

RESUMO

Estudando o controle do endividamento público nos Estados Unidos, este trabalho examina a eficácia das restrições constitucionais e legais existentes naquele país, os fatores políticos que afetam o deficit público e o nível do endividamento e ainda os mecanismos de controle das finanças públicas através do mercado.

PALAVRAS-CHAVE

Controle político; Dívida pública; Estados Unidos.

ABSTRACT

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

KEY WORDS

Political control; Public debt; United States.

SUMÁRIO

I.	Introdução	3
II.	Características do federalismo americano	4
III.	O controle do déficit e do endividamento público nos Estados Unidos: restrições constitucionais e outros fatores político-institucionais	10
IV.	O controle do endividamento através de mecanismos de mercado	19
V.	Soluções políticas às crises fiscais nos Estados Unidos: o caso da cidade de Nova York	22
VI.	Resumo e considerações finais	27
VII.	Bibliografia	30

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

Maria Rita Loureiro

I. INTRODUÇÃO

Dada a centralidade das questões macroeconômicas na agenda de todos os países hoje, o aprimoramento das instituições políticas que asseguram maior transparência e accountability por parte dos governantes é o maior desafio das democracias contemporâneas. Situando-se no bojo dessa temática, a presente pesquisa pretende analisar o papel do desenho institucional na gestão das finanças públicas. Já tendo examinado o papel das restrições legais ao endividamento público produzidas pelo Senado brasileiro nos últimos anos, este texto pretende-se desenvolver uma perspectiva comparativa, observando como se dá o controle do endividamento dos governos nos Estados Unidos. Discute a eficácia das restrições constitucionais e legais existentes naquele país, os fatores políticos que afetam o déficit público e o nível do endividamento e ainda os mecanismos de controle das finanças públicas através do mercado.

O estudo de arranjos institucionais pode contribuir, do ponto de vista da ação prática, para a criação de melhores condições de efetividade das políticas públicas 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.

Os dados utilizados nessa análise foram coletados em ampla bibliografia sobre o assunto existentes nos Estados Unidos e também em material arquivado na

biblioteca do Congresso em Washington, documentos e ainda em informações junto aos escritórios em Washington de duas agências ligadas a assuntos federativos - o Council of State Governments e a Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) e em sites do governo americano na Internet.

O texto que se segue está assim organizado. Na seção II (que também integrou o relatório anterior) são apontadas as características mais gerais do federalismo americano, dando destaque para diferenças com relação ao modelo federal brasileiro. Na seção III, são apontadas as restrições constitucionais e legais existentes nos Estados Unidos e discutida sua eficácia. São analisados também nessa seção os fatores políticos e outras variáveis institucionais que afetam o deficit e o nível de endividamento. Na seção IV, descrevem-se os mecanismos de mercado para controle das finanças públicas. A seção V refere-se ao caso da cidade de Nova York nos anos 70 e 80 para mostrar uma situação exemplar de como as crises fiscais são encaminhadas na federação americana, aliás, de forma bastante diferente do que ocorre no Brasil. Nas considerações finais são sistematizadas as principais diferenças e similaridades entre os dois países e apontados os possíveis desdobramentos analíticos que este primeiro estudo sobre o assunto permite inferir.

II. CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO AMERICANO

O sistema federativo nos estados Unidos surgiu, como se conhece bem, 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 repúblicas¹.

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 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 têm marcado fortemente o pacto federativo americano. Em certos momentos, predominou a idéia do chamado duplo federalismo e, em outros, sua negação². 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

¹ "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).

² 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).

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 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 expandindo 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 por 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 mais adiante³.

Destaque especial deve ser dado a Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), comissão criada pelo congresso americano, em 1959, para monitorar as operações do 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

³ 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.

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 permitam 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 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, agência 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 veículo de agregação dos interesses do governo do estado 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. Neste trabalho, aquela autora mostra que se a emenda de equilíbrio orçamentário

(balanced budget amendment) tivesse sido aprovada pelo Senado federal nas votações de 1995 ou 1996, ela produziria inúmeros efeitos perversos para as finanças do estado da Califórnia. Isso porque programas como saúde, educação, moradia, transporte e serviços de emergência dependem predominantemente da ajuda federal. Além disso, o estudo mostrou também 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 legislem diferentemente sobre matérias como divórcio, sistema penal e, no que interessa destacar nesse texto, política fiscal e endividamento público⁴. 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, será examinado o processo de controle do déficit e do endividamento público no federalismo americano.

⁴ Apesar 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).

III. O CONTROLE DO DÉFICIT E DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NOS ESTADOS UNIDOS: RESTRIÇÕES CONSTITUCIONAIS E OUTROS FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

A análise desse tema no modelo federativo americano exige a distinção entre os diferentes esferas de governo. No nível federal, a despeito de várias tentativas ocorridas nas duas últimas décadas para impor um orçamento equilibrado (balanced budget) não há, até o momento, restrições constitucionais ao deficit e ao endividamento. É importante lembrar aqui que durante o governo conservador do presidente Reagan , a expansão do deficit federal (resultante da diminuição de impostos e da recessão econômica) e o clima ideológico neoliberal fizeram emergir a discussão sobre a necessidade de emenda constitucional impondo o equilíbrio fiscal ("balanced budget"). Em 1985 foi aprovado o Balanced Budget and o Emergency Deficit Control Act (conhecida pelo nome de seus propositores, Gramm-Rudman-Hollings), estabelecendo metas de controle automático para a redução do deficit, as quais não foram, porém, atingidas. Novamente em 1990, o governo Bush e o Congresso tentaram equilibrar o orçamento através outros mecanismos que também não foram efetivados, dado o quadro ainda recessivo da economia. Em 1995 e 1996, duas novas tentativas foram feitas, através do Balanced Budget Act, apresentado pelos grupos conservadores. Como essa proposta não foi aprovada por um estreita diferença - em uma das vezes, por apenas um voto - vários analistas acreditam que outras tentativas serão acionadas para transformá-la em lei no futuro.

