dos diversos entes da federação. Analisaremos seguir a atuação do Senado com um pouco mais de detalhe.

3.3. O mix de racionalidade política e técnica na ação do Senado brasileiro

Examinando a atividade legislativa exclusiva do Senado, observa-se que as matérias relativas ao endividamento público, envolvendo autorizações de crédito, refinanciamento das dívidas antigas, etc. para estados, municípios, União e empresas estatais constituem sua parte mais importante. Conforme indicam os dados do quadro 4 a seguir, cerca de 80%, em média, das resoluções emitidas por esse órgão ao longo dos dez últimos anos referem-se ao endividamento público, envolvendo tanto a aprovação dos pedidos de endividamento quanto de refinanciamento de dívidas antigas por parte dos diferentes governos da federação e de empresas estatais.

Quadro 4

Balanço Quantitativo das Resoluções do Senado Federal (1989-1989)

Assunto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998										
Endividamento Público(*)	78	79,59	64	72,73	60	66,67	68	69,39	113	75,33	80	82,47	48	63,16	91	82,73	109	81,95	93	83,12
Assuntos Adm.	9	9,18	12	13,64	22	24,44	20	20,41	29	19,33	14	14,43	12	15,79	12	10,91	14	10,53	8	10,39
Proc. Legislativos	11	11,22	11	12,50	8	8,89	10	10,20	8	5,33	3	3,09	16	21,05	7	6,36	4	3,01	2	2,60
Outros	0	0,00	1	1,14	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	4,51	5	6,49
TOTAL	98	100%	88	100%	90	100%	98	100%	150	100%	97	100%	76	100%	110	100%	133	100%	108	100%

Fonte: Senado Federal do Brasil

(*) Inclui autorizações para o endividamento da União, Estados, Municípios e Empresas Estatais.

Endividamento Público: abrange as autorizações para a emissão de letras financeiras, endividamento e rescalonamento de dívida

Assuntos Administrativos: abrange as resoluções relativas à assuntos internos e administrativos do SF, assuntos políticos e correções de resoluções anteriores, além de outras autorizações.

Procedimentos Legislativos

Outros: Inclui troca de dívida mobiliária interna por externa, autorizações de transferência de débitos e saldos, aprovações de contas públicas e denegações de autorizações para endividamento.

Examinando o comportamento do Senado com relação às autorizações para endividamento dos diversos governos da federação, chama a atenção o fato que mesmo depois da CPI e das regras mais restritivas produzidas em 1997 e 1998, o número de autorizações para endividamento não diminuiu. Ao contrário ele cresce para os governos estaduais até 1997 e para a União e estatais depois de 1998, como relevam os quadros e gráficos a seguir.

Quadro 5

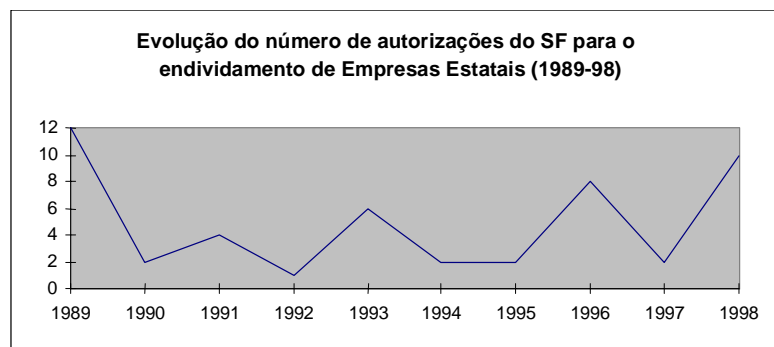
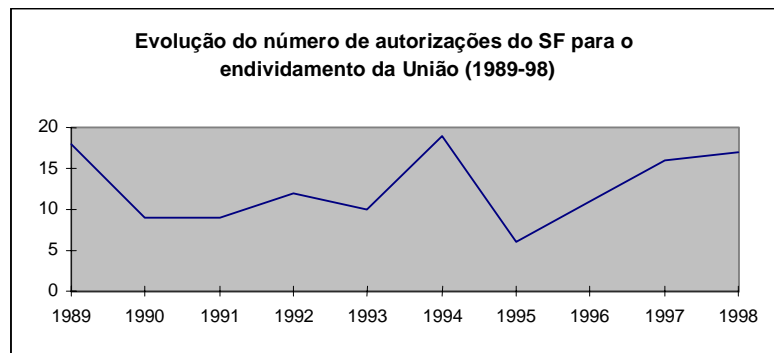
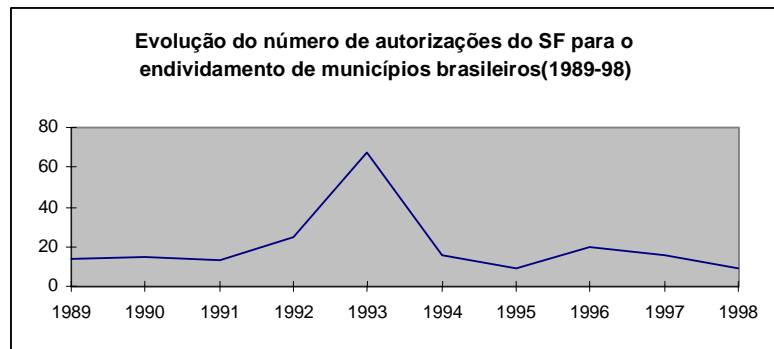
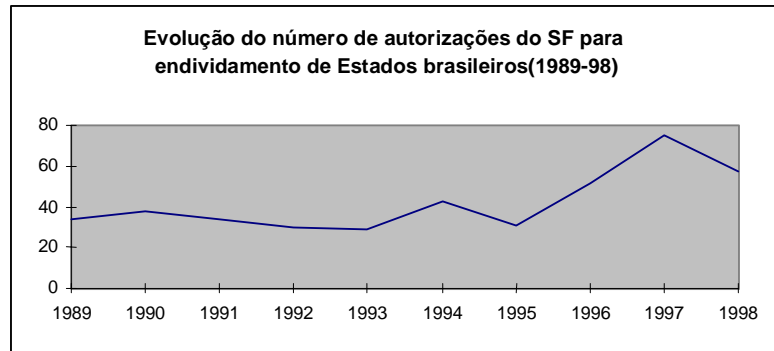
Número de Resoluções do Senado que Autorizam o Endividamento Público (1989-1998)

