

Programa de Iniciação Científica
CNPq / NPP – EAESP-FGV

São Paulo, Agosto de 2004

Relatório Final

Política e Ajuste Fiscal no Brasil

*de acordo
Luciano*

Vinícius Luciano T. dos Santos

Sumário

Relatório das Atividades Realizadas	2
Introdução	6
Parte I – Federalismo e Gestão Fiscal no Brasil	8
1 - Federalismo: Criação e Modelos Teóricos	8
2 -Federalismo no Brasil	10
Parte II - O Estudo do Caso de Minas Gerais.....	15
1-Transição das administrações Itamar Franco e Aécio Neves	15
1.1-A questão da dívida pública e o acordo de renegociação.....	15
1.2-Administração Itamar Franco: condução das contas públicas	20
1.3-Dinheiro das Rodovias	25
2 - A Gestão Fiscal no Governo Aécio Neves em 2003	29
2.1- Situação das contas públicas de Minas Gerais no início de 2003	29
2.2 – Medidas de Ajuste e Reformas	31
2.2.1-Busca por aumento de receita.....	31
i-Ações na Administração Pública: contenção de gastos e outras medidas	31
ii- Recursos no Orçamento da União de 2003	32
iii- MP 82.....	32
iv- Alteração nas Royalties	34
v- Pressão pelos Eurobônus no Ministério da Fazenda.....	35
2.2.2- Reforma do Estado	36
i- Reforma Administrativa	36
ii- Reforma Previdenciária.....	43
2.3- Termos da renegociação da dívida de Minas Gerais com a União	44
2.3.1-Renegociação da dívida: todos os Estados	44
2.3.2-Renegociação da Dívida por parte de Minas Gerais	47
2.4 -Aval para investimento estrangeiro	50
2.5- Balanço das Contas:Fechamento de 2003	53
2.5.1-Números futuros	53
2.5.2- O 13º do funcionalismo	53

2.5.3- Números finais de 2003	54
3- Relações Financeiras entre a União e o Estado de Minas Gerais.....	60
Parte III - Considerações Finais	68
Bibliografia.....	71

Relatório das Atividades Realizadas

No decorrer da elaboração do projeto "Política e Ajuste Fiscal no Brasil", que foi desenvolvido no período de setembro de 2003 a agosto de 2004, várias atividades foram realizadas com a finalidade de alcançar os objetivos propostos no projeto inicial.

A partir do estabelecimento do foco deste trabalho na análise das relações federativas fiscais entre Governo Federal e entes subnacionais no governo Lula, especialmente no caso de Minas Gerais, uma pequena mudança na metodologia da proposta inicial deste projeto foi necessária. Após a realização do relatório parcial, com o levantamento do material jornalístico e o estudo das contas públicas do Estado, revelou-se mais interessante ao objetivo desta pesquisa não apenas acompanharmos o Estado de Minas Gerais por intermédio de suas finanças públicas, mas também pelo acompanhamento da ação de seu governo. No próprio relatório parcial a seção "Governo Aécio Neves", na parte "Acompanhamento das Contas Públicas de Minas Gerais", apontou para a relevância do conteúdo jornalístico relativo às ações do Executivo estadual, antes de nos atermos ao exame das contas públicas mineiras.

Diante disso, preferiu-se trabalhar com maior detalhamento os temas relacionados às ações da atual administração do Estado de Minas Gerais, a fim de contribuir para uma melhor compreensão das relações deste Estado com a União. A contrapartida dessa escolha foi uma pequena alteração na metodologia deste trabalho, no que tange o balanço quantitativo dos temas do debate, conforme proposto no projeto inicial. As categorias sugeridas para a mensuração da intensidade dos temas mostraram-se inadequadas ao novo propósito estabelecido. Uma vez que o espectro das reportagens, além de incluírem relações nas matérias financeiras e fiscais entre Minas Gerais e União, passaram incluir assuntos relativos ao Estado das finanças estaduais, bem como ações do atual governo dirigidas a tal temática. Dessa forma optou-se, portanto, pelo enfoque exclusivo no balanço qualitativo.

Partindo-se desse ponto, a seção "O Estudo do Caso de Minas Gerais", que será apresentada mais adiante, apresenta-se como a base de nosso estudo empírico para a análise das relações federativas e fiscais entre Minas Gerais e o Governo Federal.

Quanto às atividades em si, de setembro a novembro de 2003, elas se concentraram na participação das reuniões de pesquisa com os componentes do grupo do projeto "Finanças Públicas e Democracia", no qual este presente trabalho se insere. Semanalmente, no mesmo período, eram realizados seminários da bibliografia em questão com a participação de alguns dos integrantes do grupo, no qual se discutiam os textos. O intuito de tais debates foi a seleção dos argumentos teóricos que seriam aproveitados neste projeto de pesquisa.

Posteriormente, iniciou-se o levantamento dos dados empíricos referentes às relações fiscais entre o Estado de Minas Gerais e o Governo Federal, por intermédio do portal www.uai.com.br. A partir deste *site*, foi possível acessar as matérias jornalísticas do periódico mineiro "Estado de Minas". Essa pesquisa foi realizada retroativa a outubro de 2002, com a intenção de cobrir inclusive o período de transição entre as administrações Itamar Franco e Aécio Neves.

No que se refere ao método de pesquisa empregado para a coleta das reportagens, utilizou-se o serviço oferecido pelo portal em questão denominado "Busca EM". No decorrer da pesquisa, o serviço de pesquisa oferecido pelo portal melhorou substancialmente sua qualidade após a entrega do relatório parcial, sendo possível, a partir desse momento, procurar por uma palavra-chave, frase exata, em um intervalo de datas, conforme a vontade do usuário – o que não era possível na primeira parte do trabalho.

Vale ressaltar que o "Busca EM", até o relatório parcial, apresentava limitações, sendo, em várias ocasiões, notória a perda de informação, em virtude dos processos internos desse serviço do portal. Este fato representava a principal dificuldade na pesquisa empírica, uma vez que em determinados fatos políticos perdia-se a seqüência de reportagens sobre o assunto que poderia, ou não, ser retomada em matérias posteriores. Nesse contexto, a evolução do serviço prestado pelo *site* significou uma melhora na exploração do material jornalístico do "Estado de Minas".

Outra vertente deste trabalho foi a análise das contas públicas de Minas Gerais desenvolvida, em um primeiro momento, após o término da parte empírica no relatório parcial, e, mais adiante, na publicação dos números de 2003 em junho de 2004. Com relação a esta segunda observação do estado das finanças mineiras, a ajuda de um professor de finanças para auxiliar no trabalho foi necessária, em virtude da interpretação de alguns números oficiais publicados, conforme será visto mais adiante.

De fevereiro a agosto de 2004, o trabalho concentrou-se no agrupamento dos temas do debate para a realização de uma análise

mais condizente com os objetivos deste projeto. Assim, uma vez definida a focalização na atuação do governo do Estado de Minas Gerais, a partir de um balanço qualitativo das ações e medidas da atual administração estadual, as atividades se direcionaram a aprofundar a pesquisa empírica nos temas selecionados. Tal aprofundamento foi realizado principalmente com base nas reportagens do “Estado de Minas”, porém várias informações tiveram de ser coletadas no portal oficial do governo do Estado – www.mg.gov.br.

Introdução

Este projeto de pesquisa, "Política e Ajuste Fiscal no Brasil", se insere dentro do projeto "Finanças Públicas e Democracia", elaborado pelos pesquisadores Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio. O projeto maior possui como tema o relacionamento das transformações nas finanças públicas brasileiras com as modificações ocorridas no sistema político nacional, a partir da redemocratização, enfatizando, em particular, os processos de reforma do Estado e as alterações no jogo federativo brasileiro. Dentro de dessa temática, o presente trabalho define o seu recorte de pesquisa no acompanhamento das relações federativas, em matéria financeira e fiscal, do Governo Federal com os entes subnacionais, especificamente o Estado de Minas Gerais, na atual gestão Lula, a fim de compará-las com as características marcantes estabelecidas no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC.

A partir disso este projeto se estrutura em duas partes. Na primeira delas, levanta-se um referencial teórico sobre o federalismo, apontando para suas características e modelos teóricos, para, em seguida, passarmos à evolução histórica do experimento federativo brasileiro nas matérias financeiras e fiscais, da sua instituição até o período de redemocratização. Em seguida, dedica-se uma atenção especial às relações federativas nas matérias em questão do momento da Constituição de 1988 ao governo FHC, salientando a transformação significativa de tais relações entre esses dois períodos.

Já a segunda parte do trabalho restringe-se ao estudo do caso de Minas Gerais. Esta parte tem como base de dados tanto o estudo das contas públicas do Estado, por intermédio dos documentos oficiais publicados, como os resultados da pesquisa empírica, realizada a partir de material jornalístico.

Posto isso, a segunda parte divide-se em três grandes seções. Primeiramente, busca-se compreender a situação das contas do Estado antes da Era Lula, o que corresponde, em Minas Gerais, a administração Itamar Franco. Para isso, retoma-se a questão da dívida pública mineira para, posteriormente, entendermos a condução das finanças do Estado pela administração Itamar Franco. Ainda faz parte

dessa seção o episódio do dinheiro das rodovias, já na transição governamental no Estado, no final de 2002.

A segunda seção do estudo de caso de Minas Gerais é descrição da gestão fiscal do governo Aécio Neves no ano de 2003, principal fruto do acompanhamento do material jornalístico. Esta parte contém as medidas de ajuste e reforma empreendidas pela atual administração estadual que se dirigem em duas direções. Na primeira delas, destaca-se a de busca por receitas. Este conjunto de ações refere-se a pleitos de Minas Gerais junto ao Governo Federal em busca de recursos imediatos para o Estado, como a pressão pela liberação no orçamento da União em 2003, a alteração nas royalties, a questão da Medida Provisória – MP – 82, os Eurobônus e a própria pressão do Estado no orçamento federal de 2004. A segunda direção dessas medidas de ajuste é a própria reforma do Estado colocada em prática pela atual gestão, constituídas pelas reformas administrativa e previdenciária.

Ainda na descrição da condução das contas públicas pela administração Aécio Neves, destacam-se o caso da renegociação da dívida pública mineira, a obtenção do aval junto ao Governo Federal para a obtenção de empréstimos externos e, finalmente, o balanço das contas públicas no final de 2003. Nesta questão, em especial, utilizaram-se os documentos oficiais junto com o material jornalístico para sua realização.

A última seção da segunda parte do trabalho tem como intento articular o referencial teórico e as evidências empíricas coletadas no decorrer da pesquisa, a partir de uma análise das relações federativas financeiras e fiscais entre o Governo Federal e o Estado de Minas Gerais.

Com estas duas partes, mais as considerações finais na Parte III, o presente projeto busca discutir a pergunta que motivou sua realização: como as relações federativas financeiras e fiscais entre Governo Federal e os entes subnacionais, no caso deste trabalho o Estado de Minas Gerais, estão sendo estabelecidas no governo Lula, em comparação às mesmas relações dadas no governo FHC.

Parte I – Federalismo e Gestão Fiscal no Brasil

Esta parte do trabalho tem o intento de apresentar o referencial teórico sobre o federalismo, a partir do qual se discutirá as mudanças nas relações financeiras e fiscais entre os entes federativos no Brasil a partir do período de redemocratização, assim como estudar se elas estão em harmonia com o pacto federativo consagrado a partir da Constituição de 1988.

Para o alcance de tal propósito, esta seção inicia discutindo a forma como o federalismo foi concebido, além de alguns de seus modelos teóricos; posteriormente, introduz-se o federalismo brasileiro, ao comentar, primeiro, seu nascimento, seguido de suas particularidades e tendências, para, finalmente, encerrarmos com um recorte das relações federativas no Brasil a partir do período da redemocratização até os dias de hoje.

1 - Federalismo: Criação e Modelos Teóricos

O Federalismo, proposto originalmente no conjunto de artigos sintetizados na obra “O Federalista” de Madison, Hamilton e Jay, consiste em um pacto político entre Estados que significou, no período histórico em questão - final do século XVIII, nos Estados Unidos da América (EUA) –, uma criação institucional inédita. Tal modelo, fruto de esforços teóricos e negociações políticas, prega o estabelecimento de um governo central que deveria coordenar a convivência de entes subnacionais a partir de instituições que levassem em conta a divisão de poderes; a soberania do povo – governos populares – e territórios extensos.

Para a institucionalização do modelo federativo proposto pelos Federalistas, era de fundamental importância à elaboração de uma Carta Constitucional. Esta explicitaria o teor do pacto entre os entes federativos instaurando um governo central com o monopólio do uso legítimo da força, isto é, nos pontos acordados, os Estados deveriam cumprir a determinação federal sob pena de coerção. Assim, o documento constitucional definiria as competências de cada esfera de poder, a ponto de mesclar responsabilidades no tecido social: umas sob a autoridade dos governos subnacionais e outras, do federal – experimento de *self-rule plus shared rule* (Elazar, 1987).

De modo geral, os Federalistas buscavam compatibilizar, em uma arquitetura institucional, os princípios de estabilidade política e liberdade, no desenho das estruturas internas de governo, fazendo a defesa contra a tendência natural de concentração de poder nas mãos dos homens, não importando se um ou muitos. Este ímpeto humano somente seria controlado pela contraposição de um poder com outro. A solução para tal problema é dada no próprio desenho do governo, ao se erigir o sistema de freios e contrapesos. Estes *checks and balances* se dariam no âmbito interno de cada instância de poder (federal e subnacional) e entre as instituições de poder, ou seja, o próprio federalismo seria um mecanismo de controle do poder central. Nos Estados Unidos do final do século XVIII, isto foi representado pelo estabelecimento de um Senado, como segunda Câmara Legislativa; de um Judiciário mais independente do Legislativo e na própria criação de um Executivo federal.

Outro ponto no qual o estabelecimento de uma federação traria benefícios seria quanto ao controle das facções sociais. Tal fator, que sob o ponto de vista dos federalistas era considerado negativo, não poderia ter suas causas extintas, já que representava a pluralidade existente na sociedade. Uma vez impossibilitados de eliminar as facções, os federalistas trataram de utilizá-la como remédio de seu próprio mal. A lógica para tanto estava em abarcar um número maior de pessoas em um território extenso – ampliação da demos -, multiplicando o número de facções, ao fazer com que elas se neutralizassem reciprocamente, a fim de evitar o controle exclusivo do poder por uma delas – risco da tirania pela maioria. Em outras palavras, as facções foram incorporadas em canais institucionais, a partir de um sistema de representação política.

Tanto pelo enfoque do embate entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no governo como pelas inúmeras facções existentes na sociedade e, em decorrência, nas câmaras populares, é notório que o modelo federativo é de natureza conflitiva. Em outros termos, o federalismo multiplica os atores de ponto de veto no sistema político. Nesse contexto, o sistema de freios e contrapesos, imprescindível para o funcionamento da lógica federativa, passa a ponderar não somente os choques entre os três poderes de governo, mas também as questões e embates entre Estados e União e, até mesmo, entre Estados entre si.