Também do ponto de vista econômico, o governo federal sofre menos constrangimentos do que os governos dos estados, os quais estão submetidos a limites de taxaço impostos pela competição entre seus pares. Em outras palavras, como a Constituição Federal garante barreiras abertas entre as unidades federativas para a circulação de capitais, mercadorias e indivíduos, a competição entre os

estados impõe limites econômicos, além dos políticos, com relação aos níveis de impostos que os governos podem impor aos cidadãos residentes em seu território.

Em contrapartida, como o governo federal pode emitir moeda e definir (sem competição) os níveis de taxaço a que submeterá a sociedade, seus constrangimentos são principalmente políticos e morais. Por exemplo, a administração Reagan, com sua política neoliberal de corte de impostos, gerou enormes deficits anuais, que passaram de 79 bilhões em 1981 para 290 bilhões em 1992 e elevou a dívida pública federal de um terço para dois terços do GDP. Na verdade, a dívida pública nos Estados Unidos permaneceu no patamar de 70% do GDP até 1995, só se reduzindo a partir daí para algo em torno de 50% (3.6 trilhoes de dolares sobre um GDP de 7.2 trilhoes). Isso acabou colocando, nas últimas décadas, o equilíbrio orçamentário e as discussões em torno do deficit público no centro da agenda política do país e das disputas entre conservadores e democratas, como tem sido apontado por numerosos autores (Wildavsky, 1988; White & Wildavisky, 1988; Brady & Volden, 1998; Benavie,1998; Evans,1997; Eastaugh,1994; Briffault,1996). Conforme se indicou,

"...(in) the late 1970s, congressional policymaking has shifted from a policy regime where new programs - entitlements and others - were added and existing programs were expanded - to a policy regime where budgetary policy (focused on the deficit) encompasses and constraint all congressional policy" (Brady & Volden,1998, grifos meus).

Alguns autores chegam mesmo a falar em “deficit hysteria” (Benavie, 1998). Na verdade, “ deficit hysteria” é uma produção dos políticos conservadores americanos e da mídia que os apoia. Eles criaram o mito de que as futuras gerações estarão ameaçadas por causa do enorme deficit público do presente . Com isso, pretendem

levar adiante suas propostas de redução da ação governamental, atingindo especialmente cortes nos programas da área social⁵.

Com relação aos governos dos estados, a situação é diferente. Há restrições ao endividamento na maioria das constituições, que vão desde a completa proibição de qualquer dívida, como é o caso de Indiana e West Virginia até limitações mais ou menos rigorosas. Assim, por exemplo, a constituição do estado de Arizona proíbe débitos superiores a 350 mil dolares; a constituição do estado de Georgia limita o débito a 10% das receitas e a de Nevada a 2% do valor dos bens do estado. Alguns estados exigem referendun popular para aprovação de pedidos de endividamento ou de extensão de seus limites (Granof, 1984; Ferreira, 1998).

A existência dessas restrições constitucionais e o fato de que o conjunto das dívidas estaduais é pequeno (menos de 7% do GDP, conforme dados do início dos anos 90) se comparado à dívida federal (cerca de 70% do GDP) ajudaram a criar a idéia, difundida especialmente nos meios políticos conservadores, de que os governos estaduais têm orçamentos equilibrados e são exemplos a serem seguidos pelo governo federal para alcançar uma administração fiscal eficiente.

Contrariando tal visão, vários autores mostram, porém, que os governos estaduais utilizam-se de variados procedimentos ou manobras legais para contornar as restrições e, de fato, realizam operações de empréstimos que não são rotuladas juridicamente de dívidas (Bennet & Dilozenzo, 1982; Granof, 1984; Briffault, 1996). Eis algumas afirmações feitas a respeito em diferentes períodos de tempo:

"Debt limitations can easily be circumvented by financing techniques that create obligations that are similar in economic substance to general obligation bonds and notes but different in form" (Granof, 1984: 293)

⁵ É interessante mencionar aqui, como expressão deste processo de manipulação da opinião pública em torno do deficit , a existência no centro de Nova York, na Sexta Avenida, de um enorme painel (national debt clock) que marca o crescimento sem parar da dívida nacional (cerca de 10 mil dolares por segundo).

”The history of debt restrictions has been a chronicle of state fiscal ingenuity in developing new instruments for borrowing while persuading courts that these instruments do not create debt in the constitutional sense”(Briffault, 1996:45).

Dentre estas operações, cabe destacar, a emissão e venda dos *revenue bonds*, isto é, títulos lançados no mercado, através dos quais se arrecadam recursos para construção de infra-estrutura física, cujo uso pode gerar renda (como por exemplo, tarifas cobradas pelo uso de aeroportos, pedágios sobre pontes, estradas,etc.). Como não dependem da arrecadação de impostos para o pagamento do principal nem dos juros, mas apenas da renda obtida com a operação destes bens públicos, tais títulos não são considerados dívidas e portanto seus fundos não estão sujeitos às restrições constitucionais⁶. Há ainda o *lease-payment agreement* e outros títulos também não-garantidos por recursos orçamentários, mas apenas por obrigações morais que permitem manter os governos como bons pagadores no mercado.

Extremamente importante para burlar as limitações constitucionais ao endividamento é o procedimento de criação de empresas que funcionam fora do orçamento (Off-Budget Enterprises, OBEs). Essas corporações são criadas em uma ou mais jurisdição política, por um estatuto público que define seus poderes, através de procedimentos jurídicos relativamente simples - apenas um pequeno número de estados, como o de Nova York , exige atos jurídicos especiais para sua criação. Dessa forma, há milhares de OBEs em todo o território americano. Alguns estados, como o de Pennsylvania, chegam a ter mais de 2.500 .Realizando um amplo conjunto de atividades - desde aeroportos até manutenção de zoológicos - tais empresas são financiadas pela venda de títulos públicos não garantidos (os *revenues bonds*) isto é, não sujeitos a aprovação de governantes eleitos nem incorporados aos orçamentos governamentais. Como se indicou antes, esses títulos

⁶ Há dois tipos principais de títulos públicos nos Estados Unidos: os *revenues bonds* e os *general obligation bonds* (G. O .bonds). Do ponto de vista do investidor esses últimos são os mais seguros, pois são segurados pela credibilidade do emissor e por seu poder de taxar, o seja, o governo deve usar recursos de qualquer fonte disponível para pagar tanto o principal como os juros, ou então elevar os impostos para cumprir com as obrigações do título emitido. (Ferreira, 1998: 40)

são, teoricamente, garantidos pelo pagamento de taxas ou pedágios ou outras remunerações obtidas através do funcionamento das OBEs (Bennett & DiLorenzo, 1982).