Número de resoluções do Senado Federal que autorizam o endividamento público

Categorias	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998										
Estados	34	34,69	38	43,18	34	37,78	30	30,61	29	19,33	43	44,33	31	40,79	52	47,27	75	56,39	57	52,78
Municípios	14	14,29	15	17,05	13	14,44	25	25,51	68	45,33	16	16,49	9	11,84	20	18,18	16	12,03	9	8,33
União	18	18,37	9	10,23	9	10,00	12	12,24	10	6,67	19	19,59	6	7,89	11	10,00	16	12,03	17	15,74
Estatais	12	12,24	2	2,27	4	4,44	1	1,02	6	4,00	2	2,06	2	2,63	8	7,27	2	1,50	10	9,26
Total	78	79,59	64	72,73	60	66,67	68	69,39	113	75,33	80	82,47	48	63,16	91	82,73	109	81,95	93	86,11

Obs: A última linha da tabela refere-se ao número total de autorizações para endividamento público, seguido da porcentagem que tais autorizações representam dentro do total de resoluções de cada ano.

Gráficos Evolutivos



Como explicar tal fato? Como vários entrevistados mostraram, a pressão por parte de governadores e parlamentares dos estados que solicitam autorização para endividamento é muito forte, fazendo com que nenhum pedido que chega ao Senado seja recusado.

"(...) Quando a solicitação do Estado ou município está no limite do previsto nas resoluções, na 65 e agora na 78, ainda assim há pressão dos governadores, dos secretários e parlamentares. Há exemplos semanais (dessa pressão). ..O senador Suruagy havia estado no Senado por 8 anos, quando foi eleito governador. (Como tinha muita) interação com os senadores, foi conversando com eles para que dessem atenção as suas solicitações . E depois não se imaginava que ele iria fazer o que fez." (Senador Eduardo Suplicy, em entrevista realizada no dia 20/11/1998).

"Em plena era de ajuste fiscal, em que o governo aperta todas as contas possíveis, teve início uma farrá que pode ir muito longe.... Ela começou no Senado, quando se aprovou uma resolução pela qual a União assume 6 bilhões de reais de dívidas do prefeito Celso Pitta de São Paulo, contraídas à base dos discutíveis precatórios"(Revista Veja, 14/7/1999,p.45., grifos meus).

A primeira inferência que se pode extrair desses dados é o caráter contraditório do comportamento dos senadores na media em que desacatam as normas que eles próprios elaboraram. Ao mesmo tempo em que estabelecem restrições crescentes ao endividamento público das diversas unidades federativas, os membros do Senado não negam nenhum dos pedidos de autorização que lhe são solicitados. Como o trecho acima afirma, mesmo depois de todas as investigações relativas às irregularidades cometidas pela Prefeitura de São Paulo, com relação aos precatórios, o Senado aprova resolução, transferindo para a União as dívidas aí contraídas. Mais graves do que incoerência de comportamento são os efeitos os efeitos perversos para a consolidação de uma ordem pública democrática da impunidade e de tais práticas políticas que nos permitem lembrar as palavras atribuídas a Getúlio Vargas: "para os amigos tudo, para os inimigos, a lei".