Dadas as características principais do experimento federativo, analisaremos os modelos teóricos mais conhecidos. Há duas correntes divergentes sobre o Federalismo que formam os extremos de um *continuum*: uma defendendo o aspecto competitivo entre os entes federativos; a outra, a cooperação e parceria entre eles. No pólo competitivo, encontram-se autores como Dye; no extremo oposto, o da

cooperação, Schwartz e, no meio-termo desse *continuum*, teóricos como Elazar. (Abrucio & Costa, 1998).

Enquanto Dye valoriza a importância dos governos subnacionais, depreciando a importância da União, ao argumentar que a competição inter-estadual otimiza o controle sobre o poder e aumenta a eficiência dos serviços públicos – seguindo à lógica de mercado; Schwartz defende a importância da União dentro do sistema federativo, deixando aos estados às responsabilidades para as políticas públicas. Em meio aos pólos opostos, Elazar defende um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes. Em seu modelo competitivo/cooperativo, o autor enfatiza a importância do pluralismo dentro da estrutura federativa sob o ângulo do auto-governo (princípio da independência) e da função positiva de parceria (princípio da interdependência). Dentre as teorias sobre federalismo, esta se apresenta mais adequada aos propósitos de nosso trabalho. (Abrucio & Costa, 1998).

2 -Federalismo no Brasil

Gênese do Federalismo Brasileiro

O federalismo em nosso país, instituído na primeira Constituição Republicana de 1891, possui como gênese motivações diferenciadas do modelo originário norte-americano, conforme observado por Stepan (1999). Para o autor, a lógica de formação da federação brasileira pauta-se na intenção de manter unidos membros de uma coletividade que poderiam constituir unidades político-territoriais independentes, caracterizando o chamado modelo *hold together*. Tal posição contrasta, por sua vez, do modelo de formação do federalismo dos EUA. Neste, unidades político-territoriais previamente existentes e independentes se agruparam em prol de um bem comum: a constituição de uma federação – modelo *come together*. (Stepan, 1999).

Outro fator que justifica a forma como a federação brasileira é concebida aparece no desejo das elites regionais em manter uma certa autonomia. Mesmo se objetivando a manutenção da integridade territorial do Império, o modelo federativo deveria abarcar condições para que as tradições localistas do período colonial permanecessem presentes. (Carvalho, 1995)

Kugelmas (1996) avança em tal argumento defendendo que o federalismo descentralizado da primeira Constituição Republicana é obra particularmente da elite paulista. Esta, preponderante na

República Velha, consolidou a esfera de poder estadual como principal ator nas decisões políticas do país. Nota-se tal posição pelo fato de nossa federação, neste período, ser caracterizada não só como descentralizada, mas também como de soberania dual, isto é, o poder central se limitava a garantir a estabilidade da república e frear os excessos das lutas faccionais nos Estados fracos, nos demais campos de ação, ele deveria respeitar a soberania estatal. Outro atributo concedido ao federalismo brasileiro é a assimetria entre os Estados da federação, visto que o exercício de suas soberanias é função de suas respectivas condições políticas, financeiras e militares, de tal modo que o grau de coesão interna entre as elites de cada Estado indicava para o sucesso nesses quesitos. (Kugelmans, 1996).

Essa assimetria entre os Estados membros da federação, derivada das desigualdades regionais nos aspectos listados acima, representa a raiz para a formação de várias questões inter-estaduais que acabam por estabelecer um cenário para um jogo não-cooperativo. (Abrucio & Costa, 1998)

Dos “Estados Unidos do Brasil”¹ ao Período de Redemocratização nos Anos 80

Discutida a formação do federalismo brasileiro, podemos entender sua evolução histórica a partir da metáfora sístole/diástole referente à alternância de períodos de centralização e descentralização, como em um movimento pendular – expressão atribuída ao General Golbery Couto e Silva. Inicialmente, na República Velha, os estados ganharam autonomia política-econômica semelhante as do vizinho do norte, uma vez que a federação brasileira buscava ser a imagem-semelhança da norte-americana. O fortalecimento do Governo Federal, na Era Vargas, nos planos político, econômico e administrativo deixou os estados subordinados a autoridade da União. Com o curto período democrático de 1946 a 1964, o pêndulo retornou para um cenário de descentralização, graças à Constituição de 1946. Novamente, a União revigorou sua força no jogo federativo no período de Ditadura Militar. Com a queda deste regime, o período de redemocratização atribui poder aos governos subnacionais, em razão do cenário político que os favoreceram, culminando na Constituição de 1988.

Entretanto a utilização dessa metáfora pode deixar de considerar aspectos relevantes no processo de evolução do federalismo brasileiro. De acordo com a lógica apresentada, a passagem de um período histórico para outro aparenta mostrar a anulação dos

¹ Expressão cunhada por Rui Barbosa que nomeava o país na primeira Constituição republicana

mecanismos institucionais existentes na época anterior, por exemplo, como se em regimes autoritários a federação deixasse de existir ou como o poder das oligarquias regionais minimizasse em favor do governo federal. Para Kugelmas e Sola, o que ocorre na alternância de períodos é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, por meio de uma dinâmica de aperto/afrouxamento dos controles políticos e fiscais. (Kugelmas & Sola, 2000)

Considerada a gênese e a evolução histórica do federalismo brasileiro, é possível entender como nosso regime apresenta características únicas. Uma das interpretações para analisar o experimento federativo no Brasil em épocas recentes é a corrente, na qual se insere Abrucio, que enxerga o favorecimento dos Estados no âmbito fiscal do pacto federativo de 1988 em detrimento da União. Para este autor, a movimentação política no período de decadência da Ditadura Militar favoreceu, gradualmente, os governos subnacionais, uma vez que eles passaram a recuperar uma parcela maior de recursos no bolo tributário nacional, somado a liberdade de cobrar impostos – como a definição das alíquotas do ICM passarem do Senado para os governos estaduais. Acrescenta-se a isso, a importância dos governadores para o processo de redemocratização do país, a partir da vitória da oposição nas eleições estaduais de 1982, colocando-os como atores principais no processo de restabelecimento do regime democrático. Neste cenário, nasce um novo federalismo na Constituição de 1988, o já comentado federalismo estadualista (Abrucio & Costa, 1998).

Além da já comentada maior participação dos governos subnacionais no bolo tributário, o novo federalismo – ou o federalismo estadualista (Abrucio & Costa, 1998) – aumentou o poder de veto dos governadores, no Congresso Nacional, em matérias vitais para o governo federal, criando obstáculos para a execução da reforma do Estado em várias áreas, como a tributária. Na mesma medida, o peso político dos governadores, naquele momento, faz com que os Estados passassem a assumir uma postura predatória perante a União, a ponto desta assumir os custos de condutas irresponsáveis por parte daqueles. Soma-se a isso, o fato do federalismo estadualista também provocar um jogo de competição não cooperativa dos estados entre si. Um dos motivos para tanto aparece na recente multipolaridade da Federação, devido ao ganho de poder político de estados pequenos no Congresso Nacional ainda no regime militar. Outra razão se encontra na assimetria entre os jogadores, aliada a falta de credibilidade dos mecanismos de compensação regional para reduzir tal agravio. Nesse contexto, os incentivos fiscais – a guerra fiscal – são sedutores, já que não há mecanismos institucionais que coordenem essa competição selvagem. (Abrucio & Costa, 1998).

Sob a perspectiva da evolução histórica, a Constituição de 1988 sela um movimento de afrouxamento do controle das relações políticas e fiscais do governo federal em relação aos Estados, conforme os termos de Kugelmas e Sola. Em decorrência, no federalismo brasileiro, quanto às relações financeiras, prevalece uma dinâmica de jogo predatório: estados entre si em jogo competitivo/não-cooperativo e estados e União em relações predatórias – segundo Abrucio e Costa. Tais características estão em discordância com o modelo teórico proposto por Elazar, o competitivo/cooperativo, demonstrando o quanto nosso pacto federativo precisa e pode ser aperfeiçoado.

Da Constituição de 1988 a Era Fernando Henrique Cardoso

No que se refere às relações predatórias entre União e estados, a Era Fernando Henrique Cardoso (FHC) parece iniciar um ponto de inflexão nas relações federativas. Vários são os motivos que possibilitaram tal mudança no sentido de aperto nos controles políticos e fiscais por parte do governo federal sobre os Estados e municípios (Kugelmas & Sola, 2000). O mais importante, indubitavelmente, foi a implementação do Plano Real. A partir dele, deflagrou-se uma série de circunstâncias que alterou as relações no jogo federativo, em comparação ao período anterior. (Loureiro & Abrucio, 2002).

No período da redemocratização a promulgação da Carta Constitucional em 1988, que fortaleceu os governadores dentro do chamado Federalismo Estadualista (Abrucio & Costa, 1998), observou-se dois movimentos conflitantes a respeito das relações fiscais. Por um lado havia uma de crise nas finanças públicas, seja dos governos subnacionais, seja da União, fruto da prática do federalismo predatório e das práticas competitivas/ não-cooperativas (Abrucio & Costa, 1998). Nessas relações os crescentes déficits fiscais dos governos subnacionais eram cobertos por três artifícios. Estes se compunham: pelas receitas extraordinárias proporcionadas pelo chamado “imposto inflacionário”, a partir de operações financeiras em que os governos estaduais saíam em vantagem; da utilização de bancos estaduais como mecanismo de “quase-emissão” de moeda para seus governos, apesar do caráter ilegal dessa operação e, por fim, na renegociação continuada do pagamento da dívida com a União. (Loureiro & Abrucio, 2002).

Por outro lado, uma série de decisões políticas foram tomadas no sentido do ordenamento das relações fiscais entre os entes federativos, de modo que essas mudanças ocorreram de maneira gradual, a ponto da medida tomada ou aprovada em um momento influencia, em maior ou menor grau, o caminho posterior. Tal processo é denominado incrementalismo – ou *path dependence*. No

caso brasileiro, no período em questão, tais ações tiveram iniciativas não só Executivo federal, por meio das diversas de tentativas de acordos sobre a dívida dos governos subnacionais, mas também pelo Legislativo, especialmente o Senado, que exercendo sua prerrogativa de tratar das regras e limites do endividamento público, criou um grande número de leis no sentido de restringir o comportamento irresponsável dos entes subnacionais. (Loureiro & Abrucio, 2002).

Desse ponto de vista incrementalista, a estabilização monetária vinda com o Plano Real significou o contexto histórico adequado para a transformação do cenário vigente. A construção de uma engenharia institucional para efetivar mudanças macroeconômicas e o constrangimento das práticas predatórias, tanto pelo efeito da eleição de FHC como pela estabilidade da moeda, possibilitaram o Governo Federal a realizar várias mudanças político-institucionais no âmbito das finanças públicas. Como exemplo aparece a ampla negociação das dívidas subnacionais – lei 9.496 de setembro de 1997 -, sob um contrato que forçava os governos estaduais a assumir uma série de compromissos, como a retenção de recursos no Fundo de Participação dos Estados em caso de descumprimento do acordo. A sucessão de movimentos nesse sentido culminou, em maio de 2000, na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Abrucio & Loureiro, 2002).

As relações federativas nas áreas financeira e fiscal parecem ganhar contornos bem definidos na Era FHC, em direção a um maior controle por parte da União. Agora, uma vez que a oposição chega ao poder no governo Lula, o presente trabalho busca, por meio de pesquisa empírica, constatar se o atual governo seguirá a tendência de aperto no controle das relações políticas e fiscais com relação aos entes subnacionais na mesma medida de seu antecessor, especialmente com o Estado de Minas Gerais, que, além de ser um dos mais importantes e ricos da federação, passa atualmente por problemas sérios nas relações fiscais com o governo federal.

Parte II - O Estudo do Caso de Minas Gerais

Esta parte trás os resultados empíricos deste trabalho obtidos a partir do acompanhamento de material jornalístico e documentos oficiais do Estado de Minas Gerais. O motivo da escolha de Minas Gerais está no potencial econômico e importância política desse Estado, que, no momento, apresenta problemas críticos com o Governo Federal no âmbito das relações fiscais.

1-Transição das administrações Itamar Franco e Aécio Neves

Esta seção do trabalho apresenta a situação das contas públicas em Minas Gerais no governo Itamar Franco. Para melhor entendimento das ações desta gestão a frente do Estado, buscar-se-á traçar a trajetória da dívida pública mineira, que se mostra como pano de fundo da condução das finanças públicas em Minas Gerais. A partir disso, torna-se possível compreender como Itamar Franco geriu as contas mineiras e, também, em que condições ele as deixou para o seu sucessor, o governo Aécio Neves. Por fim, trataremos do caso do dinheiro das rodovias, fato ocorrido no final da administração em questão que, além de ilustrar um problema ocorrido da administração Itamar, já envolve o governador, até então eleito, Aécio Neves.

1.1-A questão da dívida pública e o acordo de renegociação

A questão do endividamento do Estado de Minas Gerais aparece como pano de fundo da atuação das administrações estaduais nos Anos 90, tanto no governo Eduardo Azeredo – 1995 a 1998 – quanto no governo Itamar Franco – 1999 a 2002. Este problema da dívida pública, por sua vez, não se restringe ao governo mineiro, já que afeta todos os entes da federação com dificuldades em atingir o equilíbrio fiscal. Tal desequilíbrio – receitas públicas inferiores a despesas públicas – mostrou-se estrutural com o tempo, conduzindo o país, desde os Anos 80, a financiar seus déficits por intermédio do endividamento público.(Rianni e Andrade, 2002).

Na conjuntura do período após 1994, com o Plano Real sustentando uma política econômica de altas taxas de juros e, no segundo mandato de FHC com a desvalorização cambial, os estoques da dívida pública,

tanto da União como dos entes subnacionais, aumentaram absurdamente. Com isto elevaram-se também os respectivos encargos da dívida, que acabaram por comprometer cada vez mais as receitas do governo, a ponto deste não conseguir saldá-las, fazendo com que o estoque final da dívida se ampliasse. Tal dinâmica acabou por mudar sensivelmente a situação financeira dos entes da federação e, em particular do Estado de Minas Gerais. (Rianni e Andrade, 2002).

Neste contexto de aumento da trajetória da dívida pública dos entes subnacionais aconteceu o acordo de renegociação nos termos da Lei Complementar – LC - 9496/97 e da Resolução nº 99 do Senado Federal. Ao se restringir ao Estado de Minas Gerais, o acordo foi assinado no dia 18/02/1998, com um valor assumido pela União de R\$ 11.827.540.208,92²³.

Além dessa renegociação, por ocasião da assinatura do contrato, o Senado Federal, através da Resolução 45, de 29/05/98, autorizou o Estado de Minas Gerais a contratar uma operação de crédito, no âmbito do Programa de Apoio e Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, no valor de R\$ 4.344.366.000,00. Estes recursos foram utilizados com a finalidade de sanear as contas das instituições financeiras estatais que, mais adiante, seriam privatizadas, como o caso do Bemge, Credireal e Minascaixa, e, no caso do BDMG, transformado-o em agência de fomento. (Rianni e Andrade, 2002).

Ainda com relação aos termos do acordo, o Estado deveria pagar a dívida em 30 anos, prorrogáveis por mais 10 anos, podendo amortizar a conta gráfica no valor na proporção de 10% ou 20% do valor da dívida contratual até o dia 30 de novembro de 1998. O governo Azeredo, segundo o Boletim de Execução Orçamentária Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais - SEF-MG – de 2002, optou pelo pagamento imediato de apenas 10% dívida, o que correspondia a R\$

² Todos os valores monetários apresentados em (Rianni & Andrade, 2002) estão em valores nominais.