A expansão mais acentuada das OBEs, e conseqüentemente, dos *revenues bonds* no mercado de crédito americano, ocorreu a partir dos anos 70, quando os governos locais e estaduais se viram limitados em seu poder de taxar e gastar, como reação ao movimento conhecido como "tax revolt". Também no governo federal, as operações *off- budget* cresceram muito nos anos 80 como resultado das pressões para equilibrar o orçamento. No período de 1974 a 1996, a participação dos *revenues bonds* no mercado de títulos passou de um terço (44%) para dois terços (65%)⁷.

O que é interessante observar aqui é que a expansão das atividades extra-orçamentárias tem relação direta com a existência de limitações na taxaço e no endividamento. Em outras palavras, quanto mais aumentam as restrições fiscais, exigindo equilíbrio entre receitas e despesas, mas crescem as operações extra-orçamentárias dos governos, como mostram correlações estatísticas efetuadas a respeito nos Estados Unidos. Embora referindo-se a crise fiscal dos anos 70, a trecho abaixo é bastante ilustrativo desse processo.

"Between 1972 and 1976, the proportion of nonguaranteed debt increased, on average, 5.6 percentage points in 'nonlimitation' states compared with 18 percentage points in 'tax-limitation' states. So even though tax and expenditure limits may have reduced the growth of on-budget local expenditures, billions of dollars of debt and expenditures were placed off-budget through the OBE device" (Bennet & Di Lorenzo, 1982: 17).

⁷ Conforme dados extraídos das seguintes fontes: The Bond Buyer; Securities Data Company, Newark, NJ, Municipal New Issues Database, citados por Ferreira, 1998:42.

É interessante destacar aqui que associações de defesa dos interesses dos governos subnacionais, como o Council of State Government, citado anteriormente, têm funcionado, através de suas consultorias especializadas, como agentes de incentivo dessas práticas que visam contornar as restrições legais ao endividamento. Na verdade, essas práticas são vista como novas "tecnologias" de expansão dos serviços prestados pelos governos aos cidadãos, capazes de criar sistemas administrativos mais "flexíveis". Como um analista deste processo nos anos 70 e 80 indicou:

"The Council of State Governments, composed of state-level politicians and bureaucrats across the country, has actively encouraged the use of OBEs in 1970 as a means of being more 'flexible' in light of voter-imposed spending constraints"(Bennett and DiLorenzo, 1982: 20)

São esses procedimentos ou mágicas ("state legal legerdemain") que explicam porque, mesmo dentro de um contexto de restrição constitucional, as dívidas estaduais cresceram muito nas últimas décadas, passando de 21.6 bilhões de dólares, em 1962 para 372 bilhões em 1992 e de cerca de 1.5% do GDP em 1949 para 6.2% em 1992, conforme informações do Council of State Governments (Book of States, 1994-95).

Segundo analistas, as restrições constitucionais não são bons incentivos ao controle do deficit público, porque não há punições para os infratores.

"State constitutions generally do not penalize governors or legislators who fail to balance the budget, nor do they typically include automatic enforcement mechanisms, such as 'trigger taxes' or the sequestering of expenditures, if expenditures run ahead of or revenues fall behind forecasts. State courts do not enforce constitutional balanced budget provisions against recalcitrant governors or legislatures"(Briffault, 1996:59).

Além de não serem instrumentos eficientes para o controle do deficit público, tais restrições trazem consequências negativas para as finanças públicas e para a ordem democrática.

"The limitations can not by themselves force governments to be fiscally prudent. Quite the contrary. They may cause them to resort to financing techniques that are more costly and thus less fiscally sound than those covered by the limitations"(Granof, op. cit. P. 294).

Sintetizando os efeitos perversos das restrições legais ao endividamento público nos Estados Unidos, Briffault aponta os seguintes:

1. a elevação do custo dos empréstimos já que os governos tem que pagar juros mais elevados para os empréstimos não-garantidos, tais como os revenue bonds, lease-payment agreements, etc;
2. reforço do poder executivo em detrimento do legislativo, na medida em que os governadores, a pretexto de equilíbrio orçamentário, têm aumentado seu poder na formatação dos orçamentos de seus estados⁸; além disso, as restrições também têm levado à fragmentação dos governos estaduais, com o surgimento das agências quase-autônomas, como as OBEs, criadas para levantar e administrar os fundos não definidos como dívidas e dirigidas por pessoas não eleitas e portanto menos responsáveis perante os eleitores;
3. a expansão dessas agências (ou public authorities) faz com que as restrições constitucionais ou legais ao endividamento acabem criando o efeito

⁸ Mais do que o presidente, os governadores têm aumentado seu poder no processo orçamentário. Além de estabelecer os termos da deliberação legislativa sobre o orçamento, definindo os gastos e receitas prioritárias, o executivo tem poder de veto individual sobre determinados itens de gastos sem vetar o orçamento como um todo (line-item veto) e sobretudo tem grande poder na implementação dos orçamentos, podendo reduzir despesas, mesmo depois de já aprovadas, sem necessidade de ter de voltar para nova aprovação pelo legislativo (Briffault, op. cit. p.32).

indesejado, como mostrado anteriormente. Ou seja, se as dívidas orçamentárias diminuem, as extra-orçamentárias aumentam ; portanto, ao invés de levar ao equilíbrio das contas públicas, geram seu desequilíbrio através das expansão da dívida extra-orçamentária e ainda através das relações das *public authorities* com os governos estaduais que frequentemente fazem ai empréstimos para cobrir seus deficits;

4. por fim, as restrições acabam também reforçando o papel político do judiciário, tornando os juízes ativos participantes das políticas fiscais, na medida em que os tribunais são requisitados frequentemente para determinar a validade de um determinado mecanismo de empréstimo.”The real effect of the restrictions is to vest in courts broad discretion to review debt schemes”(Briffault, p.50).