Todavia, é preciso, considerar do ponto de vista analítico, outros aspectos presentes nesse longo e certamente não linear processo de ajuste fiscal no Brasil e que permitem caracterizar o comportamento do Senado, como um comportamento marcado pelo "hibridismo"²⁸. Define-se aqui comportamento político "híbrido" aquele que procura combinar ou conciliar a lógica política (no caso, defesa dos interesses de seus estados) com a lógica técnica que privilegia a austeridade fiscal. Em outras palavras, embora o Senado seja um espaço político no qual seus membros, como representantes da federação, defendem os interesses de seus respectivos estados, isso não implica necessariamente que eles não possam, em determinados momentos, ser sensíveis às necessidades de ajuste fiscal, tema central na agenda política do país hoje, e portanto, questão de interesse nacional.

Tais aspectos a serem analisados na atuação do Senado são: a) apoio às políticas governamentais de ajuste fiscal; b) emergência de uma cultura de austeridade fiscal expressa em discurso de valorização do saneamento das finanças públicas; c) e sobretudo a adoção de normas que delegam o controle do endividamento para atores menos vulneráveis às pressões políticas. Analisemos com mais detalhe cada um desses elementos.

Como é sabido, o Senado hoje é uma casa legislativa na qual o governo conta com o apoio da maioria dos senadores que aprovam praticamente todos os seus projetos. Como indicam os dados do quadro 6, os cinco partidos da coligação governista (PSDB, PFL, PMDB, PTB E PPR) detêm aí mais de 80% dos votos. Mesmo levando-se em conta que não existe fidelidade partidária no Brasil e que o governo tem que negociar continuamente seus projetos, inclusive no interior dos partidos que o apoiam, sabe-se que o Senado é um espaço onde o governo tem conseguido facilmente aprovar sua agenda, como foi o caso, por exemplo, das reformas constitucionais.

²⁸ Para a melhor discussão do conceito de policymakers "híbridos", ver o interessante trabalho já citado na introdução desse relatório de Aberbach et ali.

Assumindo junto com governo, a bandeira do saneamento das contas públicas, a questão do ajuste fiscal tornou-se tema reiterado do discurso de parte significativa dos senadores, não só dos líderes da bancada governista, mas também de outros membros. O senador Wilson Kleinübing, (do PLF de Santa Catarina) por exemplo, foi o principal responsável pela formulação e aprovação da Resolução 78/98, (de autoria do senador Espiridião Amin, do PPS também de Santa Catarina) que se tornou peça chave no processo de criação de condições institucionais para o controle do endividamento público. Colegas seus indicam que o senador Kleinübing, independentemente de sua condição de vice-líder do governo no Senado, sempre teve como bandeira política durante todo seu mandato no Senado a criação de normas que garantissem o controle das finanças públicas.

Quadro 6

Composição Partidária do Senado Brasileiro na 50a. Legislatura (1995-99)

Partido	Número de Senadores	% sobre total
PSDB	12	14.8
PFL	21	25.9
PMDB	23	28.3
PTB	4	4.9
PPR	5	6.1
PP	4	4.9
PT	5	6.1
PTB	4	4.9
Outros*	3	3.7
Total	81	100

*Estão incluídos aqui o PPS, PSB, PL, cada um com um único senador.

"Ele batalhou muito para que se seguisse uma diretriz de (...) regulamentação mais rigorosa . Assim como eu uso muito da minha energia para divulgar o programa de

renda mínima, ele usava muito de sua energia para propor rigor e fazer com que todo governo só gastasse aquilo que arrecadasse. (Essa era a) diretriz dele. Outros senadores não foram tão rigorosos quanto ele foi nesse aspecto"(Senador Eduardo Suplicy)²⁹.

Com relação à visão do próprio senador Wilson Kleinübing sobre esse tema, eis algumas de suas declarações efetuadas em reunião da CAE, na qual se discutia a proposta da Resolução 78/98.

"Nem eu nem nenhum dos senadores têm interesse em inviabilizar a administração pública de nenhum Estado. Agora, precisamos(...) pensar um pouco no país sob seguinte aspecto: quando vamos parar com essa estória de o prefeito passar a conta para o governador, o governador passar para o presidente e este para o povo. Em segundo lugar, quando vamos criar mecanismos de austeridade administrativa nos Estados.. Foi relatado aqui que o ex-governador de Mato Grosso - posso falar a vontade porque ele era de meu partido - antes de sair, deu aumento de 142% na folha de pagamento, no real. Depois, atrasou a folha de pagamento dois meses, mas pagou rigorosamente em dia os empreiteiros. Agora o novo governador está com o Estado inviável e quer transferir a conta para a União..."³⁰.