³ Composição do valor assumido pela União como dívida fundada do Estado de Minas Gerais em 18/02/98:

- R\$ 11.353.243.881,84 referentes à dívida mobiliária em LFTE, existente em 31/03/96, e não paga;
- R\$ 40.596.059,64 referentes a saldos devedores dos contratos firmados junto ao Banco do Brasil S/A, com amparo no voto do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 63/97;
- R\$ 281.843.159,03 relacionados a contratos firmados junto à Caixa Econômica Federal, com amparo no voto do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 162/95 e
- R\$ 151.857.108,41 referentes a saldos devedores em 21/10/97 das operações de dívida fundada com diversas instituições financeiras privadas. (Rianni & Andrade, 2002)

972 milhões, ao invés dos R\$ 2 bilhões, que representaria os 20%. O resultado dessa medida representou um acréscimo na taxa de juros anuais da dívida, passando de 6% para 7,5%, mais a correção pelo IGP-DI. Já as dívidas referentes ao ajuste do sistema financeiro seriam também financiadas em 360 meses, corrigidas pelo IGP-DI com taxas de juros de 6% ao ano.

De acordo com o mesmo boletim, para atingir o valor a ser pago inicialmente, o governador alienou o Bemge e o Credireal, obtendo R\$ 580 milhões a valores correntes, mais a venda de ativos da Casamg e da Ceasa, já na administração Itamar. Essa opção de Azeredo, em honrar de imediato apenas 10% da dívida, é um fator substancial para o entendimento da dinâmica da dívida mineira no fim do governo Itamar. Já as dívidas referentes ao ajuste do sistema financeiro seriam também financiadas em 360 meses, corrigidas pelo IGP-DI com taxas de juros de 6% ao ano.

O montante mensal de pagamentos dos serviços das dívidas corresponderia a 6,79% até novembro de 1998, 12% em dezembro de 1998, 12,5% em 1999 e 13% a partir de 2000 da receita líquida real. Caso o montante dos serviços a ser pago ultrapassasse este percentual a diferença seria incorporada ao estoque da dívida. (Rianni & Andrade, 2002).

Um fato a ser destacado neste processo de ampliação do pagamento nos serviços da dívida com implicações em nossa análise de entendimento do comportamento de Minas Gerais com a União nas relações federativas e fiscais é que o mais pesado ônus de pagamentos começaria a vigorar justamente a partir do dia 1º de janeiro de 1999. De acordo com o cronograma de progressividade do pagamento dos encargos da dívida, o volume da RCL a ser comprometido com tais serviços aumentaria substancialmente logo no início do governo Itamar Franco. Esta ampliação de recursos destinados aos serviços da dívida pública mineira configurou-se em uma das razões o que levou a administração Itamar Franco a declarar o não pagamento de tais obrigações coma União.

Uma vez exposta à situação da dívida pública no país, em especial a mineira, com os termos do acordo de renegociação da dívida vigentes até o momento, os números da tabela abaixo ilustram melhor a trajetória crescente da desta dívida no Estado de Minas Gerais, bem como o crescimento dos seus respectivos encargos.

Tabela 1 – Evolução da Dívida Interna de Minas Gerais 1994-2001 – Valores Correntes em R\$ milhões

Ano	Títulos	Contratos	Total
1994	4.513	1.662	6.175
1995	6.892	2.118	9.010
1996	8.781	2.921	11.702
1997	10.927	3.670	14.597
1998	0	17.815	17.815
1999	0	22.086	22.086
2000	0	24.589	24.589
2001	0	27.854	27.854

Fonte: dados básicos: Superintendência Central de Administração Financeira/SEF-MG

Elaboração : Assessoria do Secretário Adjunto de Administração Financeira e Controle Operacional/SEF-MG

Tabela 2 – Relação entre o Serviço Líquido da Dívida, o ICMS, a Receita Corrente Líquida, e o Estoque da Dívida de Minas Gerais 1994-2001 – Valores Correntes em R\$ milhões

Especificação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Estoque da Dívida	6.824	9.775	12.574	15.309	18.651	23.161	25.473	28.756
2. Serviço Líquido da Dívida (1)	300	458	544	675	566	1.230	1.397	1.649
3. ICMS Bruto (principal)	2.569	4.579	5.315	5.492	5.452	6.230	7.441	8.930
4. ICMS Líquido (principal)	1.927	3.434	3.986	4.119	4.078	4.524	5.674	6.697
5. Receita Corrente Líquida	2.752	5.253	6.119	6.593	7.067	7.547	8.920	10.492
Relação:								
Serviço/Estoque	4%	5%	4%	4%	3%	6%	5%	6%
Serviço/ICMS	12%	10%	10%	12%	10%	21%	19%	18%
Serviço/ICMS Líquido	16%	13%	14%	16%	14%	29%	25%	25%
Serviço/Receita Corrente Líquida	11%	9%	9%	10%	8%	17%	16%	16%

Fonte: dados básicos: Superintendência Central de Contabilidade Geral/SEF-MG

Elaboração : Assessoria do Secretário Adjunto de Administração Financeira e Controle Operacional/SEF-MG

Nota: (1) somatório dos encargos e das amortizações menos operações de crédito com títulos e alienações de bens para pagamento da conta gráfica

Estudando os números das tabelas acima, percebe-se a alteração no perfil da dívida após o acordo de renegociação, já que a União assumiu as dívidas em títulos dos entes subnacionais, transformando-as em dívidas contratuais – os entes somente estão autorizados a emitir títulos para a rolagem de sua dívida flutuante.

Independente do perfil da dívida – títulos e contratos ou só contratos – o endividamento total do Estado de Minas Gerais aumentou absurdamente. Segundo Rianni e Andrade a trajetória de aumento no estoque da dívida interna teve um aumento nominal de 56,4% nominal - correspondente a 7,5% real - entre 1998 e 2001.

Em se analisar a tabela que trás os números do serviço da dívida, nota-se também o aumento substancial dos encargos que o Estado paga para a União⁴, tanto em valores absolutos como em valores relativos. Principalmente no indicador serviço/Receita Corrente Líquida percebe-se, a partir de 1999 – ano da desvalorização cambial -, o alto comprometimento das receitas estaduais para com os encargos da dívida, em especial a elevação de 8%, em 1998, para 16%, em 1999, e a manutenção deste patamar até o final da gestão Itamar Franco. Vale lembrar que, segundo os termos do acordo de renegociação da dívida, o Estado compromete no máximo 13% de sua Receita Corrente Líquida – RCL – com o pagamento do serviço da dívida⁵. Assim se o montante dessa obrigação com a União ultrapassar a porcentagem estipulada no acordo, ele é incorporado no estoque final da dívida, fazendo com que ela cresça. Como na administração Itamar Franco a relação serviço/RCL sempre foi superior ao valor de 13% da RCL, logo o elevado serviço da dívida também contribuiu para o aumento da dívida pública mineira.

Neste contexto, infere-se que, na administração Itamar Franco, a dívida pública mineira cresceu por dois motivos que estavam além do controle de sua gestão.

O primeiro deles está nos componentes que formam a taxa de juros da dívida pública mineira. A taxa firmada de 7,5% no acordo com a União ao invés da opção 6%, em razão dos motivos já expostos, representou um desembolso adicional de R\$ 187 milhões por ano para o pagamento de juros e um aumento no estoque da dívida em R\$ 5,6 bilhões, de acordo com o Tribunal de Contas de Minas Gerais. O outro componente dos juros da dívida, o IGP-DI elevou-se significativamente com a desvalorização cambial de 1999, uma vez que os preços em dólar possuem um peso significativo na composição desse índice.

Já o segundo fator é o alto valor dos encargos da dívida. Em razão do aumento substancial dos juros, estabelecidos no acordo de

⁴ No cálculo da rubrica “serviço da dívida”, na tabela em questão, os valores referentes às operações de crédito, como o pagamento das obrigações sobre o Programa de Apoio e Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, estão excluídos.

⁵ No ano de 1999, o comprometimento dos encargos da dívida de Minas Gerais com a União era de 12% da RCL, conforme explicado anteriormente.

renegociação, o montante dos serviços mostram-se muito elevados, de modo que além de comprometer 13% da RCL estadual, ele faz a dívida pública crescer. Isto porque o crescimento de receita, em particular o ICMS, não consegue acompanhar o crescimento dos serviços da dívida por razões óbvias, como o fraco desempenho da economia⁶.

Diante desse cenário, o governo Itamar Franco teve que lidar com a delicada situação das contas públicas de Minas Gerais, agravada com a problemática da dívida pública mineira.

1.2-Administração Itamar Franco: condução das contas públicas

O governo Itamar Franco iniciou-se com o polêmico ato de declaração do não pagamento do serviço da dívida para a União – a moratória – no percentual acordado no contrato de renegociação da dívida – que em janeiro de 1999 passava para 12,5% RCL, enquanto nos meses anteriores o valor era de 6,79% da RCL⁷. Tal atitude, conforme será visto nas seções seguintes, levou o Estado de Minas Gerais ao descrédito com os credores, internacionais e nacionais, que passaram a reear a quebra de contrato unilateral por parte da administração do governo mineiro. Como resultado, o Estado permaneceu proibido de contratar empréstimos na gestão Itamar Franco, uma vez que dependia de um aval do Governo Federal para tanto. Este, por sua vez, não concedia tal aval em virtude das más condições das finanças públicas do Estado. Neste contexto, Minas Gerais perdeu capacidade de investimento com recursos de terceiros.

Em se tratando da gestão das contas públicas no seu governo, com recursos escassos para investir e proibido de fazer contratações de empréstimos, a administração Itamar Franco concentrou sua atuação na conta corrente, em detrimento da conta capital, segundo o documento da Fundação João Pinheiro intitulado “Finanças Públicas 1996 – 2002”. Em seu governo, grande parte da receita pública, mais de 92% do total nos anos de 1999 a 2002, vieram das receitas correntes do Estado, em especial da arrecadação do ICMS que, conforme visto na tabela 2, representa parte substancial da entrada de recursos aos cofres estaduais. Pela ótica das despesas, pode-se compreender como o Estado vem concentrando as suas em rubricas como as despesas com pessoal – mais precisamente adicionando a

⁶ “No caso da arrecadação do ICMS, o estado sofre ainda consequências de problemas nacionais, que interferem no desempenho das atividades econômicas, diminuindo a sua capacidade arrecadadora. Haja vista o caso recente do “apagão” com o qual Minas Gerais e os demais estados da federação deixaram de arrecadar um significativo montante de recursos através do ICMS.”(Rianni & Andrade, 2002)

⁷ A exceção de dezembro de 2002, com 12% da RCL.

rubrica transferências correntes a pessoas -, transferências intergovernamentais e obrigações com o capital tomado emprestado – seja na rubrica encargos da dívida, em despesa corrente, seja em amortizações, pertencente à despesa de capital.

O resultado dessa conduta de gestão das contas públicas mineiras possui algumas implicações estruturais. A primeira é a excessiva dependência das receitas correntes, como ICMS e transferências governamentais, que é extremamente sensível a oscilações no ritmo de atividade econômica no país. Como o cenário atual é de fraca atividade, o Estado não consegue gerar um volume de receita suficiente para cobrir seus gastos, incorrendo, assim, em déficits. Em contrapartida a despesa pública apresenta-se consumindo recursos na mesma magnitude, pelas rubricas de custeio da máquina, transferências para municípios, encargos da dívida e com gasto com pessoal.

Mesmo com o esforço da administração Itamar Franco em conter os gastos nas rubricas mencionadas, a fim de levar o Estado ao alcance do equilíbrio fiscal, ela não conseguiu, por dois anos – 2001 e 2002 – cumprir as algumas determinações da LRF, quanto às limitações de despesas públicas. Tanto o limite de despesa com pessoal do executivo de 49% da receita líquida corrente como o limite da dívida líquida consolidada de duas vezes – 200% - a receita corrente líquida – estavam acima dos indicadores previstos na lei.

A mesma administração também não deu conta de alcançar as metas fiscais estipuladas no acordo de renegociação da dívida. Tais metas são de duração trienal e, no período de 2001 a 2003, o governo Itamar Franco as descumpriu por dois anos consecutivos – 2001 e 2002. A consequência desta infração produziu resultado logo no início de 2003, na administração Aécio Neves, conforme será visto mais adiante.

Ao se estudar os dois demonstrativos de limites de enquadramento aos termos da LRF, publicados pela STN, nota-se que do terceiro quadrimestre de 2001 para o terceiro quadrimestre de 2002, houve uma pequena redução da relação despesa com pessoal do executivo pela receita corrente líquida de 62,83% para 61,67%. Tal diminuição significa, considerando a queda de arrecadação do ICMS e a redução nos valores das transferências da União para Minas Gerais em 2002, um certo esforço da administração Itamar na contenção dessa despesa. Com relação ao limite do endividamento público, o governo do Estado não conseguiu estancar a trajetória crescente da dívida, nem na relação dívida consolidada líquida/RCL. Esta se ampliou de 234,45% para 262,65%, pelas razões apresentadas no decorrer desta seção.

Já pelo lado das Garantias de Valores e Operações de Crédito, a baixíssima utilização dessas duas operações nas contas estaduais reflete a incapacidade do Estado em contratar empréstimos, bem como de servir de avalista em alguma operação financeira. Com relação aos restos a pagar, o crítico número de 2001 - com um montante de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, diante de um déficit de caixa de R\$ 1,5 bilhão - foi amenizado no último ano de gestão, com um valor de restos a pagar de R\$ 541,87 milhões para um caixa sem recursos.

Este montante de restos a pagar deixado pela administração Itamar Franco para o governo sucessor representa infração à LRF, no artigo 42⁸. Grande parte desse valor dizia respeito a dívidas com fornecedores que a gestão Aécio Neves acabaria assumindo.

⁸ “Artigo 42. É vedado nos últimos 8 meses do mandato , contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”. - LRF. Tal suporte fático implica também na infração de Lei de Crimes Fiscais acrescenta ao Código Penal, com pena de reclusão de 1 a 4 anos.

Demonstrativo dos limites contidos na LRF (Valores em R\$ mil) - Estado de Minas Gerais, 2001 - 3º quadrimestre

Despesa com Pessoal (Executivo)	Valor	% sobre a RCL
Total da Despesa Líquida com Pessoal nos 12 Últimos Meses	7.170.322,00	62,83
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF)	0,00	0,00
Limite Permitido (art. 71 da LRF)	5.592.300,00	49,00
Limite Legal (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	0,00	0,00
Dívida	Valor	% sobre a RCL
Dívida Consolidada	29.141.590,00	255,34
Dívida Consolidada Líquida	26.757.537,00	234,45
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	22.825.716,00	200,00
Garantias de Valores	Valor	% sobre a RCL
Total das Garantias	0,00	0,00
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	2.510.828,00	22,00
Operações de Crédito	Valor	% sobre a RCL
Operações de Crédito Internas e Externas	54.608,00	0,48
Operações de Crédito por Antecipação da Receita	0,00	0,00
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito Internas e Externas	1.826.057,00	16,00
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito por Antec. da Receita	0,00	7,00
Restos a Pagar	Valor	Disponibilidade Financeira
Total dos Restos a Pagar	2.398.712,00	-1.504.571,00
Serviços de Terceiros	Valor	% sobre a RCL
Total da Despesa com Serviços de Terceiros	1.029.184,00	0,09
Limite Calculado com base no Exercício de 1999, do Total da Despesa com Serviços de Terceiros (art. 72 da LRF)	944.178,00	10,65

Fonte: relatórios fiscais do Estado
Atualizado em 29/07/2002
Informações homologadas em 05/03/2003.