Esses aspectos negativos estariam certamente presentes na política fiscal do governo federal se a emenda constitucional (Balanced Budget Amendment) tivesse sido aprovada em 1995 ou em 1996. Embora longo vale a pena transcrever o comentário a respeito:

“Following the exemple of the states, Congress could transfer existing federal spending responsibilities to some of these entities (or create additional corporations); authorize them to borrow, or enlarge existing borrowing authorizations; and, pursuant to section six of the proposal Balanced Budget Amendment, declare that the debts of these entities are not ‘debts of the United States’. The United States would then ‘balance’ its budget; but the dozen of quasi-autonomous federal government corporations would be running multibillion-dollar deficits(...)A balanced budget requirement could serve, perversely, as a stimulus to off-budget spending and could shift fiscal activity and policymaking from elected officials directly accountable to the voters to the political netherworld of quasi-autonomous corporations and authorities ” (Briffault, 1996: 52-54).

As conclusões sobre a ineficácia das restrições legais são reforçadas por várias pesquisas efetuadas por economistas e cientistas políticos. Estes estudos enfatizam o peso de outros fatores (mais do que a simples existência de normas constitucionais) na determinação de orçamentos equilibrados por parte dos governos estaduais. Abrahams and Dougan (1986), por exemplo, mostraram que as restrições constitucionais ao endividamento, tanto relativas aos gastos quanto às taxações e inclusive a regra do *line-item veto* não têm efeito independente significativo sobre os gastos dos estados. Ao contrário, eles perceberam que a variável institucional que afeta os gastos dos estados não é a regra constitucional referente às provisões fiscais, mas sim a que limita a reeleição dos governadores. Isso porque governadores mais fortes, ou seja com menos limites à reeleição, tendem a manter baixos os gastos do governo. David Nice (1991), por outro lado, indica que as exigências de orçamento equilibrado e restrições ao endividamento só afetam o nível da dívida garantida (full-faith-and credit debt), mas não o total da dívida e a dívida não garantida. A situação de governos divididos, como tem sido a regra nas últimas décadas na política americana produz efeitos importantes sobre a política orçamentária e portanto a dívida pública (Alt & Lowry,1994; Brady & Volden, 1998).

Considerando outras variáveis, Cligermayer & Dan Wood (1995) mostram, através de uma série extensiva de dados estatísticos sobre o endividamento dos estados desde 1961 até 1989, que a dívida é primariamente uma função de condições econômicas, refletindo tanto a necessidade de tomar empréstimos quanto a capacidade de pagá-los. Estados com renda per capita mais elevada têm dívidas per capita também mais elevadas. Estados tendem a levantar mais empréstimos quando suas taxas de crescimento declinam, o que faz com que eles busquem o endividamento para financiar as despesas de programas em andamento. Em suma, o nível de riqueza do estado (medido pela renda per capita) é visto como uma das variáveis mais importantes para a explicação das diferenças de comportamento fiscal entre os estados. Além disso, o clima ideológico e certos fatores históricos ou de cultura política aparecem também como fatores explicativos para a determinação

da existência de um nível mais elevado de dívida em um estado do que em outro (Bahl & Duncombe, 1993).

Resumindo, o conjunto das informações aqui reunidas mostra que, embora as restrições constitucionais tenham produzido mudanças no comportamento dos indivíduos e em suas estratégias de ação, seus resultados não foram eficientes. Elas geraram, ao contrário, efeitos perversos, como aliás certos estudos orientados pela abordagem neo-institucionalistas têm apontado⁹. Com relação ao controle da dívida pública e portanto do deficit, fatores econômicos e outras variáveis político-institucionais são decisivos. Por outro lado, nos Estados Unidos, diferentemente do Brasil, os mecanismos de mercado são também instrumentos importantes de controle do deficit e do endividamento público, funcionando como incentivo para práticas de equilíbrio fiscal. É o que analisará a seguir.

IV. O CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO ATRAVÉS DE MECANISMOS DE MERCADO

Como se sabe bem, os estados americanos como quaisquer estados-membros de uma federação não podem imprimir moeda. Assim, quando suas receitas são menores do que as despesas, ocorrendo deficits, eles têm que levantar recursos para continuar governando e atendendo as demandas da população através de empréstimos levantados no mercado. Em outras palavras, quando os governos subnacionais vêm esgotadas suas duas outras fontes de financiamento, quais sejam, as receitas tributárias originárias de impostos e as doações ou transferências

⁹ "(There) is not an assumption that all behavior is static, or even that all interactions among the rational individuals produce an equilibrium. Indeed, Arrow's paradox and other important findings in rational choice rest on the opposite finding. Nor are all equilibria efficient. The research on collective action problems is an explicit recognition of the conditions under which the logic of rational action is likely to produce suboptimal equilibria and of the kinds of arrangements that make it more likely for rational individuals to produce more optimal equilibria. (...) Grief offers numerous examples of institutional arrangements that, although promoting commerce, were not necessarily the most efficient means for doing so" (Levi, 1997: 27).

intergovernamentais, a alternativa que lhes resta é o mercado de títulos públicos ou *bonds*.

Os *bonds* são títulos vendidos no mercado, possibilitando a realização de várias atividades, tais como o financiamento de um novo projeto de obra pública, o refinanciamento de uma obrigação já vencida ou ainda a redução dos juros das obrigações atuais. Eles são instrumentos de dívida emitidos pelos governos e têm como principal atrativo para os investidores privados a isenção de impostos sobre a renda proveniente dos juros.