Além do Senador Kleinübing, vários outros senadores, especialmente aqueles que são membros da CAE, têm também explicitamente aderido a "causa" do ajuste fiscal.

²⁹ Conforme entrevista efetuada em 20.11.1998, em São Paulo. Cabe lembrar aqui que o senador Suplicy é membro titular da CAE, na condição de representante do bloco de oposição ao governo, constituído pelo seguintes partidos; PT, PDT, PSB e PPS.

³⁰ Ata da 28a. Reunião da CEA/ Senado Federal, realizada no dia 13/9/1995.

"A bandeira do ajuste fiscal é bandeira sempre atual e todo político deve lutar por ela. Eu aqui no Senado, na CAE, tenho sido inflexível na concessão de empréstimo para estados e municípios" (sic)³¹.

"Gostaria de deixar consignado nas notas taquigrafadas desta reunião da CAE(...) que estamos votando um dos projetos mais importantes que já passaram por esta casa. Sem dúvida alguma, com o projeto de autoria do Senador Espiridião Amin, bem como de vários outros senadores cujos projetos foram apensados, sob a brilhante relatoria do Senador Vilson Kleinübing, que discutiu e levou a cabo um dos projetos mais sérios e competentes, hoje, no Senado Federal, de moralização de financiamentos para Estados e Municípios" (Senador Gilberto Miranda,)³².

Em 1995, as declarações de outros deputados em reuniões da CAE já indicavam claramente essa mesma percepção:

(...) Chegou a hora da verdade. Não vamos mais empurrar problemas com a barriga e nem mandar mais a conta par a viúva. Ontem nesta sala, quando um senador, meu colega, fazia um discurso exaltado - discurso em termos porque era informalmente - e dizia; 'A União tem que resolver os problemas dos estados' Perguntei a S. Exa. 'Quem vai resolver os problemas da União'. Sou representante do estado de Amazonas, mas sou Senador da República. Não posso adotar a posição irresponsável de dizer: mande para a União e o reste que se dane³³.

Também partilha dessa nova "cultura" de valorização do saneamento das finanças públicas, agregando-lhe peso considerável, o senador Antônio Carlos Magalhães,

³¹ Senador Carlos Bezerra, do PMDB de Mato Grosso, um dos partidos que compõem a a coligação partidária de apoio ao governo Fernando Henrique Cardoso.

³² Ata da 14a. Reunião da CAE/Senado Federal, realizada no da 16 de junho de 1998, na qual se aprovou a Resolução 78/98. É interessante lembrar aqui que o Senador Gilberto Miranda foi justamente um dos que havia exercido pressão junto a CAE para aprovar pedidos de autorização para emissão de títulos precatórios para a Prefeitura de São Paulo, durante a administração de Paulo Maluf, de quem o Senador Gilberto Miranda era aliado político.

³³ Senador Jefferson Peres, Ata da 14a. Reunião da CAE/Senado Federal, realizada no dia 16 /6/ 1998.

presidente do Senado e considerado uma das figuras mais poderosas, não só no interior de seu partido e de seu estado, mas no cenário político nacional hoje. Frequentemente ele faz declarações, conforme se pode observar no trecho abaixo, nas quais expressa orgulho pelo fato de a Bahia, onde foi governador várias vezes, apresentar uma das melhores situações fiscais no país³⁴.

"Depois que a FORD saiu do Rio Grande do Sul, a Bahia discutiu o assunto com a empresa e foi escolhida por estar com suas finanças em dia" (Folha de São Paulo, 26/7/99, p.1-6).

Mesmo conhecendo todas as manobras políticas feitas por Antônio Carlos Magalhães para levar a fábrica Ford para seu estado e igualmente os benefícios concedidos a essa empresa, o que é interessante ressaltar aqui é o argumento escolhido para legitimar a decisão final: "a Bahia foi escolhida por estar com suas finanças em dia"³⁵.