Demonstrativo dos limites contidos na LRF (Valores em R\$ mil) - Estado de Minas Gerais, 2002 - 3º quadrimestre

Despesa com Pessoal (Executivo)	Valor	% sobre a RCL
Total da Despesa Líquida com Pessoal nos 12 Últimos Meses	7.735.116,00	61,67
Limite Legal (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	6.145.599,00	49,00
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF)	5.838.319,00	46,55
Total da Despesa Líquida com Pessoal nos 12 Últimos Meses, deduzido o aumento previsto no inciso X, art. 37 da CF	7.734.675,00	61,67
Limite Permitido (art. 71 da LRF)	0,00	0,00
Dívida	Valor	% sobre a RCL
Dívida Consolidada Líquida	32.941.741,00	262,65
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	25.084.078,00	200,00
Garantias de Valores	Valor	% sobre a RCL
Total das Garantias	0,00	0,00
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	0,00	
Operações de Crédito	Valor	% sobre a RCL
Operações de Crédito Internas e Externas	70.104,00	0,56
Operações de Crédito por Antecipação da Receita	0,00	0,00
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito Internas e Externas	0,00	16,00
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito por Antec. da Receita	0,00	7,00
Restos a Pagar	Valor	Disponibilidade Financeira
Valor Apurado nos Demonstrativos respectivos	541.871,00	0,00
Total da Despesa com Serviços de Terceiros	1.398.611,00	11,15
Limite, Calculado com Base no Exercício de 1999, do Total da Despesa com Serviços de Terceiros (art. 72 da LRF)	886.205,00	10,64

Fonte: relatórios fiscais do estado.
 Atualizado em 06/02/2003
 Informações homologadas em 06/05/2003.

Com as finanças nesse estado, Aécio Neves assume o governo de Minas Gerais em 1º de janeiro de 2003. Mais adiante, ele toma conhecimento que o déficit orçamentário de 2002, esperado em R\$ 1 bilhão, encerrou-se com R\$ 874 milhões. A tabela 3 abaixo mostra os

déficits da conta do Estado de Minas Gerais no decorrer da administração Itamar Franco.

Tabela 3 – Cálculo do Déficit das Finanças Públicas de Minas Gerais – Valores em R\$ mil

DÉFICIT MINEIRO							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Receita total	10.925	13.503	17.849	11.619	14.118	15.699	17.595
Despesa total	11.307	14.254	18.536	12.060	14.507	17.033	18.469
Déficit nominal	382	751	687	441	389	1.334	874
Déficit nominal acumulado	382	1.133	1.820	2.261	2.650	3.984	4.858

fonte: balancetes gerais do Estado – SEF-MG

Como o ex-presidente da Câmara dos Deputados já estava ciente deste déficit ainda quando era candidato, suas articulações políticas referentes aos problemas de caixa do governo mineiro começaram bem antes de sua posse, a fim de superar o desafio de equilibrar as contas públicas de Minas Gerais. O primeiro embate político de Aécio Neves, ainda como governador eleito, foi a negociação junto ao presidente FHC e ao governador Itamar Franco para a liberação de recursos que o Estado de Minas Gerais teria direitos com a União, em virtude de obras realizadas pelo governo estadual em rodovias federais. Tais recursos eram vitais ao Estado, uma vez que estes seriam destinados ao pagamento do 13º ao funcionalismo público.

1.3-Dinheiro das Rodovias

Pode-se entender que o início da Era Aécio Neves em Minas Gerais inicia-se antes mesmo do ex- presidente da Câmara dos Deputados ser eleito governador do Estado. Sua posição privilegiada nas pesquisas eleitorais o apontava como provável novo governador eleito⁹. Este fato, aliado a má situação das finanças mineiras, que não teriam recursos para arcar com o 13º do funcionalismo público, conduziram o então candidato, seis dias antes da realização do primeiro turno das eleições, a mediar a conciliação entre o governador Itamar Franco e o presidente da República FHC, após três anos e meio de rompimento entre ambos.

⁹ De acordo com o jornal Estado de Minas de 01/10/2002, o Instituto DataFolha, em sua mais recente pesquisa, apontava o candidato do PSDB ao governo de Minas, Aécio Neves, com 55% das intenções de voto, o que lhe garantia a vitória, segundo o instituto, em primeiro turno. – Estado de Minas 01/10/2002

O motivo para o encontro do chefe do Executivo Federal com o governador mineiro era a negociação de créditos que Minas Gerais teria com a União no valor de R\$ 1,6 bilhões em razão de ressarcimento ao Estado por obras de manutenção em rodovias federais de 1987 a 1997. Este direito se deve a extinção do Departamento Nacional de Estrada de Rodagem - DNER -, devedor do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais - DER-MG -, que possuía amarras jurídicas para o pagamento de seus credores.

Na reunião, FHC assinou um decreto que criou um grupo de trabalho do Ministério dos Transportes que acertaria de liberação de verbas para Minas Gerais. Apesar do alto valor demandado pelos mineiros, a liberação de R\$ 800 milhões já parecia satisfatória aos objetivos do governador Itamar. Cabe lembrar que a viagem de FHC a Minas Gerais possuía tom eleitoreiro, a fim de alavancar a candidatura do então presidenciável José Serra, do PSDB, no Estado.

No decorrer do mês de outubro, o governador Itamar esperou e negociou com o Governo Federal sobre a liberação dos recursos. O montante para a quitação do 13º era de R\$ 560 milhões. Havia a expectativa do pagamento de uma parcela, ainda em outubro de 2002, de R\$ 260 milhões seguido de parcelas acima de R\$ 200 posteriores. Até o final do mês, entretanto, a questão não foi resolvida.

No mês novembro de 2002, o Ministério dos Transportes reconheceu o crédito de Minas Gerais perante o Governo Federal no valor de R\$ 1,2 bilhões, dinheiro que se destinaria ao pagamento do 13º. A liberação dos recursos dependia apenas de Medida Provisória - MP. O mês de outubro foi complicado para os mineiros, uma vez que eles deviam R\$ 130 milhões referentes à dívida com o Governo Federal, mais R\$ 90 milhões em virtude dos contratos com organismos internacionais com o Banco Mundial - Bird - e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Caso esses não fossem cumpridos, o Estado teria suas contas bloqueadas pelo Tesouro Nacional, conforme acordado no acordo de renegociação da dívida.

Em reportagem do dia 09/11/2002, o então Ministro da Fazenda, Pedro Malan reuniu-se com o Secretário das Finanças de Minas Gerais, Trófia Reis, para acertar a forma de liberação dos recursos. A estimativa era de que R\$ 400 milhões seriam utilizados para abater a dívida do Estado com a União e os outros R\$ 800 milhões seriam repassados por meio de títulos, cujo deságio pode ficar entre 30% e 35%. Apesar da redução do montante recebido em virtude do deságio dos títulos, o valor resultante de R\$ 550 milhões seria suficiente para pagar o 13º dos servidores públicos mineiros.

A questão do dinheiro das rodovias se alongou por todo mês de novembro sem uma definição sobre o caso. Em 22/11/2002, o governador Itamar Franco, ao ir a Brasília para acertar o encontro de contas entre Minas Gerais e a União referente aos valores do transporte, teve, na mesma data, R\$ 15 milhões bloqueados pela STN, pelo fato do Estado não ter honrado seus compromissos no prazo previsto, conforme estabelecia o acordo de renegociação das dívidas dos Estados com a União. O montante retido referia-se ao Fundo de Participação dos Estados - FPE - e à compensação aos Estados exportadores. Em não acreditar em tempo hábil para a liberação dos recursos para o pagamento do 13º, o governador Itamar disse que buscaria uma nova saída para a obtenção de verba federal. No entanto, não havia revelado a estratégia para não abrir precedentes para outros Estados. Malan só liberaria o dinheiro após um parecer da Advocacia Geral da União, que, naquele momento, ainda não havia sido feito.

No mês de dezembro de 2002, voltou-se a discussão da Medida Provisória - MP - que determina o encontro de contas entre Minas Gerais e a União. Esta deveria ser restritiva, a fim de não abrir precedentes a outros Estados, justificando a demora para sua emissão. O resultado do processo foi a transformação do pagamento do 13º ao funcionalismo público mineiro uma novela, com duração de nove meses.

As negociações incluíram o governador eleito Aécio Neves, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o Ministro da Casa Civil, Pedro Parente, e a Advocacia Geral da União. O governador Itamar Franco mostrou-se irritado com a situação, estando fora da negociação e preparando novas ações para reconhecimentos de direitos de Minas Gerais perante a União, a exemplo dos R\$ 600 milhões da liquidação do Minascaixa. A ação via justiça poderia demorar mais que o tempo para viabilizar o pagamento dos servidores, logo se optou pela negociação. A expectativa era do pagamento do dinheiro ainda em outubro. No entanto, a demanda mineira fez com que mais seis Estados tivessem atitude semelhante. Antonio Palocci, coordenador da equipe de transição da sucessão presidencial, vetou a MP, já que Malan disse que se reconhecessem os créditos de Minas Gerais, reconheceria também os dos outros entes federados.

No dia 19/12/2002, em Brasília, Itamar Franco assina no dia o termo de transferência de domínio de estradas federais para o Estado, definido pela MP 82, assinada na semana anterior. O Estado passaria a administrar seis mil quilômetros de estrada e, por isso, teria direito a R\$ 780 milhões pela estadualização da malha. No entanto, o governo de Minas Gerais devia R\$ 90 milhões de sua parcela de pagamento da dívida estadual à União, o que causou o atraso do encontro de contas entre os ambos entes federados. Acertou-se que a

operação seria casada, o que reduziria o crédito do governo mineiro para R\$ 690 milhões, o que resolveria o pagamento do 13º. O dinheiro poderia ser liberado de uma só vez, não se sabia quando. Itamar também assinaria um compromisso que condiciona o recebimento do dinheiro a adimplência do Estado para com a União. Minas Gerais também se comprometeu, no mesmo termo, a renunciar o dinheiro de investimentos do Estado em rodovias federais.

Cumprida adimplência do governo mineiro, o dinheiro seria liberado pelo Ministério da Fazenda. O governador eleito Aécio Neves disse que o não pagamento da parcela da dívida do Estado dificultou o acordo.

Este caso, ocorrido na transição governamental, ilustra a diferença entre a atuação do governo de Minas Gerais nas relações federativas com a União da inaugurada Era Aécio Neves para a gestão Itamar Franco. Enquanto este governador permaneceu grande parte de sua administração sem estabelecer diálogo com o então Presidente da República, FHC, mesmo com a caótica situação das finanças mineiras, Aécio Neves ainda como governador eleito, mostrou atitude oposta. Sua mediação no caso do dinheiro das rodovias, além de solucionar a questão do 13º do funcionalismo na administração Itamar Franco, evitou que esta obrigação o preocupasse logo no início de seu governo.

O episódio do dinheiro das rodovias, apesar de ocorrido antes da sua posse, inaugura o perfil do governador Aécio Neves na condução dos interesses de seu Estado no âmbito das relações federativas entre Minas Gerais e União. Esta forma de recuperar o vigor político de Minas Gerais, seja nos fóruns de discussão nacional, seja no alcance de interesses imediatos do Estado, representava uma das opções estratégicas da administração Aécio Neves em lidar com a grave situação das contas públicas mineiras.

2 - A Gestão Fiscal no Governo Aécio Neves em 2003

Nesta seção mapearemos a atuação da administração Aécio Neves na condução da gestão fiscal do Estado no seu primeiro ano de mandato. Primeiramente, será levantada a situação das contas públicas mineiras, com os números consolidados e previsões, do início do atual governo de Minas Gerais. Mais adiante, identificar-se-á as medidas de ajuste e reformas que a gestão Aécio Neves tomou, ao longo de 2003, para reverter o grave estado das finanças públicas mineiras. Dentre as medidas de ajuste, encontram-se vários pleitos junto ao Governo Federal, bem como ações administrativas no âmbito estadual. Quanto às reformas, será abordada a reforma do Estado, incluindo a administrativa, além da previdenciária. Outro ponto estudado nesta seção é o tratamento dado à renegociação da dívida mineira no governo Aécio Neves. Em seguida, comentaremos da recuperação da capacidade de investimento do Estado com recursos de terceiros graças ao aval para empréstimos estrangeiros. Finalmente, far-se-á um balanço das contas públicas estaduais no ano de 2003, bem como as tendências para 2004.

2.1- Situação das contas públicas de Minas Gerais no início de 2003

A crítica situação das contas públicas no Estado de Minas Gerais, no período de transição, mostrava-se preocupante para a equipe que assumiria o governo. A dificuldade no pagamento no 13º do funcionalismo em 2002 e o pleito do governo mineiro pelo dinheiro das rodovias com a União, já haviam por mobilizar o governador eleito em negociações com o Governo Federal antes mesmo de sua posse.

Concomitantemente, sua equipe de transição, coordenada pelo professor Antônio Anastásia – futuro secretário do Planejamento e Gestão – realizava um diagnóstico da situação do Estado. De acordo com este diagnóstico faltavam recursos para investimentos em áreas fundamentais como saúde, educação, moradia, segurança e emprego.

No orçamento do Estado de Minas Gerais para 2003 a ser realizado, previa-se uma receita de em R\$ 19,5 bilhões. O volume de gastos deveria ser o mesmo, não havendo, dessa forma, déficits no final do exercício. No entanto, tal orçamento apresenta vícios. Do lado da receita, R\$ 2,3 bilhões referem-se a créditos que Minas Gerais possuía com a União que esta, por sua vez, ainda não os reconhecia. Além do mais, metade da receita prevista iria para os municípios,

fazendo com que a disponibilidade de caixa com fosse de fato com R\$ 7,7 bilhões. Pela ótica das despesas, grande parte delas possuía destino vinculado, como a determinação constitucional¹⁰ para a Saúde, fazendo com que as despesas reais do Estado ficassem na ordem dos R\$ 10 bilhões. Nesse contexto, o déficit esperado para o final de 2003 era de R\$ 2,3 bilhões. O que representava, mensalmente, ao se somar o 13º do funcionalismo público, um déficit de R\$ 150 milhões, contra os R\$ 83 milhões de 2002.

Apesar do secretário da Fazenda, Fuad Norman, esperar um déficit de R\$ 2,3 bilhões no final do ano de 2003, ele se comprometia a cumprir todos os contratos, mesmo que não no presente orçamento. Em decorrência, aguardava a renegociação dos prazos com os credores.

O mesmo secretário tinha como objetivo, no início de 2003, aumentar arrecadação e cortar gastos. O meio para realizar este corte seria a não realização despesas sem que houvesse fonte de receita real para elas. No orçamento de 2003, havia R\$ 2 bilhões de despesas orçadas sem fontes de receita, situação a ser trabalhada pela secretaria do Planejamento. Quanto à receita, estratégia estava em apertar o cerco aos sonegadores, mapeando, primeiramente, os grandes devedores do Estado.