De modo geral, não há limites nos Estados Unidos para emissão de títulos para determinados fins como repelir invasões, suprimir insurreições ou defender o Estado em tempo de guerra, devendo o dinheiro ser integralmente utilizado para o objetivo determinado na autorização do empréstimo. Além de ser instrumento de financiamento público, a venda de títulos acaba funcionando também como um importante instrumento de controle do endividamento público porque os governos se relacionam nesse processo com investidores que se orientam pela lógica de mercado e, portanto, exigem eficiência financeira. Assim, se esse financiamento é feito para pagamento de déficits correntes, ele não será bem visto, ou melhor, será considerado arriscado pelo mercado que simplesmente recusará créditos como ocorreu com a cidade de Nova York em 1975, ou então, se o fizer, cobrará elevada taxa de juros para compensar o risco do investidor. Como uma analista do assunto já indicou:

"If a state borrows too much money, financiers may simply refuse to lend more. States and local governments risk bankruptcies that the national government can avoid simply by printing additional dollars". (Peterson, 1995.p.3).

Há informações de que esse mercado nos USA é bastante amplo e diversificado, havendo aproximadamente 58 mil unidades governamentais (incluindo estados, municípios, distritos, condados, etc.) que podem emitir títulos. No final de 1997, por exemplo, havia cerca de 1.5 milhões de títulos municipais ainda não resgatados

gerando um total de aproximadamente 1.37 trilhões de dólares. Segundo analistas, desde os anos 70, o mercado desses *municipal bonds*, como o de rendas fixas, em geral, sofreu algumas mudanças significativas, tais como a maior flutuação das taxas de juros, a volatilidade dos títulos e a existência de um número maior de investidores que são mais bem informados. Além disso, se até os anos 80, a maioria dos compradores desses títulos eram bancos comerciais e companhias de seguro, mais de 70% dos investidores, hoje, são privados (Ferreira, 1998; Zipf, 1995).

É interessante também notar que na medida em que esse mercado se expande, ele passa a ser crescentemente regulado por agências governamentais independentes que têm como objetivo proteger o público investidor contra práticas nocivas aí presentes. A Securities and Exchange Commission (SEC) criada em 1934 pelo Securities Exchange Act ajuda a policiar o mercado financeiro desses títulos de duas maneiras: pela promulgação da lei anti-fraude e pela regulamentação das atividades dos bancos de investimentos e corretoras que operam com títulos públicos. Em 1975, por exemplo, com o *default* das notas da cidade de Nova York, o Congresso americano criou algumas regras novas como parte do Securities Acts Amendments. Essas regras permitiram a punição de corretores ou *deleares* que atuavam irregularmente no mercado de *municipal bonds*. Foi igualmente criado nesse ano o Municipal Securities Rulemaking Board (MSRB) para supervisionar a regulação dos *municipal bonds*. Além disso o Congresso dividiu a responsabilidade de fiscalização entre diversas agências (Zipf, 1995).

Em suma, cabe observar que na medida em que expande nos Estados Unidos o mercado de títulos públicos com os quais é financiada grande parte das obras e serviços públicos, crescem também as regulações do Congresso americano e ainda o controle exercido pelo próprio mercado. Esse se faz especialmente através do estabelecimento de amplo sistema de seguros e da criação de empresas encarregadas de classificar o risco dos diversos títulos municipais.

A seguir serão enfatizadas certas dimensões políticas das crises fiscais nos Estados Unidos, tomando-se como exemplo o caso da cidade de Nova York.

V. SOLUÇÕES POLÍTICAS ÀS CRISES FISCAIS NOS ESTADOS UNIDOS: O CASO DA CIDADE DE NOVA YORK

Como se apontou antes, dentro do modelo federativo americano, não há controle por parte do governo central sobre o endividamento dos estados ou municípios. Ou seja, nem o Senado Federal nem tampouco qualquer outro órgão em Washington interfere nas normas e na gestão das finanças públicas dos governos subnacionais. As restrições constitucionais ou legais existentes com relação ao endividamento público dos governos subnacionais são estabelecidas por leis produzidas pelas assembleias legislativas estaduais e, em alguns casos, referendadas pela população. Essas restrições relacionam-se à defesa dos investidores contra os frequentes *defaults* dos governos, ou seja, quando estes deixam de pagar suas dívidas dentro do prazo estabelecido.

Como indica a literatura especializada, a partir de meados do século passado, a construção de obras públicas como estradas de ferro, canais, etc, estimulada pela rápida expansão das atividades econômicas, foi financiada em sua maior parte através de dívidas de longo prazo, garantidas pela capacidade extrativa dos governos (Granof, 1984: 295). Todavia, o crescimento dos *defaults* que atingiram, na década de 1840, mais da metade das dívidas dos governos estaduais (Wagner, 1970: 229) obrigou os legislativos estaduais a impor limites para a emissão de títulos baseados no crédito do emitente e no seu poder de taxar.

Em outras palavras, as restrições ao endividamento são estabelecidas pelos diversos estados, não havendo controle ou limitações gerais vindas do governo federal. É interessante observar que esse processo tem dupla mão. O governo federal não controla, mas também não socorre os governos endividados e sem recursos para

pagar suas dívidas, ou seja, não existe socorro financeiro (bailout) em caso de *defaults*. Quando, por exemplo, a cidade de Nova York apresentou enorme crise fiscal em 1975, o governo federal não assumiu suas dívidas, como se espera que aconteça no Brasil. Somente depois de seguidas demandas por parte do governo do estado de Nova York que já havia interferido e assumindo o controle das finanças da cidade, o governo federal, ou seja, a administração Ford e o Congresso concordaram em fazer empréstimos de curto prazo. Mas, mediante rigorosas exigências para o ajuste de suas contas públicas.

Por outro lado, é importante considerar também que, embora o modelo federativo nos Estados Unidos não permita a controle central das finanças dos governos subnacionais, a ajuda federal (Federal aid) para certos programas na área social como saúde, educação, affirmative action, etc. é indispensável para o equilíbrio fiscal desses governos. Isso, especialmente naqueles que experimentam processo de recessão econômica grave, como foi o caso do estado da Califórnia, diante da retração nas indústrias bélicas gerada pelo término da Guerra Fria ou nas grandes cidades, como Nova York, que recebem enormes levas de imigrantes e portanto sofrem consideráveis pressões demográficas, econômicas e políticas para expandir os serviços públicos. Cabe lembrar aqui que as transferências do governo federal cresceram enormemente ao longo deste século, passando de menos de 6 milhões de dólares em 1915 para mais de 100 bilhões em 1985. Consequentemente, também aumentou a importância dessas transferências no conjunto das receitas desses governos subnacionais. Em 1927 elas representavam menos de 2% do total de gastos dos estados e governos locais, atingindo 26% nos anos 80. Em algumas cidades, porém, as transferências federais atingiram 77% de suas receitas, como foi o caso de Detroit em 1978 (Wilson, 1992:56-57).