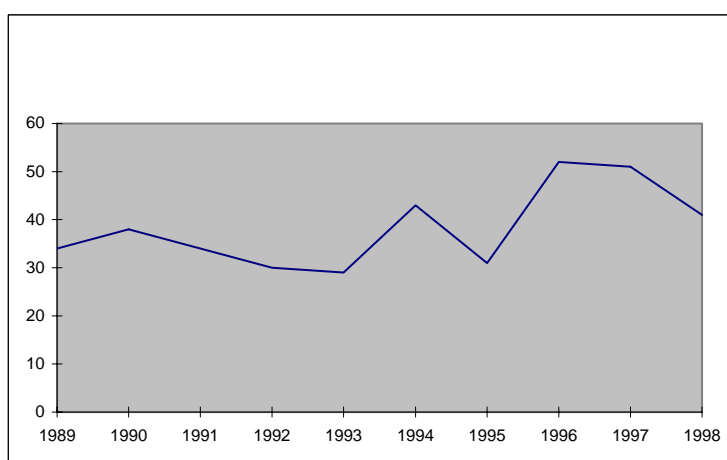
A partir dessas considerações, pode-se entender o crescimento das autorizações para endividamento dos governos estaduais dentro de um contexto de negociações políticas (empreendidas pelo governo federal com a apoio decisivo do Senado) no qual as aprovações foram concedidas com o compromisso dos governadores de privatizar as empresas estaduais e, sobretudo, de extinguir os bancos estaduais (fonte fundamental de desajuste fiscal, como apontado anteriormente). Conforme informações levantadas na Base de Dados da Legislação Brasileira, em 1996, do total de resoluções do Senado Federal relativas a autorizações para endividamento dos Estados, oito foram efetuadas dentro do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Em 1997, esse número cresce bastante passando para vinte e quatro, ou seja, 32% do total de autorizações de endividamento para os estados. Em 1998, houve dezesseis autorizações dentro do mesmo programa, o que

³⁴ Além de não ter elevado nível de endividamento, a Bahia é, de fato, um dos poucos estados da federação no qual o comprometimento da receita fiscal com a folha de pagamentos está abaixo do limite legal (54%) Ver a respeito, dados sistematizados em Abrucio e Costa, 1998, pp.89 e 159.

³⁵ A respeito da chamada "emenda FORD" ver, entre outras, a matéria da revista VEJA, 14/7/199, p.46-49.

equivale a mais de 28,0% do total. Assim, conforme o gráfico a seguir, relativo às autorizações do Senado para endividamento dos Estados, no qual são excluídos esses caso, veremos então que, de fato, houve uma queda após 1997.

Evolução do Número de Autorizações do SF para Endividamento de Estados Brasileiros(1989-98), Excetuando Aquelas Autorizações Amparadas pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal



Todavia, a evidência mais importante que permite afirmar que o comportamento do Senado nem sempre é contrário à racionalidade técnica é a Resolução 78/98. No artigo n. 7 dessa resolução, o Senado transfere para o BACEN parcela fundamental de seu poder decisório a respeito do endividamento público. Ou seja, através dessa norma, o Senado delegou para o BACEN poder que lhe permite não encaminhar para a CAE os pedidos que não se enquadrem nas condições determinadas pela Resolução, além de dar parecer conclusivo recomendando ou não a aprovação do pedido de endividamento. Eis o que diz o artigo 7 da Resolução n. 78/98:

"O Banco Central do Brasil não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito de tomador que

apresente resultado primário negativo no período de apuração da Receita Líquida Real ou que esteja inadimplentes junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional".

Com isso, o Senado estabeleceu referências precisas para nortear as ações não só do BACEN, mas igualmente da área da STN que cuida das dívidas dos governos estaduais e municipais. Mas, o elemento central, do ponto de vista político, é que o Senado procurou, dessa forma, evitar as pressões irrecusáveis por parte dos governadores e de parlamentares dos estados que solicitam autorizações para endividamento, e, naturalmente, os custos políticos inerentes a recusa em aprová-los.

"Se as matérias sobre endividamento não são remetidas para o Senado, se são triadas dentro do BACEN, haverá menos pressões políticas junto aos senadores. É uma atitude de auto-defesa, porque se chega ao Senado um pedido de autorização de endividamento, é muito difícil resistir politicamente às pressões" (Funcionário da CAE/ Senado, entrevista realizada em abril de 1998)³⁶.

Tal atitude do Senado pode ser ainda melhor interpretada, recorrendo-se a análise que Jon Elster desenvolveu a respeito a racionalidade do processo de institucionalização de normas. Recorrendo à mitologia grega, na qual Ulisses, conhecendo sua própria fraqueza, amarra-se ao mastro do navio para não ser seduzido pelo canto das sereias, aquele autor mostra que a racionalidade de certas normas reside no ato de "amarrar" seus próprios agentes, impedindo-os de cair em "tentações irresistíveis" (Elster, 1979).