Também no início do ano, várias publicações jornalísticas traçavam uma comparação entre Aécio Neves e seu colega de partido, o governador de São Paulo Geraldo Alckmin, pelo fato de ambos despontarem como as lideranças do PSDB, agora na oposição, potenciais candidatos à Presidência da República em 2006. Tal comparação foi proveitosa para salientar a grave situação das contas públicas mineiras frente a um Estado, também economicamente dinâmico, como São Paulo.

Enquanto São Paulo, em 2002, apresentou um superávit primário de R\$ 3 bilhões; Minas Gerais teve um déficit de R\$ 840 milhões. Tal déficit poderia ter sido pior se não houvesse o acordo com o Governo Federal de estadualização das rodovias.

São Paulo não atrasava o pagamento dos seus servidores públicos desde 1995; já Minas Gerais se esforçou para pagar o 13º de seus funcionários. Os paulistas têm um gasto com pessoal – Poder Executivo – de 48% da receita corrente líquida, dentro do limite de 49% da receita corrente líquida estabelecida na LRF. Enquanto Minas

¹⁰ As despesas estaduais com determinação constitucional são as seguintes: 25% em educação; 12% em saúde; 1% a pesquisa – no caso mineiro a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – Fapemig - e em transporte viário as despesas não podem exceder o valor aplicado em saúde.

Gerais, para a mesma rubrica, gasta 61,67% da receita corrente líquida. Na contabilidade dos três poderes, São Paulo gasta 56,4%; enquanto os mineiros 72%. Para o cientista político Gaudêncio Torquato – USP - Aécio teria dois anos de dificuldades do ponto de vista financeiro para, depois, concretizar suas propostas; enquanto Alckimin já colhia os frutos do primeiro mandato.

2.2 – Medidas de Ajuste e Reformas

2.2.1-Busca por aumento de receita

Nesta seção, trataremos das medidas empreendidas pela administração Aécio Neves no sentido de obter mais recursos para Minas Gerais principalmente a partir de negociações de pleitos de seu Estado junto ao Governo Federal.

i-Ações na Administração Pública: contenção de gastos e outras medidas

Seguindo a orientação de contenção de gastos, o governador Aécio Neves anunciou no início do ano que não cumpriria as obrigações constitucionais de repasse a setores sociais – educação, saúde e Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais, Fapemg – pela falta de recursos.

Quanto aos custos da administração pública, ao mesmo tempo em que pedia pessoalmente a seu secretariado que evitasse gastos desnecessários, o governador começava a discutir, com sua equipe, a reforma administrativa no bojo do projeto que se denominava “Choque de Gestão”. Tal projeto consistia na racionalização dos custos, provenientes da elaboração de metas para vários órgãos do governo. Na ótica do governador, tais medidas mostravam-se necessárias, em finanças mineiras estavam nas piores condições em relação a outros Estados.

Ainda na tentativa de ordenar as contas públicas mineiras, ratificando a redução de gastos, a equipe econômica do governo definiu um corte de R\$ 1,3 bilhões no orçamento do Estado para o ano de 2003, dos quais R\$ 39 bilhões destinavam-se à área social. As áreas mais atingidas foram: o instituto de terras 71,2%; Instituto de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Minas 63,5% e Secretaria da Educação 31,4%. Este movimento do governo mineiro pode ser classificado como adequação do orçamento à realidade de caixa. Os critérios para os cortes foram definidos pelos titulares de cada pasta.

No tocante a ação no comando do Estado, o governador Aécio Neves tomou medidas com a mesma finalidade. Com relação ao setor privado, anunciou que não reduziria alíquotas de impostos sem que o aumento de arrecadação estivesse garantido. O governador também negou a concessão de anistia às empresas inadimplentes com o fisco estadual, medida que seu antecessor Itamar recorreu algumas vezes. Ao se dirigir aos outros poderes de Estado – Legislativo e Judiciário –, mais o Ministério Público, o governador pediu para que eles também cooperassem na economia de recursos.

ii- Recursos no Orçamento da União de 2003

Logo em janeiro, vários Estados, com situação financeira em dificuldade, dirigiam-se a União em busca de recursos utilizando-se de diversos meios. Minas Gerais, Estado que obteve a maior fatia do orçamento federal para 2003 – R\$ 828,7 milhões -, optou pela estratégia de insistir com o Governo Federal pela liberação desses, pois a União não estaria obrigada a cumprir o orçamento.

No meio do ano, em reportagem de 18/06/03, que mostrava como o governo Lula vinha realizando seus gastos em relação aos valores orçados nos cinco primeiros meses de governo, constatou-se que Minas Gerais foi o Estado a receber mais recursos do orçamento do Governo Federal de 2003, tanto em valores absolutos como em relativos – R\$ 12,6 milhões dos R\$ 828,7 milhões previstos, o que representava 1,52% do total. Só para efeito comparativo, São Paulo recebeu R\$ 571,9 mil de R\$ 487 milhões orçados, representando 0,12%. Tal fato ocorre a despeito que o valor orçado com destino a Minas Gerais encontrava-se na faixa dos R\$ 800 milhões, enquanto o segundo Estado que mais receberia recursos do orçamento de 2003 da União, que era Pernambuco, constava com R\$ 531 milhões no mesmo orçamento.

Em reportagens do final do ano, foi verificado que, de fato, Minas Gerais foi o Estado que mais recebeu repasses orçamentários da União em 2003, no valor de R\$ 98,58 milhões.

iii- MP 82

A Medida Provisória 82 significou o desfecho do episódio do dinheiro das rodovias, caso já comentado na seção 1.3 deste trabalho. A MP tratava da compensação ao Estado de Minas Gerais pelas despesas de manutenção e conservação da malha rodoviária que, a partir de então, seria mantida pelo Estado. Apesar dos serviços exercidos por Minas Gerais, a estrada permaneceria de domínio federal. O texto da MP 82 de dezembro de 2002 era omissivo com relação à classificação

econômica dos recursos desta operação destinados ao Estado, isto é, se receita corrente ou receita de capital.

No mês de abril de 2002, retomou-se a questão da MP 82, de estadualização das estradas. Na briga entre o Governo Federal e governo mineiro, a União queria considerar os recursos da estadualização da rodovia como RCL, logo os Estados deveriam pagar 13% desses à União em razão da dívida estadual. Pelo lado dos governadores, eles buscavam considerar os recursos receita de capital, livrando-se dos 13%. Se a MP fosse aprovada conforme o desejo do Governo Federal, Minas Gerais teria sua dívida ampliada em R\$ 100 milhões anuais, justamente em tempos difíceis para o orçamento mineiro.

Na aprovação da MP 82 na Câmara, inicio-se a discussão quanto à classificação dos recursos entre o Estado de Minas Gerais e o Governo Federal. Na aprovação da MP 82 na Câmara dos Deputados, foi incluído o termo para que os recursos pela estadualização das rodovias não entrassem como RCL. Após negociação entre os governadores, mais especificamente Aécio Neves, e o ministro da Fazenda, Antônio Palocci, tal termo passou a constar no projeto por meio de um acordo entre os atores envolvidos. É importante destacar que, enquanto não se decidia pela consideração, ou não, dos recursos como RCL, o governador mineiro liderava um trancamento de pauta na casa, o que acabou por pressionar este resultado para o acordo.

No entanto, o Governo Federal vetou integralmente a MP 82, da estadualização de trechos das estradas federais, em virtude desta MP não incluir valores transferidos aos Estados como RCL. O Governo Federal se recusou a abrir mão de considerar tais recursos como RCL.

O resultado desta atitude do Governo Federal foi outro trancamento de pauta, desta vez, no Senado, também liderado pelo governador mineiro. Este episódio do veto da MP 82 estendeu o trancamento de pauta no Senado por três semanas, no decorrer do mês de maio. Vale ressaltar que, durante este mês, discutia-se na casa a reforma tributária, questão prioritária para o Governo Federal. Mesmo com a quebra de acordo, o governador permaneceu negociando com o ministro, uma vez que o Estado de Minas Gerais possuía outras demandas em relação à União. Dentre elas estava evitar a multa pelo descumprimento das metas fiscais de 2002; obter o aval para empréstimos de organismos internacionais e, o cerne desta polêmica, o não pagamento dos 13% de RCL do dinheiro de estadualização das estradas.

A solução para o caso veio em reportagem de 20/05/03. Apesar da MP ser vetada por Lula, por pressão do Ministério da Fazenda, Minas

Gerais receberia R\$ 101 milhões pela antecipação das royalties de energia elétrica, mais R\$ 150 milhões via Banco do Brasil ao Estado pelo mesmo motivo. O veto do Governo Federal à MP 82 deveu-se ao receio em abrir precedentes para outros Estados que receberiam ou receberiam dinheiro de estadualização das estradas. Inicialmente, Aécio Neves demandou R\$ 150 milhões pelas antecipações das royalties. Obteve R\$ 101 por isso, indo direto às contas do Estado, mais os R\$ 150 milhões a ser depositado mais adiante, no total R\$ 251 milhões. De qualquer modo, o Estado teve sua dívida aumentada com a União em R\$ 100 milhões, mas, como parte do acordo, o pagamento de tal montante foi diluído em dois anos ao invés de um. Minas Gerais foi o primeiro ente federativo a negociar uma saída para esta questão do aumento de dívida estadual em razão do veto da MP 82. Rio Grande do Sul, também com situação financeira delicada e que recebeu recursos da estadualização de estradas federais, até aquele momento, ainda não havia encontrado uma solução.

iv- Alteração nas Royalties

O governador Aécio Neves, em fevereiro de 2003, encaminhou uma proposta para aumentar as alíquotas relativas aos royalties de energia elétrica e minérios - 0,3% a 3% - aos patamares da alíquota do petróleo - 5% a 10%. O argumento foi de que os recursos advindos da exploração desses recursos são relativamente baixos - energia rendendo R\$ 35,9 milhões e os minerais R\$ 58,8 milhões aos cofres mineiros -, em comparação com o petróleo do Rio de Janeiro que recebe R\$ 1,4 bilhão ao ano.

Vale ressaltar que Minas Gerais é o Estado mais privilegiado quanto às questões dos minérios e energia elétrica, recebendo o maior montante das compensações financeiras pagas aos produtores desses produtos, além de ser o segundo Estado que mais recebe royalties da Itaipu Internacional. Aécio Neves apresentaria o documento para Lula na reunião dos governadores com o presidente da República nos dias 21 e 22. Esta proposta tinha apoio dos outros governadores tucanos, mais especificamente do governo do Estado do Pará, também grande produtor de minério.

Tecnicamente, o vice-presidente executivo do Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM - criticou a proposta de Aécio Neves que poderia incorrer em perda de competitividade dos minerais brasileiros no mercado internacional. Além do que, o mercado de petróleo no Brasil, por ser um monopólio, somada as oscilações de preços da commodity no mercado internacional, justifica os valores das royalties pagas por esse recurso natural.

Apesar de Aécio ter se comprometido a levar a proposta dos royalties para a reunião dos governadores com Lula, o início das discussões das reformas mostrou-se mais relevante, deixando esta questão em segundo plano.

v- Pressão pelos Eurobônus no Ministério da Fazenda

Em dezembro de 2003, o governador mineiro, Aécio Neves, por intermédio do líder do PSDB no Senado, Artur Virgílio, conseguiu que os senadores tucanos obstruíssem a pauta de votação da reforma tributária, enquanto o governador negociava com o Ministro Palocci a liberação de R\$ 150 milhões a Minas Gerais, em virtude dos Eurobônus. O dinheiro do Eurobônus apresentava-se como legítimo e era um dos pleitos que Aécio tinha com o Governo Federal. Este dinheiro deixou de ser repassado ao Estado, em razão da moratória do ex-governador Itamar Franco em 1999. A União, nesse contexto, passou a honrar a dívida que Minas Gerais não cumpria, ficando também com parte do dinheiro que vinha por empréstimo. Estes recursos que não foram liberados ao Estado é que estavam em jogo. O Governo Federal liberou os recursos para destrancar a pauta.

vi- Pressão no Orçamento Federal para 2004

Mais adiante, o governador Aécio Neves, reunido com deputados mineiros que integram a comissão do orçamento da União de 2004, pedia para que eles garantissem recursos a Minas Gerais. Os mineiros pediram menos recursos por meio de emendas, uma vez que dos R\$ 3,0 bilhões previstos no orçamento de 2003 para os Estados, somente R\$ 449 milhões foram repassados – 14,97%. Esperava-se para 2004, no entanto, valores mais próximos da realidade.

No final de dezembro de 2003, aprovou-se o valor no orçamento de 2004 a se destinar a Minas Gerais: R\$ 612,40 milhões. Apesar desse valor ser inferior ao de 2003, esperava-se este estivesse mais próximo da realidade, já que na sua elaboração houve uma definição mais técnica dos recursos.

Estas ações colocadas em prática com o governo Aécio Neves no sentido de obter recursos através de negociações com o Governo Federal apresentam um resultado positivo para o Estado de Minas Gerais. Das seis medidas indicadas, somente a primeira - ações na administração pública para a contenção de gastos e outras medidas – não se refere a relações do Estado com o Governo Federal. Das outras cinco medidas empreendidas pela atual administração estadual, todas elas surtiram efeito, mesmo que indiretamente. Mesmo a reivindicação para alteração das royalties dos minérios e energia elétrica, apesar de não resultar diretamente em recursos para Minas Gerais em um

primeiro momento, aumentou o poder de barganha do Estado em negociações futuras.

Quanto às demais ações, o fato de Minas Gerais ser o Estado que obteve maiores recursos da União em 2003, inclusive em termos relativos, aponta para o prestígio político do Estado junto ao Governo Federal no primeiro ano da administração Lula. O resultado do caso da MP 82, bem como os recursos dos Eurobônus negociados com o Ministério da Fazenda conduzem a mesma conclusão. O êxito do governo Aécio Neves na negociação dos pleitos de Minas Gerais com a União contribuem para o esforço da atual administração em conseguir receitas, nas relações federativas com o Governo Federal, para atingir o equilíbrio financeiro das deficitárias contas públicas estaduais.

2.2.2- Reforma do Estado

i- Reforma Administrativa

Trabalho no Período de Transição: a Lei Delagada

Em se tratando de reforma do Estado em Minas Gerais, o trabalho do governo Aécio Neves, assim como no caso do dinheiro das rodovias, iniciou-se antes de sua posse. Sobretudo na figura do então coordenador da equipe de transição - e futuro secretário de Planejamento e Gestão -, Antônio Anastásia, o governo eleito passou a divulgar uma série de medidas a fim de modificar a estrutura vigente do aparelho do Estado mineiro.

A primeira medida do governador eleito foi encaminhar a Assembléia Legislativa um projeto de lei delegada - Projeto de Resolução nº 2472 - em que o Legislativo concedia ao Executivo poderes para a realização das reformas no Estado. Tal lei permitiria a extinção, incorporação, criação, transferência e alteração de órgãos públicos na administração direta. Também previa extinção de cargos em comissão e funções de confiança.