Na medida em que o encaminhamento da crise fiscal da cidade de Nova York pode ser visto como exemplo bastante ilustrativo das diferenças nas relações federativas entre Brasil e Estados Unidos, ele será aqui examinado com um pouco mais de atenção, enfatizando-se especialmente suas dimensões políticas.

Em março de 1975, quando o mercado de crédito percebeu que a cidade de Nova York estava levantando elevadas somas de empréstimos, inclusive para pagar as operações diárias, ele começou a duvidar de sua capacidade de pagamento, fechando-se para a compra de novos títulos públicos do governo. Como a falência ou bancarrota era uma ameaça para as forças políticas mais importantes da cidade, incluindo não só seus governantes, mas igualmente os bancos comerciais e os sindicatos de funcionários públicos, esses grupos não tiveram outra alternativa: aceitaram os planos de socorro e as mudanças drásticas nas políticas fiscais e nas instituições de controle das finanças públicas que lhes foram impostas pelo governo do estado e posteriormente pelo governo federal. O compromisso com essas mudanças era fundamental pois se as notas da cidade não pudessem mais ser vendidas no mercado - ou se não fossem encontradas outras formas de financiamento - os funcionários da cidade não receberiam seus salários, os serviços e cheques de assistência pública não seriam pagos, nem tampouco os títulos das dívidas já vencidos. Além disso, se os débitos de Nova York não fossem cobertos, sérios danos seriam ocasionados no sistema financeiro nacional e internacional (Shefter, 1985).

Portanto, os dirigentes locais tiveram que aceitar limitações em seu controle sobre as finanças locais. Este foi praticamente transferido para instituições independentes criadas especialmente para monitorar e fiscalizar as finanças da cidade, tais como a Municipal Assistance Corporation (MAC)¹⁰, o Emergence Financial Control Board (EFCB)¹¹ controlado pelo governo do estado, o Office of New York City Finance,

¹⁰ A MAC, uma agência pública independente, foi encarregada de vender títulos no mercado para atender as necessidades de financiamento da cidade, mas oferecendo garantia aos investidores de que seus pagamentos seriam efetuados, através da criação de um fundo próprio para isso, inacessível aos governantes locais. E ainda, através da implantação de novas práticas contábeis no município e da fiscalização de suas finanças por um período de dez anos.

¹¹ Como a independência do MAC frente aos governantes locais não foi condição suficiente para convencer os compradores de títulos públicos, os assessores do governador Carey, do estado de Nova York, estabeleceram restrições mais rigorosas ainda ao governo da cidade de Nova York. Essas restrições passaram a ser administradas por uma nova agência do governo do estado, a EFCB, composta pelo governador, e pelo prefeito do Nova York, pelos *state and city comptrollers* e por três outros membros indicados pelo governador, gozando de plena autoridade sobre as finanças da cidade.

ligado ao Departamento do Tesouro do governo federal e ainda o Mayor's Management Advisory Board , composto basicamente por homens de negócios. Também os sindicatos dos funcionários públicos tiveram que admitir grandes cortes de pessoal (mais de 25 mil empregados foram demitidos em 1975), além de concordar com o adiamento de aumentos salariais já escalonados e ainda assumir riscos e custos de investir até 40% dos recursos de seus fundos de pensão na compra dos títulos da cidade e daqueles emitidos pela MAC. Igualmente os bancos foram convencidos a continuar comprando títulos da cidade e os MAC's *securities*, a estender a maturidade de seus títulos e a aceitar a redução das taxas de juros em seus portofolios(Shefter, 1993:134-136).

Na medida em que a soma de quase 13 bilhões de dólares exigida para resolver os problemas de fluxo de caixa era muito elevada, excedendo inclusive o capital bruto dos onze maiores bancos comerciais da cidade, a iniciativa de socorro veio inicialmente da parte do governador Carey, do estado de Nova York, inclusive porque os créditos do estado também seriam seriamente abalados, caso ocorresse o *default* das obrigações financeiras da cidade. Auxiliado por um grupo de assessores com grande experiência no mercado financeiro e em assuntos de governo que atuaram através da MAC e do EFCB, o governo do estado estabeleceu inúmeras restrições e normas rigorosas de ajuste para o controle das finanças da cidade de Nova York. Mesmo assim, não conseguiu reabrir o mercado para os títulos da cidade e nem para aqueles emitidos pela MAC. Tiveram, então, que apelar para o governo federal que inicialmente se recusou a prestar qualquer socorro à cidade, só admitindo, depois de muitas demandas, a fazer empréstimos a curto prazo, através de condições extremamente rigorosas que desagradaram inclusive a comunidade de negócios. A administração Ford exigiu, por exemplo, que os portadores de títulos de curto prazo não pagos pelo governo local os trocassem por bonus da MAC ou então enfrentassem uma moratória de três anos no pagamento do principal. Além disso, insistiu que o governo da cidade e o do estado de Nova York aumentassem seus impostos no valor de 200 milhões de dólares para demonstrar que ambos estavam fazendo o melhor que podiam para resolver a crise fiscal da cidade.