Em suma, ao invés de avaliar o comportamento do Senado, de forma talvez muito simplista e apressada, definindo-o como incoerente e politicamente perverso, é mais

³⁶ A redução dos pedidos apresentados pelos diversos estados ao BACEN é evidência importante para se avaliar os efeitos dessa decisão. Entretanto, como não conseguimos acesso a esses dados, até o momento da entrega do presente relatório, eles não puderam ser aqui incorporados.

exato entendê-lo como parte de um processo político mais amplo. Neste contexto, o Senado, como casa legislativa na qual o governo tem maioria, autoriza endividamentos (efetuados dentro do Programa de Ajuste fiscal e destinados ao refinanciamento de dívidas antigas) como contra-parte das negociações para extinção dos bancos estaduais e privatização de outras empresas estatais. Como se indicou antes, a supressão de fontes "alternativas" ou irregulares de financiamento do setor público é um importante instrumento para o ajuste das contas públicas. Além disso, a transferência de poder decisório para o BACEN é o indicador mais expressivo da racionalidade "híbrida" com que se procura aqui caracterizar o comportamento do Senado brasileiro hoje em relação ao endividamento público.

Todavia, como já se afirmou antes aqui, o ajuste fiscal em países como o Brasil - cujo sistema democrático ainda tem longo caminho a percorrer para sua consolidação efetiva e no qual o federalismo não molda relações de competição cooperativa entre seus membros - é um processo político extremamente complexo, envolvendo freqüentemente avanços e recuos, concessões e barganhas entre as diversas forças políticas. Por essa razão, mesmo havendo regras na Resolução 78/98 que procuram por fim à guerra fiscal entre os estados, isso não foi ainda suficiente para extinguir tal prática, como os episódios recentes de transferência da fábrica FORD do Rio Grande do Sul para Bahia e ainda a crise entre São Paulo, Minas e Rio de Janeiro em torno de lei paulista que, para oferecer vantagens fiscais às pequenas e médias empresas, as obrigava a comprar pelo menos 80% de seus produtos dentro do estado³⁷.

³⁷ Ver a respeito as seguintes matérias publicadas na imprensa: "Garotinho reage e fará lei igual ao Simples de Covas" (Folha de São Paulo, 5/8/99, p.1-4); "Minas reage à lei de Covas e decide entrar com ação contra São Paulo" (O Estado de São Paulo, 5/8/99, p. A4).

IV. RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a centralidade das questões econômicas na agenda de todos os países hoje, o aprimoramento das instituições políticas que asseguram maior transparência e accountability por parte dos policymakers, especialmente em políticas macroeconômicas, é o maior desafio das democracias contemporâneas. Situando-se no bojo dessa temática, a presente pesquisa examina o papel desempenhado pelo Senado brasileiro, como órgão máximo de representação da federação, no controle das finanças públicas de todos os entes federativos. Visando superar a falsa dicotomia que opõe racionalidade à ação política, considerada sempre irracional ou mesmo perversa, procurou-se analisar o Senado como um espaço no qual seus membros nem sempre agem em direção contrária a racionalidade técnica. Racionalidade técnica é entendida aqui como um conjunto de ações que levam ao ajuste fiscal ou saneamento das finanças públicas.

Assim, depois de delinear os principais traços do federalismo brasileiro, em contraste com o modelo americano (cuja análise mais aprofundada será feita na etapa seguinte desta investigação), foram apresentados os dados que configuram o agravamento, após o Plano Real, das contas públicas no Brasil, especialmente nos governos estaduais. Em seguida, analisou-se o papel crucial do Executivo federal, atuando através de programas de reestruturação e de ajuste fiscal dos governos subnacionais, que envolveram longas e freqüentemente difíceis renegociações das dívidas destes governos, extinção dos bancos estaduais e incentivos à privatização de suas empresas. Nesse processo de ajuste fiscal, o Senado exerceu papel igualmente importante, através de ação fiscalizatória (como a CPI dos títulos precatórios) e legislativa através da produção de normas cada vez mais restritivas ao endividamento dos governos subnacionais.

Se, à primeira vista, tais normas não tiveram como efeito a redução imediata do número de autorizações de endividamento aprovadas pelo Senado, o aprofundamento da análise revelou outros aspectos. Ou seja, se descontarmos as

autorizações concedidas dentro do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, observa-se que não houve crescimento e sim redução de seu número no últimos anos. Portanto, o comportamento dos senadores deve ser visto como parte de um processo mais amplo de negociação política (empreendido pelo governo federal com o apoio fundamental do Senado) no âmbito de um sistema federativo (portanto de autonomia dos governos subnacionais), no qual tais autorizações foram concedidas com o compromisso dos governos estaduais de privatizar seus bancos e outras empresas estatais. Com isso, garantiram-se condições mais duradouras de saneamento das finanças públicas.