O projeto entrou em tramitação na Assembléia mineira em novembro de 2002 tinha como cenário político a liderança do PSDB em construir aliança com demais partidos. Na oposição, PT e PSB mostravam-se contrários à reforma, pelo fato desta dar "carta branca" ao Executivo, fragilizando, assim, o Legislativo estadual. Na casa, a formação do bloco da oposição continha, no momento em questão, 28 deputados, o que correspondia a 1/3 da Casa - composição feita por PT; PC do B; PL e PDT. O PSDB tinha pressa devido à possibilidade de Aécio Neves realizar a reforma logo em janeiro de 2003. Para tanto a aprovação deveria ocorrer até dezembro de 2002, caso contrário ele

iniciaria sua administração com a atual estrutura de governo, o que não lhe convinha.

No decorrer da tramitação, à exceção do PT, os outros partidos do bloco oposicionista aderiram à aprovação da lei delegada. Em 11/12/02, a lei delegada foi aprovada em segundo turno na Assembléia. A delegação do poder Legislativo ao Executivo para a realização das reformas em Minas Gerais teria validade somente no mês de janeiro de 2003, mês de recesso do Legislativo. A lei delegada não permitia a extinção ou criação de órgãos da administração indireta, ou seja, as autarquias e fundações. A alteração desses órgãos só seria possível em lei específica, com aprovação da Assembléia. A única emenda aprovada à lei delegada foi a impossibilidade de remanejamento no orçamento estadual de 2003.

No mês de janeiro de 2003, a partir do uso da lei delegada, o governo Aécio Neves iniciou as reformas pretendidas. As principais medidas da reforma foram a redução do número de secretarias de Estado, de 21 para 15; o enxugamento de gastos, corte de 20% nos gastos com custeio em todos os órgãos estaduais; corte de 2.306 cargos comissionados – representando uma economia de R\$ 28,9 milhões por ano – e alteração dos procedimentos adotados pelo serviço público, a partir do momento em questão. Esta última mudança, segundo as palavras do secretário de Planejamento e Gestão, teria efeito somente no médio e longo prazo.

Uma vez realizadas as alterações iniciais por meio da lei delegada, a gestão Aécio Neves passava a dirigir suas atenção na reforma administrativa a ser implementada no Estado, com referência no projeto de governo denominado Choque de Gestão. Tal projeto, apesar de oficializado apenas no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - 2004-2007 -, consistia em realizar uma reforma do aparelho estatal do Estado de Minas Gerais de acordo com o paradigma da administração gerencial¹¹, a exemplo do que o Governo Federal e outros Estados, como São Paulo, já haviam feito.

O Projeto "Choque de Gestão"

A reforma administrativa do Estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves foi concebida dentro do Projeto Estruturante "Choque de Gestão", que se insere no programa Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES. Tal programa viabiliza e materializa, por meio de projetos, os objetivos da atual administração mineira. O

¹¹ Para mais informações sobre o conceito ver Brasil, Presidência da República "Plano Diretor da Reforma do Estado". Brasília: Câmara da Reforma do Estado/Ministério da administração e Reforma do Estado, 1996.

GERAES é fruto do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – que, é o principal documento que orienta a construção do futuro de Minas Gerais num horizonte de longo prazo, 2020. A partir do PMDI, elaborou-se o PPAG 2004-2007, do qual o GERAES é um componente de suma importância.

De acordo com o site oficial do governo mineiro, o projeto Choque de Gestão “envolverá todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de melhorar a qualidade e reduzir os custos dos serviços públicos, mediante a reorganização e a modernização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado”.

O projeto tem por objetivo melhorar a qualidade e reduzir custos dos serviços públicos prestados à população; sanear as contas do governo estadual, para recuperar a sua capacidade de investimento em programas sociais na área de segurança, saúde, educação, saneamento e habitação; valorizar o funcionário público, com mudanças nas formas de promoção, de organização das carreiras profissionais e de estímulo à produtividade e aumentar a satisfação da população mineira com a atuação do governo estadual.

As ações previstas no Choque de Gestão são: adoção de novo modelo de parceria na execução de políticas públicas; avaliação de desempenho individual; avaliação de desempenho institucional; desenvolvimento e implantação de Política de Recursos Humanos para servidores do Estado de Minas Gerais; formação, qualificação e capacitação de recursos humanos pela Escola de Governo; otimização de processos e modernização de sistemas corporativos; promoção da qualidade e produtividade no serviço público e reestruturação organizacional do aparelho do estado

No âmbito do Choque de Gestão, medidas emergenciais – curto prazo - foram tomadas, fundamentalmente de caráter estruturador e operacional, que visaram à redução imediata de custos e a efetivação de um novo desenho institucional mais moderno e dinâmico, conforme visto no levantamento empírico das ações do governo mineiro por meio da lei delegada.

Um dos exemplos mais significativos foi a redução das Secretarias de Estado, de 21 para 15. Neste processo, vale ressaltar a fusão das funções de Planejamento e Coordenação Geral com as de Recursos Humanos e Administração, dando origem a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG - e a um novo modelo que foi replicado nos diversos órgãos do Estado, consubstanciado na formação de uma base comum na estrutura meio, capaz de integrar planejamento, gestão e finanças à mesma unidade administrativa.

Além disto, houve a concreta diminuição das despesas contratuais com locação, fornecimento de água, luz e telefone, além daquelas originadas da expressiva extinção de cargos comissionados - cerca de 20%.

Implementação do Choque de Gestão

Na implementação do projeto Choque de Gestão, as principais alterações na máquina administrativa mineira ocorreram: no fim dos benefícios salariais vigentes; instituição da avaliação de desempenho; fim da estabilidade; fim do regime jurídico único; na instituição do afastamento voluntariado incentivado; na criação do adicional de desempenho e, por fim, na criação do banco de horas. O encaminhamento político para o alcance desses resultados é explicado na parte b desta seção.

a-Medidas

No início do mês de maio de 2003, o governador mineiro encaminhou o debate da reforma administrativa ao Legislativo estadual, através dos líderes partidários. A finalidade do Executivo mineiro era de cortar benefícios dos servidores públicos mineiros como os quinquênios; apostilamentos; trintenários e férias-prêmio¹². A base para tais alterações estava na reforma da Constituição estadual, em debate na Assembléia Legislativa mineira, especialmente a Emenda Constitucional nº 48 que acabaria com os benefícios salariais por tempo de serviço dos servidores públicos estaduais. Estes seriam substituídos pela introdução de uma avaliação de desempenho. Apesar da mudança substantiva nas regras de promoção dos servidores propostos pela reforma, esta, por sua vez, se comprometia a respeitar os direitos adquiridos, bem como estabelecer um critério de transição.

O objetivo dessas medidas era, por um lado, frear o crescimento vegetativo da folha de pessoal no Estado e, por outro, modernizar o serviço público mineiro. Com relação à questão qualitativa da reforma, os resultados práticos desta não seriam sentidos no curto prazo. Pelo lado da questão financeira da reforma, tal medida fazia parte do conjunto de ações da administração Aécio Neves para equilibrar as contas públicas do Estado.

¹² Apostilamento: instrumento pelo qual um servidor que permaneça 10 anos em cargo comissionado, ao retornar a seu posto, mantém-se com o mesmo salário do cargo comissionado. Só existe em MG, classificado como anacrônico pelo governo atual. Busca de alteração na reforma; Biênios: 5% de aumento nos salários dos professores em sala de aula a cada dois anos trabalhados; Quinquenários: 10% de aumento a cada 5 anos trabalhados e Trintenários: 10% de aumento no ato da aposentadoria. – Estado de Minas 19/07/2004

No decorrer do julho de 2004, durante a convocação extraordinária da Assembléia, aprovaram-se várias leis que orientam a reforma administrativa mineira. Sob a forma de Projetos de Lei aprovou-se: PL 716, que criou o banco de horas para compensar as horas extras desempenhadas pelo funcionalismo estadual e a PL 718, que trata do direito dos servidores ao Adicional de Desempenho – ADE - de até 70% do salário, com avaliação feita pelo órgão onde trabalha.

Em matéria de leis complementares regulamentaram-se várias questões também ligadas às novas regras para os servidores mineiros. O Projeto de Lei Complementar – PLC – 26 estabeleceu que servidores estaduais poderão ser demitidos se o seu desempenho for considerado insuficiente. Substitutivo determina que só poderá haver dispensa após processo administrativo, na forma do estatuto do servidor. Caberá ainda recurso ao Conselho de Administração Pessoal – CAP -, composto por dois servidores, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – e três representantes do governo. O desempate cabe ao Procurador Geral do Estado. Já o PLC 27 determina que os servidores terão direito ao Afastamento Voluntariado Incentivado – AVI – com prazo optativo de seis meses a dois anos, com renovação ilimitada. A cada semestre, o servidor tem direito a um salário. Com relação ao fim do regime jurídico único, o PLC 28 permite a contratação de servidores pela CLT. Tal tipo de contratação é de caráter temporário, de até dois anos, a fim de atender situações emergenciais.

Por fim, a base da reforma administrativa mineira, a PEC 48, foi acordada entre situação e oposição na Assembléia mineira, mudando o atual sistema de promoção salarial e instituindo a avaliação de desempenho. A Avaliação de Desempenho consiste no fato de quaisquer concessões de vantagens salariais ou de função serem dadas mediante avaliação de desempenho do serviço público e sua equipe. A avaliação será feita pela chefia imediata e servirá como parâmetro a possíveis exonerações. Aos atuais funcionários públicos, o regime de avaliação de desempenho é optativo. As avaliações ocorrerão semestralmente, seguindo 11 critérios, como contribuição para a economia de gastos até produtividade individual. O funcionário mal avaliado por duas vezes pode ser dispensado. Qualquer funcionário pode ser demitido, inclusive os concursados. A decisão de uma demissão será realizada por uma comissão formada por representantes de servidores do cargo hierárquico superior.

Com relação ao aumento salarial para o funcionalismo, este será função dos respectivos planos de carreira; dos adicionais de desempenho e, em menor escala, a todos os servidores. Nos três casos, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - para

2004, tal reajuste é função do aumento nominal de arrecadação do ICMS. Vale lembrar que o governo mineiro encaminha a Assembléia um conjunto de projetos para que se aumente a arrecadação. Os efeitos, por sua vez, não viriam a curto prazo.

É interessante ressaltar que a PEC 48 vale também para os outros poderes de Estado, não se restringindo somente ao Executivo, o que contribui para o objetivo central do governo mineiro em termos de reforma administrativa.

O resultado da reforma administrativa na Assembléia mineira já aponta para o cumprimento de algumas das ações previstas no Choque de Gestão. A instituição da avaliação de desempenho, que pode ser considerada a medida mais polêmica do processo ao substituir os benefícios dos servidores por tempo de serviço, foi um passo edificante rumo ao cumprimento deste projeto de governo da administração Aécio Neves.

b- Pontos de Negociação

As negociações entre a bancada do governo mineiro e o PT na Assembléia começaram também no mês de maio de 2003. As conversas iniciais entre as partes traziam os seguintes termos: aprovação do pacote do governo do Estado para o corte de benefícios aos servidores em troca da implantação de planos de carreira ao funcionalismo, uma das demandas que a oposição possuía desde o período de aprovação da lei delegada, no final de 2002.

Em meados de junho, negociações na Assembléia fizeram o governo mineiro a ceder à oposição em três dos quinze projetos da reforma administrativa, a fim de fechar a questão. Tal comportamento é evidenciado na comparação com São Paulo.

A reunião das bancadas do PT das Assembléias Legislativas de São Paulo e Minas Gerais, em Poços de Caldas, no mês de junho, indicou como a postura do governador Aécio Neves, em utilizar o Presidente da República como mecanismo de pressão às bancadas, surtiu efeito. Na discussão dos encaminhamentos das reformas em cada Estado, o posicionamento do partido foi diferente em cada caso. Enquanto em São Paulo o PT votou unanimemente contra o projeto do governador Alckmin em aumentar a taxa dos servidores de 6% para 11%, inclusive os inativos; já em Minas Gerais, Aécio Neves aceitou discutir diversos pontos da reforma, mesmo duas questões polêmicas, como a possibilidade de demissão do servidor, em função da fraca avaliação de desempenho, e a contratação de funcionários pelo regime da CLT, oficializando o fim do regime jurídico único. O

comportamento dos dois governadores foi considerado condição para o comportamento do partido

Sobre o relacionamento com a oposição no Legislativo estadual para a realização das reformas, Aécio Neves utilizava-se da estratégia de pressionar seus opositores na Assembleia a partir da própria cúpula do PT no Governo Federal. O governador mineiro conseguiu que Lula declarasse, em nota oficial, para que sua bancada na Assembleia mineira apoiasse o governador, fazendo com que os representantes petistas se abrissem ao diálogo. A bancada petista, em reunião com o Ministro da Casa Civil, José Dirceu, justificou a oposição às reformas propostas por Aécio, primeiramente, pela possibilidade de redução do número de servidores públicos, uma vez que estes poderiam ser demitidos, de acordo com sua avaliação de desempenho. Outro ponto seria o fim do regime jurídico único, ao abrir caminho pela contratação via CLT, que o PT é contrário. O próprio Ministro passou a orientar pessoalmente, com a bancada petista da Assembleia mineira, a posição do partido quanto à reforma administrativa do Estado proposta por Aécio Neves, a fim de não atritar a relação entre o governador mineiro e o presidente Lula.

Nesta conjuntura, Aécio Neves pensava que teria maioria ampla para aprovar parte da reforma administrativa no que tange a questão dos servidores públicos mineiros. O PT na oposição não parecia obstruir o movimento em virtude do apoio do governador mineiro e do PSDB mineiro às reformas no âmbito federal.

Mesmo assim, o PT mineiro continuou resistindo, a partir do argumento de que não queria aprovar a PEC 48 – fim dos benefícios por tempo de serviço – sem definir o que colocar em seu lugar. Em outras palavras, a oposição demandava o detalhamento dos critérios de avaliação de desempenho. O PSDB mineiro, por sua vez, alegava que, ao não votar a PEC 48, o PT estaria quebrando o acordo.

O envolvimento da direção nacional do PT foi tamanho que Fernando Pimentel, prefeito de Belo Horizonte e petista, passou a mediar o caso. Ele se mostrava a favor do PT fechar questão na reforma administrativa mineira sob o argumento de que a bancada na Assembleia deveria retribuir o que Aécio Neves estava fazendo por Lula nas reformas de âmbito federal. A intervenção de Pimentel se deve a reação contrária da bancada petista mineira ao pedido de Lula em apoiar tal reforma no Estado.

Depois da tensão política na Assembleia em junho, no mês seguinte a casa fechou o acordo da PEC 48 e, em decorrência, aprovou-se as outras medidas da reforma, compostas por Projetos de Lei; Projetos de Lei Complementar e pela tão questionada PEC 48.

ii- Reforma Previdenciária

Números da Previdência e Medidas de Reforma

Outro fator crítico ao se considerar as finanças do Estado de Minas Gerais era a situação da previdência. Na análise dos números de 2002, registrou-se que a contribuição dos servidores ativos no Estado foi de R\$ 952,3 milhões; enquanto as despesas com inativos e pensionistas esteve na ordem de R\$ 3,9 bilhões. Como resultado, o Estado teve déficit de R\$ 2,9 bilhões nessa conta.