Em suma, mesmo considerando que o programa de salvamento das finanças da cidade de Nova York tenha tido efeitos diferenciais sobre os indivíduos e instituições, atingindo severamente a população mais pobre e mais dependente dos serviços públicos, a crise produziu importantes modificações na política orçamentária e na gestão das finanças públicas do governo local. Além da redução dos empréstimos para financiar gastos correntes, o orçamento tornou-se equilibrado a partir de 1981, mantendo-se dentro de padrões fiscais saudáveis e transparentes. Novas práticas de administração das políticas públicas foram também implantadas. Todavia, o mais importante a destacar é o fato de que tal equilíbrio só foi alcançado graças as gestões políticas que permitiram a ajuda vinda tanto do governo estadual quanto do federal. Na verdade, nos dez anos que se seguiram à crise, tal ajuda cresceu consideravelmente, passando de 4.9 bilhões de dólares em 1975 para 6.3 bilhões em 1984 (Shefter, 1985:137). Portanto, fatores políticos - como a negociação de acordos entre as forças políticas e novos padrões de gestão das contas e das políticas públicas - foram decisivos no processo que permitiu evitar a falência da cidade e encaminhar soluções para o ajuste de suas finanças.

Vale a pena reproduzir aqui as palavras de Martin Shfeter (1993) ao analisar as implicações políticas dessa crise fiscal que, na verdade, só se encerrou vários anos depois.

"Once it appeared possible to negotiate a social contract that would prevent a full-scale default, New York politicians stopped seeking to protect their constituents from bearing the burdens of retrenchment. They closed ranks behind the bail-out plans drafted by Governor Carey's financial advisors, joined across party lines to press for further assistance from the Republican administration in Washington, and accepted the harsh conditions the White House attached to the aid it ultimately granted the city. The burdens this imposed on their constituents and the limitations placed on their own authority were evidently preferable in their eyes to contending with a Hobbesian war of all against all that a full-scale default could precipitate (...) New York's brush with bankruptcy in 1975 brought about some enduring changes

in the institutions controlling the city's finances, in patterns of political activity in the city, and the city's fiscal practices and policies"(Martin, 1985: 137).

Em suma, pode-se indicar que o mercado de crédito é instrumento importante de controle do endividamento público nos Estados Unidos, sendo acionado aí, diferentemente do Brasil, não só para financiar as atividades governamentais, mas igualmente para impor disciplina fiscal e melhorar a qualidade dos gastos do governo. É o que foi apontado para o caso da crise fiscal da cidade de Nova York nos anos 70 e 80. (Shefter, 1993; Hillbrecht, 1997: 27; Mckinnon, 1994). Todavia, é preciso considerar igualmente que são fundamentais para o equilíbrio fiscal dos governos subnacionais as transferências intergovernamentais, em particular a ajuda federal, como aliás é normal em qualquer federação moderna (Abrucio, 1998).

VI. RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Confrontando os dois trabalhos relativos ao caso brasileiro e americano, as principais conclusões sobre o processo de controle do endividamento público podem ser assim sistematizadas.

1. A análise do endividamento público no modelo federativo americano exige a distinção entre os diferentes esferas de governo. No nível federal, a despeito de várias tentativas do Congresso americano de impor, nas duas últimas décadas, um orçamento equilibrado (balanced budget) não há, até o momento, restrições constitucionais ao deficit e ao endividamento. O governo federal tem restrições mais políticas e morais. Com relação aos governos estaduais, a situação é diferente, havendo restrições ao endividamento na maioria das constituições dos estados. Essas vão desde a completa proibição de qualquer dívida até limitações mais ou menos rigorosas. Alguns estados chegam mesmo a exigir referendun popular para aprovação de pedidos de endividamento ou de extensão de seus limites.

2. O caráter mais descentralizado do federalismo americano não atribui ao Senado Federal poder sobre o endividamento das unidades subnacionais. Nesses níveis de governo, o controle do déficit e do endividamento público se processa através de vínculos entre legislativos e executivos estaduais, respaldadas por decisões judiciais.
3. Embora as restrições constitucionais tenham produzido mudanças no comportamento dos atores políticos e em suas estratégias de ação, seus resultados não foram eficientes do ponto de vista da redução do endividamento público nos Estados Unidos, tanto quanto no Brasil, pois os governos encontram diferentes mecanismos para contornar as restrições legais. Além disso, tais restrições acabaram gerando efeitos perversos. Segundo vários autores, o controle da dívida pública e portanto do deficit depende fundamentalmente de fatores ligados aos ciclos de expansão ou recessão econômica e de outras variáveis político-institucionais. Por outro lado, nos Estados Unidos, diferentemente do Brasil, os mecanismos de mercado geram incentivos ao equilíbrio fiscal. Em outras palavras, o mercado de crédito é instrumento importante de controle do endividamento público, sendo acionado não só para financiar as atividades governamentais, mas igualmente para impor disciplina fiscal e melhorar a qualidade dos gastos do governo. Isso porque os governos devem apresentar finanças públicas saudáveis para bem alocar no mercado seus títulos de dívidas.
4. No Brasil, diante do agravamento, após o Plano Real, das contas públicas, especialmente nos governos estaduais, o Executivo federal tem exercido papel crucial para o encaminhamento desta situação, atuando através de programas de reestruturação e de ajuste fiscal. Esses programas envolvem longas e freqüentemente difíceis renegociações das dívidas com os governos estaduais, extinção de seus bancos, incentivos à privatização de suas empresas, etc.. O Senado também tem exercido papel importante, através de ação fiscalizatória

(como a CPI dos títulos precatórios) e sobretudo legislativa através da produção de normas cada vez mais restritivas ao endividamento dos governos.

5. 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 outras dimensões a ser consideradas. Ou seja, o crescimento do número de aprovações, mesmo após as regras mais restritivas, não deve ser interpretado simplesmente como uma atitude irracional dos senadores. Isso porque ele faz 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 por parte dos governos estaduais de privatizar seus bancos e outras empresas estatais. Com esses compromissos buscou-se garantir condições mais duradouras de saneamento das finanças públicas. Portanto, eles não foram, de modo algum, irrelevantes ou inócuas no processo de ajuste fiscal no Brasil.
6. A evidência mais importante que permite afirmar que o comportamento do Senado nem sempre é contrário à racionalidade técnica é, porém, o artigo n. 7 da Resolução 78/98, através do qual ele delegou para o BACEN poder de não lhe encaminhar os pedidos de endividamento que não se enquadrem nas condições determinadas por aquela lei. Assim, conhecendo a fraqueza de sua vontade (para resistir às pressões dos governadores e prefeitos), o Senado se comprometeu de forma mais consistente com o ajuste fiscal, amarrando suas próprias mãos.