Por outro lado, as resoluções não foram, de modo algum, irrelevantes ou inócuas no processo de ajuste fiscal no Brasil. Ao contrário, como mostraram vários entrevistados (não só senadores, mais também membros da burocracia do BACEN, da Secretaria do Tesouro Nacional e ainda do governo do estado de São Paulo), elas foram instrumentos cruciais para estabelecer parâmetros norteadores da ação daqueles órgãos do Executivo e sobretudo para delegar ao BACEN grande parcela de poder decisório nesse processo.

Do ponto de vista teórico, essas conclusões reforçam a idéia de que as instituições importam, moldando o comportamento e as estratégias individuais ou coletivas. Mas, é preciso conhecer através de pesquisas empíricas de que forma as regras institucionais operam em situações concretas, como foi o caso aqui analisado.

A partir do presente estudo, duas variáveis mostraram-se bastante relevantes para se entender de forma mais completa a atuação do Senado: a primeira refere-se às regras institucionais que regulam a estruturação interna desta casa legislativa (tais como formação de comissões, peso da presidência das comissões e da presidência do Senado no processo decisório, etc.). A segunda, e talvez mais importante, é a carreira políticas dos senadores. Como se indicou anteriormente no texto, o fato de vários governadores terem sido senadores conta decisivamente em sua capacidade de negociar e ter aprovados seus pedidos de endividamento, pois estão dialogando

com seus antigos pares. Também pesa muito na lógica de aprovação de medidas de restrição ao endividamento o fato de muitos senadores serem opositores dos atuais governadores de seus estados. Portanto, dentro da análise comparativa com os Estados Unidos, a ser desenvolvida na próxima etapa de pesquisa, faz-se necessário levar em conta tais dimensões.

V. BIBLIOGRAFIA

Abranches S. (1988). "Presidencialismo de Coalização: o Dilema Institucional Brasileiro" In: *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 3, n. 1.

Abrucio F. (1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a Redemocratização*. Hucitec/ USP. São Paulo.

Abrucio, F. & Costa, V.(1998). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Pesquisa, n. 12 Fundação Konrad Adenauer.

Abrucio, F. (1994). *Descentralização: pacto federativo*. Cadernos ENAP. Brasília. Dezembro.

Afonso, J. R. (1995), " A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo" In: *A Federação em perspectiva, Ensaios Selecionados*, FUNDAP, São Paulo.

Amorim. O. (1994). "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: Coalização versus cooptação "In: *Nova Economia*, vol. 4, n, 1, novembro. Belho Horizonte.

Beltrão, R. Abrucio, F. & Loureiro, M.R. (1997).*Reforma da Burocracia pública e Federalismo no Brasil; a experiência do Programa de Demissão Voluntária nos*

Governos Estaduais. Anais do Seminário Internacional “Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento”. ENAP. Brasília.

Benavie, A. (1998). *Déficit Hysteria. A Common Sense Look at America's Rush to Balance the Budget*. Praeger. West Port. Connecticut. London.

Bresser Pereira(1996), *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. Parte 2, "A crise fiscal". Editora 34, São Paulo.

Camargo, A.(1992). *A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática*. XV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu.

Daimond,M. (1993)."What the Framers Meant by Federalism" In: O'Toole,L. (ed.)(1993). *American Intergovernmental Relations. Foundations, Perspectives and Issues*. CQ Pres. Washongton, D. C.

Dain, S. (1995). "Federalismo e Reforma tributária". In: *A Federação em perspectiva*, Ensaios Seleccionados, FUNDAP, São Paulo.

Dirio do Senado Federal(1997). *Relatório Final. CPI dos Títulos Públicos*. Agosto. Brasília.

Diário do Senado, Atas da Comissão de Assuntos Econômicos, de 1995 a 1998.

Elster, J. (1979). *Ulysses and the sirens*. Cambridge University Press.

Evans,G. (1997). *Red Ink. The Budget, Déficit, and Debt of Us. Government. Academic Press*. San Diego, London.

Ferreira, I. (1998). *A Economia Política do Endividamento público em uma Federação. Um estudo comparativo entre o Brasil e os Estado Unidos*. Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

Figueiredo, A & Limongi, F (1997)"O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? "In: *Novos Estudos Cebrap*. n. 47. CEBRAP. São Paulo.

Figueiredo, A & Limongi, F(1996), "O Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal" In: *Cadernos de Pesquisa*, n. 5, CEBRAP, São Paulo.

Figueiredo, A & Limongi, F. (1995). "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional" In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29.

Garman, C, Leite, C. & Marques, M. (1998).*Impactos da relação Banco Central versus Bancos estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso BANEAPA*. XXII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, outubro.

Giambiagi, F. (1997). "A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? "In: *Revista de Economia Política*, vol 17, n. 1 (65), janeiro-março.

Giambiagi, F. (1997). "A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? "In: *Revista de Economia Política*, vol 17, n. 1 (65), janeiro-março.