Para efeito ilustrativo do déficit da previdência mineira, a folha de pessoal do Estado, em 2002, era de R\$ 570 milhões por mês, o que corresponde a 72% da receita. Quase metade deste montante – R\$ 7,41 bilhões – destinava-se aos aposentados e pensionistas R\$ 3,4 bilhões.

Logo em janeiro de 2003, o secretário do Planejamento e Gestão, Antônio Anastasia, apontava que uma reforma na previdência mineira seria o maior instrumento de economia na área de gasto com pessoal, independente dos cortes com cargos comissionados. Para ele, a reforma mineira se orientaria na reforma a ser realizada no Governo federal.

Em março de 2003, o governador mineiro encaminhava para a Assembléia mineira o projeto de reestruturação do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Minas Gerais - Ipsemg. Politicamente, Aécio Neves buscava o encaminhamento dessas questões ainda em 2003 para não ter de discuti-las em ano de eleições – 2004.

A reestruturação do Ipsemg tinha como objetivo garantir eficiência ao setor e preparar a entidade para a reforma no âmbito federal. Para tanto, se buscava realizar medidas na estrutura organizacional do órgão – como a criação da Superintendência de Benefícios e da Superintendência de Investimentos, que vai gerir os recursos do Fundo -, já pensando nas devidas alterações para a utilização do Fundo de Pensão¹³ a partir de 2010. Até lá, o Fundo só será capitalizado, sem que haja saída de recursos dele. O financiamento do Fundo é dado de maneira gradativa até 2010 com a contribuição dos servidores e do Estado sendo cada vez maior, até que os percentuais

¹³ Fundo Previdenciário dos Servidores do Estado: em processo de capitalização desde julho de 2004. O fundo se destina a cobrir aposentadoria de futuros servidores que ingressaram após sua instituição. Criado através da Lei Complementar 64.

de contribuição atinjam 11% pelos servidores e 22% por parte do Estado.

Termos da Reforma da Previdência Mineira

A reforma da previdência no âmbito federal trouxe implicações para o governo do mineiro, uma vez que este também deveria realizar sua reforma em nível estadual.

De acordo com a proposta da reforma da previdência no âmbito federal, o teto do funcionalismo público seria o salário do chefe do Executivo para os três poderes, dispositivo que a legislação mineira já determinava de antemão. Nesse contexto, o governador Aécio propunha a redução de salário do governador de R\$ 19 mil para R\$ 10,5 mil. Tal redução implicava, além da contribuição no corte de gastos do governo mineiro, na redução dos salários do governador; do vice-governador; dos secretários-adjuntos e secretários. Tanto a bancada governista como a oposição queriam aguardar a decisão de Brasília, ainda a ser votada, para o teto dos servidores federais, para a posterior definição mineira, temendo mudança de rumo do Governo Federal.

O tempo mostrou que os parlamentares da Assembléia mineira tinham razão pelo recuo do Governo Federal em retirar os subtetos dos vencimentos dos servidores públicos do texto da reforma da previdência em novembro de 2003. Mais adiante, encontrou-se uma saída e, em Minas Gerais, cada um dos três poderes teria seu subteto para o funcionalismo, sendo o do Executivo de R\$ 10,5 mil, com a aprovação da redução de salário do governador.

Quanto à contribuição dos inativos, a proposta na Assembléia mineira adaptava a legislação do Estado às alterações da reforma da previdência em nível federal. Servidores ativos, inativos e pensionistas passariam a pagar, a partir de janeiro de 2004, 11% dos seus vencimentos a título de contribuição previdenciária. Só estariam isentos os inativos que recebem até R\$ 1280. Antes da reforma, funcionários contratados até dezembro de 2001 pagavam uma contribuição de 8,3% ao Ipsemg; pensionistas eram isentos e inativos pagavam 4,8%. A emenda conta com o apoio da maioria das bancadas.

2.3- Termos da renegociação da dívida de Minas Gerais com a União

2.3.1-Renegociação da dívida: todos os Estados

Nesta parte do trabalho será mostrado como o governo Aécio Neves tratou do grave problema da dívida pública mineira, que teve sua

trajetória de crescimento já explicada na parte I. Primeiramente, o tema de renegociação das dívidas estaduais será abordado no contexto nacional para posterior apresentação de como a atual administração do Estado de Minas Gerais lidou com o assunto.

Tanto no período de transição de governos como no próprio início da administração Lula, vários atores do cenário político nacional expressavam suas posições quanto à renegociação da dívida. Em grande medida, apesar da delicada situação das contas públicas dos entes subnacionais, os atores políticos mostravam-se dispostos em cumprir os dispositivos da lei, seja aos termos do acordo de renegociação da dívida, seja nas bases da LRF, deixando para o futuro uma possível renegociação da dívida.

O governador eleito de Minas Gerais, Aécio Neves, ao conversar com o presidente eleito, Lula, procurou não discutir a renegociação da dívida estadual, apesar da difícil situação dos Estados. Embora não negasse a retomada do assunto no futuro, o governador mineiro classificava como equívoco a discussão do tema de renegociação da dívida estadual naquele momento, ainda no período de transição. Aécio Neves preferia discutir primeiramente a reforma tributária, a fim de que os Estados não se limitassem, de acordo com sua perspectiva, apenas em meros pagadores de folha de pessoal. O governador buscava destacar, naquele momento, o desequilíbrio em matéria fiscal na Federação.

O então Secretário do Tesouro Nacional – STN – e futuro secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, Eduardo Guardia, destacou que a renegociação das dívidas dos governos subnacionais poderia afetar na obtenção do superávit primário pelos governos regionais. Ao Governo Federal financiar os entes subnacionais, ele incorreria em ilegalidades de acordo com a LRF, logo haveria necessidade de alteração no Congresso Nacional para modificar a lei. Guardia enxergava como bastante vantajoso os termos de negociação das dívidas estaduais em comparação com as condições anteriores¹⁴.

Já no início do governo Lula, em janeiro de 2003, a única voz a favor da renegociação das dívidas estaduais foi do secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, Mário Tinoco, que objetivava a renegociação das dívidas dos Estados, por meio da alteração da LRF na agenda da reforma tributária. Para tanto, procurava persuadir secretários de outros estados.

¹⁴ Segundo Guardia, em declaração na reportagem do Estado de Minas em 30/10/2002, antes do refinanciamento da dívida dos estados, eles comprometiam mais 40% de sua receita mensal no pagamento dessa dívida e a rolava mensalmente no mercado. - Estado de Minas 30/10/2002

Pelo lado do Governo Federal que acabava de tomar posse, o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, defendia a LRF no governo Lula. O que não invalidaria as tentativas de Aécio Neves e Geraldo Alckimin em debater a grave questão das dívidas estaduais e municipais como base para se discutir a reforma tributária.

Em fevereiro de 2002, antes da reunião dos governadores com Lula, Aécio Neves discutiria com o Ministro da Fazenda algumas alterações nos termos do acordo da dívida estadual com a União. Uma das modificações propostas era a mudança do indicador da dívida do Estado, pois o atual IGP-DI, fez com que a dívida mineira crescesse em R\$ 1,2 bilhões, só em outubro de 2002. Outro ponto ser negociado era a retirada das transferências federais do cálculo da RCL, assim os Estados não precisariam pagar 13% do montante desse repasse como serviço da dívida. Tais transferências eram o Fundo de Participação dos Estados – FPE -; a compensação da Lei Kandir e o repasse do Fundef. Se esta medida fosse estabelecida, Minas Gerais pagaria R\$ 106 milhões, ao invés de R\$ 130 milhões por mês de encargos da dívida.

Após a Carta de Brasília, prevaleceu a posição de em discutir a questão das dívidas dos entes subnacionais como carta na mão dos governadores no âmbito da reforma tributária, ao invés de insistir na renegociação delas. O Governo Federal, ao construir o apoio às reformas com os governadores, fez um pedido para que o tema não fosse discutido em 2003. Dessa forma, os esboços de renegociação da dívida mineira, ensaiado por Aécio Neves, tanto em relação à mudança do índice como a retirada das transferências federais da RCL, ficaram para segundo plano.

Já em outubro de 2003, em meio ao impasse na discussão da reforma tributária, retomou-se a proposta do Senador Eduardo Azeredo - PSDB-MG - de alteração no cálculo da receita corrente líquida dos Estados. Segundo a proposta, os gastos com Educação e Saúde seriam retirados do cálculo, o que aliviaria o valor das parcelas de 13% da receita corrente líquida que os Estados pagam por suas dívidas ao Governo Federal. O projeto possuía apoio dos governadores. Se aprovado, Minas Gerais economizaria R\$ 45 milhões ao mês com esta alteração, haja vista que o Estado paga aproximadamente R\$ 140 milhões por mês. O governador, Aécio Neves, afirmou que tal processo deveria ser tratado com cautela. Entretanto, como o projeto já existia, ele poderia ser um caminho legítimo, caso o governo não pudesse atender alguma outra proposta.

Abortada a idéia de Azeredo, em novembro de 2003, a Comissão para Assuntos Econômicos – CAE – do Senado aprovou projeto de

resolução que ampliava o prazo dos Estados para cumprirem os limites de endividamento previsto na LRF. Na ampliação dos prazos, os governadores teriam mais 16 meses – quatro quadrimestres - para alcançar a meta estipulada. O motivo do acordo para a resolução paira na subida do IGP-DI, devido à desvalorização cambial, que ampliou em muito as dívidas dos entes subnacionais, desenquadrando-os da LRF.

Tal projeto contou com o apoio do Executivo federal e livrou oito Estados – inclusive Minas Gerais – das penalidades da lei fiscal. Para o Governo Federal, a opção em ampliar o prazo era preferível do que alterar a metodologia no cálculo da RCL, o que incorreria em perda significativa de arrecadação por parte da União.

Ao se encerrar as votações das reformas previdenciária e tributária no Congresso, a pauta esperada para 2004 entre Lula e os governadores era a renegociação da dívida dos Estados. De um lado, os secretários do Planejamento dos Estados começaram a se articular para levar ao Governo Federal um rascunho do que seriam as reivindicações dos governadores. De outro, O Governo Federal, por meio de sus interlocutores no Legislativo, defendia a não alteração no cálculo da renegociação da dívida dos Estados, sob o argumento de que o crescimento da economia e aumento de arrecadação do ICMS e do FPE fariam com que os Estados postergassem a discussão. O assunto da renegociação, não discutido em 2003 a pedido do Governo Federal aos governadores não estava esquecido e retornaria em 2004. Acrescenta-se a isso o fato do Presidente não ter provavelmente o apoio dos governadores da oposição em 2004, nos projetos de âmbito nacional, em virtude da disputa dos pleitos municipais desse ano.

2.3.2-Renegociação da Dívida por parte de Minas Gerais

O governador Aécio Neves, mesmo sinalizando que não gostaria de discutir a renegociação da dívida de seu Estado, mostrava-se apreensivo com relação a esta, a ponto de sugerir propostas técnicas para negociação futura. O secretário da Fazenda de seu governo, Fuad Norman, ao assumir o posto fez uma declaração bastante reveladora do significado do acordo da renegociação da dívida para Minas Gerais “Quando eu estava do lado de lá - no Tesouro Nacional¹⁵ -, a gente achava o acordo ótimo. Agora, que estou do lado de cá, vejo que a situação não é tão boa”. O secretário evitou comentar o termo renegociação da dívida, no entanto afirmou que alguns pontos do acordo deveriam ser rediscutidos com o Governo Federal.

¹⁵ Fuad Norman possui um dos postos de comando à frente da STN na gestão FHC.

Logo em janeiro de 2003, a violação dos itens do acordo de renegociação da dívida como a não obtenção de superávit primário; a não realização de uma reforma do Estado capaz de estancar os gastos públicos e o gasto com pessoal acima de 60%, conduziu o Governo Federal a multar Minas Gerais no valor de R\$ 36 milhões. A razão para o não cumprimento dos três termos estaria no aumento dado pelo governo Itamar em 2001 aos servidores, com destaque as polícias civil e militar que incrementou a despesa de R\$ 1,7 bilhão ao ano, sem que houvesse aumento de arrecadação necessária. Esta multa seria paga em 6 parcelas mensais de R\$ 6 milhões com o início da cobrança em janeiro de 2003. O critério para o valor R\$ 36 milhões baseou-se em 0,25% da RCL por item descumprido, o que totalizou 0,75% de multa.

Aécio Neves criticou a atitude da equipe de Lula como burocrática e tecnicista. O governador mostrou o esforço que o seu Estado vinha fazendo para equilibrar suas finanças e apontava que este equilíbrio apresentava-se positivo tanto para a União como para Minas Gerais. Em negociação com a STN, reportagem de 25/02/2003, o governador mineiro esperava compreensão do Tesouro Nacional quanto à situação do caixa mineiro. A intenção do governador era demonstrar que as reformas administrativas e a redução de custos enquadrariam em breve o Estado na LRF. Com essas medidas, ele pretendia reverter à decisão do Ministério da Fazenda de multar Minas Gerais em R\$ 36 milhões.

No mês de abril de 2003, o governador Aécio Neves encontrou-se com o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, a respeito da multa pelo descumprimento do acordo de saneamento das dívidas em 2001. A preocupação do governador não estava com a referida multa, mas com uma futura de 2002, já que Itamar Franco, ex-governador do Estado, também não cumpriu os termos do acordo em 2002. O governador atual também se esforçava para sanear as contas do Estado com reformas administrativas, a fim de obter crédito externo para Minas Gerais.

Em maio uma equipe do Tesouro Nacional se reuniu com a equipe econômica do Estado para avaliar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o Estado¹⁶ em 2003 e rediscutir as metas para 2004,

¹⁶ Desde 1998, quando da renegociação das dívidas dos Estados com a União, essas metas são projetadas a cada três anos pelo Tesouro Nacional e os seus cumprimentos são avaliados todos os anos, em todos os estados brasileiros que aderiram a renegociação. Caso não haja cumprimento das metas, o governo do Estado é obrigado a pagar multas e, conseqüentemente, perde o aval da União para contrair financiamentos internacionais.

2005 e 2006. De acordo com o subsecretário de Tesouro do Estado, Leonardo Colombini, os números apresentados pelo governo do Estado referentes ao desempenho fiscal de 2003 estavam todos dentro das metas estipuladas pelo Tesouro Nacional. A oficialização do cumprimento das metas seria feita pelo secretário do Tesouro, Joaquim Levy, que também avaliaria as negociações entre União e Estado referentes aos próximos anos.

Em meio às discussões sobre as novas metas fiscais para o triênio seguinte, a reportagem de 29/05/03 trouxe a notícia do estabelecimento de um novo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal firmados entre União e Minas Gerais para substituir, em caráter temporário, o programa de mesmo nome assinado durante o acordo de renegociação da dívida mineira em 1998, conforme exposto na seção 1.1. Este termo, que deveria ser finalizado até o final de junho, estruturaria um novo acordo de metas fiscais nos moldes do programa do ajuste das contas públicas do Estado conduzido pela atual administração Aécio Neves. A partir desse programa, Minas Gerais teria uma situação fiscal equacionada certificada pelos organismos públicos e privados, após o descumprimento dos termos de renegociação da dívida em 2001 e 2002. Dessa forma, o Estado, depois de 12 anos, teria condições de receber empréstimos de organismos internacionais ou nacionais, dependendo, apenas, de um aval do Governo Federal para tanto.