Se essas conclusões, do ponto de vista teórico, reforçam a idéia de que as instituições importam, moldando o comportamento e as estratégias individuais ou coletivas, pesquisas empíricas são necessárias para mostrar de que forma as regras institucionais operam em situações concretas, como se pretendeu realizar aqui.

Alguns outros tópicos analíticos precisam também ser melhor examinados, em futuras pesquisas sobre o tema, tais como a qualidade interna do desenho institucional relativo ao controle do endividamento público e as condições políticas concretas que lhe garantem credibilidade e efetividade.

VII. BIBLIOGRAFIA

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

Abrams, B. & Dougan, W. (1986). "The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spendings" In: *Public Choice*. n. 49: 101.

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

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.

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. Belo Horizonte.

- Alt, J. & Lowry, R. (1994). "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the states" In: *American Political Science Review* n. 88: 811.
- Baer, Jon (1981). "Municipal Debt an Tax Limits: Constraints on Home Rule" In: *National Civic Review*, vol 70, n. 4 April, pp.204-210.
- Beltrão, R. Abrucio, F. & Loureiro, M.R. (1997). *Reforma da Brucoracia 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.
- Bennet, J. & Dilorenzo, T. (1982). "The Limitations of Spending Limitation". *Economic Review*. Federal Reserve Bank of Atlanta. December, pp.14-20.
- Benavie, A. (1998). *Deficit Hysteria. A Common Sense Look at America's Rush to Balance the Budget*. Praeger. West Port. connecticut. London.
- Brashear, d. (1991). *Government in Crisis. What Ever American Should Know about the Federal Budget Deficit*. Chesapeake River Press. Alexandria, Virginia.
- Brady, D. & Volden, C.(1998). *Revolving Gridlock. Politics and Policy from Carter to Clinton*. Westview Press Boulder.
- Briffault, R.(1996). *Balancing Acts. The Reality Behind State Balanced Budget Requirements*. The Twentieth Century Fund Press. New York.
- Camargo, A.(1992). *A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática*. XV Encontro Annual da ANPOCS. Caxambu.

- Cligermayer, J. & B. Dan Wood (1995). "Disentangling Patterns of State Debt Financing" In: *American Political Science Review* n. 89; 108.
- Daimond, M. (1993). "What the Framers Meant by Federalism" In: O'Toole, L. (ed.) (1993). *American Intergovernmental Relations. Foundations, Perspectives and Issues*. CQ Pres. Washington, D. C.
- Diario do Senado Federal (1997). *Relatório Final. CPI dos Títulos Públicos*. Agosto. Brasília.
- Elster, J. (1979). *Ulysses and the Sirens*. Cambridge University Press.
- Evans, G. (1997). *Red Ink. The Budget, Deficit, 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 Estados Unidos*. Fundação Getulio Vargas, São Paulo.
- Figueiredo, A & Limongi, F. (1995). "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional" In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29.
- 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 (1997) "O congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?" In: *Novos Estudos Cebrap*. n. 47. CEBRAP. São Paulo.

- Giambiagi, F. (1997). "A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente?" In: *Revista de Economia Política*, vol 17, n. 1 (65), janeiro-março.
- 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.
- Golenbiewski, R. & Wildavsky, A.(eds.) (1984). *The Costs of Federalism*. Transaction Books. New Brunswick and London.
- Granof, Michael (1984). "A Fundamental flaw of Debt Limitations for State and Local governments" In: *Journal of Accounting and Public Policy*, vol 3, pp. 293-309.
- 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.
- LeLoup (1980). *The Fiscal Congress. Legislative Control of the Budget*. Greenwood Press. Westport and London.
- Lichbach, M. & Zuckerman, A. (1997). *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*. Cambridge University Press.

- Levi, M. (1997) " A Model, a Mehtod 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.
- Loureiro, M. R. (1997). *Os Economistas no Governo. Gestao Econômica e Democracia*. Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- Loureiro, M.R. & Abrucio, F. (1999). "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso" In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, outubro, pp. 69-89.
- 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.
- 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.
- Nice, D. (1991). "The Impact of State Policies to Limit Debt Financing" In: *Publius: The Journal of federalism* , n. 21.
- North, D. (1981).. *Structure and Change in Economic History*. Norton. New York.

- 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. & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley-Interscience.
- Peterson, P. (1995). *The Price of Federalism*. The Brokings Institute. Washington. D.C.
- Ross, J. (1999). *What Would a Balanced Budget Means for California?* The Century Foundation. New York.
- Sardemberg, C. A. (1998). "Vai precisar de uma crise" In" *O Estado de São Paulo(OESP)*, 23. de fevereiro. p. B2.
- Shefter, M.. (1985). *Political Crisis/ Fiscal Crisis. The Collapse and Revival of New York City*. Basic Books, In. New York.

- Sola, L; Garman, C. & Marques, M. (1997). *Central Banking, Democratic Governance and political authority*. XVII International Congress. IPSA. Seul Korea.
- 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.
- Walker, David (1981). "International Relations and Dysfunctional Federalism" In: *National Civic Review*, vol 70, n. 4 April, pp.68-82.
- Wagner, R.(1970). "Optimality in Local Debt Limitations" In: *National Tax Journal*, vol XXIII, n. 3, September.
- Wilson, J.Q. (1992). *American Government. Institutions and policies*. 5th Edition. D.C. Heath and Company. Lexington, Ma. and Toronto.
- White, J. & Wildavsky, A. (eds.)(198). *The Deficit and the Public Interest. The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, University of California Press. Berkeley and London.
- Werneck, R. (1998). "A União e a Dívida dos estados" In: *O Estado de São Paulo*, 13/6/1998.
- Zimmerman, D. (1981). "Chief Executive and the Budget: Controlling the Controllers" In: : *National Civic Review*, vol 70, n. 4 April, pp.356-360.
- Zipf, R.(1995) *How the Municipal Bonds Work*. Prentice Hall.