Guy Peters, B. (1998). *Comparative Politics. Theory and Methods*. New York University Press.

Hillbrecht, R. (1997) " Federalismo e a União Monetária Brasileira" In: *Estudos Econômicos*, vol. 27, n. 1, Instituto de Pesquisas Econômicas, USP.

- Jayne Jr. F. G. (1995). "Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual" In: *Nova Economia*, vol. 5, n. 2., dezembro, Belo Horizonte.
- Karen, M. (1993). "Economists and Economic Policy-making in Israel: The Politics of Expertise in the Stabilization Program". In: *Policy Science*, vol.26, n.4.
- Lageman, E. (1995). "O federalismo fiscal brasileiro em questão" In: *A Federação em perspectiva*, Ensaios Selecionados, FUNDAP, São Paulo.
- Levi, M. (1988). "The transformation of agrarian institutions: an introduction and perspective" In *Politics and Society*, vol 16, n. 2-3.
- Levi, M. (1997) " A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis" In: Lichbach, M. & Zuckerman,A. (1997). *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*. Cambridge University Press.
- Lichbach, M. & Zuckerman,A. (1997). *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*. Cambridge University Press.
- Loureiro, M. R. (1997). *Os Economistas no Governo*. Ed. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- Loureiro, M.R. & Abrucio, F. (1998). Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira. Relatório NPP/EAESP/FGV. Paper - 22o Encontro Anual da ANPOCS, Outubro. Caxambu.
- Mainwaring, S. (1993)." Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil" In: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. n. 28/29. São Paulo.

- Malloy J. (1991). *Economic Policy-making and the Problem of Democratic Governance in the Central Andes*. Coleção Documentos, n.5, Instituto de Estudos Avançados, USP.
- Markoff, J. & Montecinos, V. (1993). "The Ubiquitous rise of economists" In: *Journal of Public Policy*, vol. 13, n. 1, janeiro-março.
- Marques, E. (1997). "Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos" In: *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 43, 1. semestre.
- Mckinnon, R. (1994) *Market preserving fiscal federalism in the American Monetary Union*. Stanford University, (mimeogr).
- Melo, M. (1996). Crise Federativa, Guerra Fiscal e 'Hobbesianismo Social': Efeitos Perversos da Descentralização" In: *São Paulo em Perspectiva*, vol 10, n. 3. São Paulo.
- Mendonça, H. F. (1998). "Aspectos teóricos e empíricos sobre bancos centrais independentes : implicações para o caso brasileiro" In: *Economia Aplicada*, vol. 2, n. 1. janeiro-março, FIP/FEA/USP.
- Mettenheim, K. (1997) (ed.). *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Norton. New York.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, Cambridge University Pres.

- O'Toole, L. (ed.)(1993). *American Intergovernmental Relations. Foundations, Perspectives and Issues*. CQ Pres. Washongton, D. C.
- Pepe, A. M.et alli (1997). "Reflexões sobre a Federação Brasileira". In: *Revista de Administração pública* . Jul/Agosto.
- Powell, W. & Di Maggio, W. (1991).*The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Przeworski, A. (1998). "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal" In: Bresser Pereira & Spink (Orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública comparada*. Editora da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, pp.39-73.
- Przeworski, A. e Teune, H., (1970).*The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley-Interscience. New York.
- Resende, F. (1995), "Federalismo Fiscal no Brasil" In: *Revista de Economia Política*, n. 59.
- Ross, J. (1999). *What Would a Balanced Budget Means for California?* The Century Foundation. New York.
- Sallum Jr. (1996). *Labirintos: dos Gerais a Nova República*. Hucutec. São Paulo.
- Sardemberg, C. A. (1998). "Vai precisar de uma crise" In" *O Estado de São Paulo(OESP)*, 23. de fevereiro. p. B2.
- Sola, Garman, Marques, (1998) "Central Bank, democratic governance and political authority: the case of Brazil in a regional perspective" In: *Revista de Economia Política*, vol 18, n. 27 (70), abril-junho.

- Souza, C. (1997). *Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras*. Trabalho apresentado ao XXI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS). USP, 1-5 setembro.
- Tavares, Martus (1998). "Aspectos da questão federativa no ajuste fiscal" In: *OESP*, 8.1. 1998, p. B2.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). "Historical institutionalism in comparative perspective" In Sven, S, Thelen, K & Logstreth (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York. Cambridge University Press.
- Weber, M.(1994) *Palamentarismo e Governo em uma Alemanha Reconstruída*. Abril Cultural. São Paulo.
- Werneck, R. (1998). "A União e a Dívida dos estados" In: *O Estado de São Paulo*, 13/6/1998.