As negociações políticas para o alcance dessas posições passaram pela discussão das reformas na Câmara. O apoio da bancada tucana à estratégia petista, em Brasília, contou com o engajamento do governador mineiro Aécio Neves. Em contrapartida, Presidente intercedeu junto ao Ministério da Fazenda para acertar o acordo em torno do ajuste fiscal mineiro, imprescindível para obtenção dos empréstimos.

No final do mês de junho, em reportagem de 28/06/2003, divulgou-se a assinatura, ocorrida no dia anterior, do novo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal entre a STN e a secretaria da Fazenda mineira que para o período de 2003 a 2005. Tal acordo se insere no bojo da lei 9496/97, substituindo o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal assinado em 1998, durante estes três primeiros anos de gestão Aécio Neves. Minas Gerais foi o primeiro entre os 24 que refinanciaram sua dívida com a União a assinar esse tipo de acordo, demonstrando, segundo Aécio Neves, a compreensão pelo Governo Federal do esforço e seriedade com que o Estado vem conduzindo o processo de ajuste fiscal. Aécio Neves agradeceu a Lula que, por sua

vez, disse que se esforçou pessoalmente para que o processo andasse o mais rápido possível.

Minas Gerais teria de realizar as seguintes metas por conta do novo acordo: redução da dívida financeira para 3,2 vezes a Receita Líquida Real – RLR -, até 2035; alavancar receitas e conter despesas para que o resultado primário ficasse em torno de R\$ 800 milhões; redução para 65% o percentual de comprometimento da RCL com despesa pessoal; alavancar receitas como ICMS; IPVA, taxas, Impostos de Transferências sobre Causa Mortis e Doação – ITCD -, tributos patrimoniais, de serviço e de capital; fazer a reforma do Estado, com ajuste patrimonial e alienação de ativos e limitar os gastos com investimentos aos percentuais de receita, com exceção das inversões financeiras.

A multa de R\$ 36 milhões, pelo descumprimento dos termos no exercício de 2001, não foi revertida. Por outro lado, a do exercício de 2002, também não cumprida por Itamar, estaria perdoadada. O acordo ainda não representava um aval para contratos de financiamento externo, porém significava um passo importante para a recuperação da credibilidade mineira. A partir de então, o aval para investimento seria possível. O governador comemorava as atuais metas estipuladas, uma vez que elas se mostravam factíveis.

2.4 - Aval para investimento estrangeiro

Diante da pequena proporção das despesas estaduais para a realização de investimentos desde a administração Itamar Franco – conforme visto na seção 1.2 -, a gestão Aécio Neves se comprometia em recuperar os investimentos externos ao Estado, a fim de voltar a movimentar a economia mineira. No início de sua gestão, no qual os esforços ainda se concentravam no ajuste das finanças estaduais, o governador já fazia os primeiros contatos com organismos internacionais como BID e Bird, com o intento de obtenção de financiamento a projetos no Estado. Na conversa com esses atores, Aécio Neves valia-se da figura do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, a fim de demonstrar a trajetória de Minas Gerais rumo ao ajuste fiscal, após o descrédito do Estado graças à moratória no governo Itamar Franco.

Em meados de abril de 2003, o governador Aécio Neves recebeu a garantia do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, de apoio à aprovação dos convênios do governo do Estado com o BID, no valor de US\$ 120 milhões, pela Comissão de Financiamentos Externos - Cofix. A aprovação seria necessária para assinatura dos novos contratos entre o governo de Minas Gerais e o BID.

Neste mesmo encontro, o governador Aécio Neves mostrou ao presidente Lula números concretos referentes ao rígido ajuste fiscal que vinha sendo realizado pelo governo do Estado nos últimos meses para equilibrar as contas públicas. Segundo o governador, a incessante busca pelo equilíbrio financeiro garantiu a Minas Gerais a volta da confiança por parte de organismos internacionais, como o BID e Bird, perdida há mais de 12 anos.

Mais adiante, no início de junho, o governador mineiro encontrou-se com Lula para demonstrar apoio às reformas, apesar de suas ressalvas na tributária. Lula pediu apoio do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci para ajudar Aécio Neves a conseguir os recursos para o ajuste fiscal mineiro. O governador de Minas Gerais dependia de aval do Governo Federal para poder acessar recursos imprescindíveis para a retomada do crescimento econômico mineiro. Lula, no momento, também elogiava a forma com que Aécio vinha conduzindo a reforma administrativa no Estado.

Após um longo período sem investimentos externos, o Governo Federal, na figura do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, concedeu, em julho de 2003, o aval ao governador mineiro, Aécio Neves, para que este negociasse em Washington empréstimos para Estado de Minas Gerais. Este aval daria garantias de que as finanças mineiras estariam em um movimento de melhora, desde o início do governo tucano. O acordo de refinanciamento da dívida mineira em junho consolidou essa tendência. A negociação foi realizada com o vice-presidente do Banco Mundial – Bird -, David de Ferranti, além de conversas com o BID, que já estavam mais adiantadas.

Sobre o conteúdo dos investimentos, os do Banco Mundial, os principais projetos a serem financiados estavam em obras de saneamento básico, de habitação e uma ligação asfáltica que beneficiaria 240 municípios. A contrapartida do financiamento viria da União via recursos da Cide. Aécio Neves tinha por objetivo colocar Minas Gerais no foco dos R\$ 6 bilhões que o Bird pretendia investir no Brasil em 2003.

No final de 2003, Minas Gerais ainda solicitou ao Bird US\$ 150 milhões para aplicação em obras que garantissem a melhora do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH - do Estado¹⁷. O Estado já havia pedido US\$ 40 bilhões ao banco para obras de combate a pobreza no

¹⁷ Esse dinheiro captado seria empregue em obras de recuperação da malha rodoviária, um dos fatores considerados como essencial para a melhora do IDH a uma pontuação acima de 0,8. Atualmente o IDH é de 0,766. – Estado de Minas 06/12/2003

norte do Estado, que já passaram pela aprovação do ministério da Fazenda. O secretário do Desenvolvimento Econômico, Wilson Brumer buscava, nesta negociação, um acordo diferenciado, de modo que não houvesse contrapartida do Estado, pois tal contrapartida, muitas vezes, é responsável pela descontinuidade do projeto.

Dentre os empréstimos dessa instituição, Aécio discutia US\$ 170 milhões para a reforma administrativa no Estado, sem a necessidade de contrapartida. Existia também uma linha de crédito para financiar pequenos produtores do Norte de Minas, além dos recursos da ordem de US\$ 150 milhões para o investimento em rodovias. Estes três empréstimos, o Estado já estava autorizado, pelo Governo Federal, a contratar.

Já com relação ao BID, o seu presidente anunciou que Minas Gerais receberia US\$ 120 milhões – aproximadamente R\$ 340 milhões – para eletrificação rural, apoio a pequenas empresas e projetos de asfaltamento de rodovia. Este projeto, o Processo - programa de asfaltamento de rodovias de 224 municípios mineiros sem ligação asfáltica -, receberia US\$ 100 milhões, liberados já no primeiro trimestre de 2004, com uma contrapartida do Estado do mesmo valor, segundo o secretário de Desenvolvimento Econômico, Wilson Brumer. Os recursos para as outras áreas, eletrificação rural na região Noroeste do Estado e apoio a pequenas e médias empresas, possuíam ambos o valor de US\$ 10 milhões, e receberiam contrapartida da Cemig e da iniciativa privada, respectivamente.

Aécio Neves, após se esforçar para enquadrar as finanças públicas mineiras, em esforço conjunto com o presidente Lula, haja vista a negociação da dívida mineira em junho de 2003, recuperou a confiança do investidor estrangeiro, perdida após a moratória declarada por Itamar. Assim Minas Gerais, ao mesmo tempo em que viabilizava investimentos para seu desenvolvimento econômico, recuperava o prestígio dos credores internacionais, que era alto antes da default de Itamar¹⁸.

¹⁸ Minas Gerais permaneceu sem aval para tomar empréstimos internacionais desde que Itamar Franco declarou a moratória da dívida mineira à União, em janeiro de 1999. A medida partiu do governo FHC, uma vez que o risco de Minas Gerais não cumprir seus compromissos com os credores era elevado. No período, o Bird cancelou um empréstimo de US\$ 52,7 bilhões de dólares ao Estado. Os programas nos quais o dinheiro seria investido referiam-se a saneamento básico dos municípios – Somma US\$ 29,4 bilhões – e ao Pró- Qualidade, referente a melhora na qualidade da educação, via treinamento e capacitação de professores – US\$ 21 bilhões – e ao Prosam, programa de controle de qualidade hídrica de MG – R\$ 2,3 milhões. Já o BID deixou de investir US\$ 335 milhões: US\$ 165 milhões para reforma e manutenção de estradas e US\$ 170 milhões para a reforma administrativa.

2.5- Balanço das Contas:Fechamento de 2003

2.5.1-Números futuros

Para o orçamento de 2004, o governador Aécio Neves enfatizou que pela primeira vez em Minas Gerais se enviou uma LDO com números reais e não fictícios. Aécio previu começar 2004 com um déficit de R\$ 1,4 bilhão - com uma receita de R\$ 20,4 bilhões e despesa de R\$ 21,8 bilhões -, o que significava redução de R\$ 1 bilhão na previsão do início do ano, que era de R\$ 2,4 bilhões. O aumento para o funcionalismo público ocorreria se houvesse uma arrecadação superior à esperada, principalmente via ICMS. Cada vez que o Estado obtivesse crescimento de arrecadação em um dado período, este corresponderia a um aumento proporcional para o funcionalismo público, respeitando os dados planos de carreira. O governador comentou que, apesar do déficit, preferiu racionalizar o gasto público ao invés de aumentar os impostos.

Mesmo com o orçamento de 2004 prevendo um déficit de R\$ 1,4 bilhões, o secretário da Fazenda, Fuad Norman, estima zerar tal déficit. A razão para isso é o fato do orçamento do Estado para 2004 desconsiderar os recursos provenientes de aprovação de parte do texto da reforma tributária, que traria de R\$ 400 milhões a R\$ 500 milhões a Minas Gerais. Outra medida pretendida politicamente pelo governo mineiro em 2004 é o enquadramento das contas públicas do Estado a LRF quanto à despesa com pessoal. Em 2003 o Estado gastou 69% na relação DP/RCL, enquanto, para o ano seguinte, esperava-se reduzir tal valor para 60,6%.

Com relação aos projetos de médio e longo prazo, os Projetos Estruturadores, inseridos no GERAES, passariam a ser contemplados com recursos a partir de 2004. Quanto ao PPAG para o período entre 2004 a 2007, o governo mineiro pretendia investir R\$ 24,77 bilhões de reais, dos quais R\$ 3,45 bilhões viriam dos recursos do Tesouro mineiro, e os outros R\$ 21,32 bilhões, de organismos internacionais, iniciativa privada, convênios com o Governo Federal e estatais.

2.5.2- O 13º do funcionalismo

Este caso do pagamento do 13º do funcionalismo mineiro no primeiro ano da administração Aécio Neves é interessante para se traçar uma comparação com o pagamento da mesma obrigação no último ano do governo Itamar Franco, conforme exposto na seção 1.3. O pagamento

em dia - na primeira quinzena do mês - e em parcela única, já demonstrava o melhor estado das contas públicas mineiras, comparadas ao final de 2002. Aécio conseguiu os R\$ 557,9 milhões com recursos próprios, graças ao ajuste fiscal que vinha sendo realizado em Minas Gerais e ao aumento de arrecadação nos últimos meses. Ele não precisou de recursos do Governo Federal. Ao contrário do governo Itamar Franco que dependeu da liberação do dinheiro da estadualização das rodovias federais para cumprir seu compromisso, nos últimos dias do ano¹⁹.

2.5.3- Números finais de 2003

No último acontecimento marcante do ano relativo às finanças mineiras, o secretário da Fazenda de Minas Gerais, Fuad Norman, apresentou os números finais do exercício de 2003. As contas públicas do Estado encerraram com um déficit anual em R\$ 871 milhões, ao invés dos R\$ 2,4 bilhões esperados no começo do ano. As receitas próprias e transferências constitucionais somaram R\$ 18,70 bilhões; enquanto as despesas levaram R\$ 19,57 bilhões. Com relação às receitas, vale destacar o expressivo acréscimo na arrecadação do ICMS de 17,26% de 2002 para 2003 – de R\$ 7,58 bilhões para R\$ 8,89 bilhões -, mesmo que às custas de reajuste de 30% das tarifas de energia elétrica e combustíveis. Quanto à dívida flutuante, que no início do ano era de R\$ 5,2 bilhões, esta teve seu valor reduzido para R\$ 4,3 bilhões. O secretário atribuiu tal significativa redução do déficit esperado à eficiente administração de caixa exercida pela gestão Aécio Neves.

Ainda com relação à melhora na situação das finanças estaduais, Norman destacou o fato de Minas Gerais ser o primeiro Estado a buscar entendimento com o Governo Federal quanto às metas do programa de ajuste fiscal, no final de junho. Das seis metas quantitativas estabelecidas no acordo, isto é, aquelas que possuíam algum indicador de desempenho, os mineiros atingiram cinco delas. A redução da dívida financeira, que deveria ser de 3,2 vezes a Receita Líquida Real – RLR –, encerrou o ano a 3,02 vezes a RLR. O resultado primário, acordado em R\$ 815 milhões, alcançou o montante

¹⁹ Cabe lembrar que a última vez que os servidores receberam o 13º integral foi no primeiro ano da gestão Hélio Garcia em 1991, no dia 23 de dezembro. Durante o governo Azeredo, de 1995 a 1998, o pagamento do 13º foi, a cada ano de gestão, feito em um maior número de parcelas – duas em 1995 e 1996 e seis em 1997. Em 1998, Azeredo deixou o governo sem honrar o 13º, o que fez Itamar pagar o direito em 24 parcelas de maio de 1999 a fevereiro de 2000. No período Itamar, o abono de final de ano sempre foi rateado, mesmo que em várias doses no mês de dezembro - Estado de Minas 16/12/2003

de R\$ 836 milhões. Já a relação DP/RCL que deveria ser de 69,14%²⁰, encerrou com o percentual de 69,04%. A relação despesa com investimento e receita líquida real ficou em 3,75, abaixo dos esperados 5,09. Por fim, a relação entre a receita de alienação de ativos de R\$ 60 milhões ficou com R\$ 16 milhões. A única meta não cumprida foi a do aumento das receitas próprias, previsto para alcançar de R\$ 13,31 milhões, enquanto, de fato, obteve R\$ 13,27 milhões.

Ao voltarmos a analisar o demonstrativo dos limites firmados na LRF do Estado de Minas Gerais - 3º quadrimestre de 2003 -, agora com relação ao governo Aécio Neves, é possível avaliar os resultados das medidas da atual administração frente à condução das finanças estaduais.

Com relação ao indicador de dívida pública, o DCL/RCL, a atual administração conseguiu, em 2003, a redução deste de 262,65% do ano anterior para 242,8%, evidenciando reflexos do ajuste fiscal em execução no atual governo. Tal redução representou uma das metas atingidas no novo acordo de ajuste da dívida mineira estabelecido com a União, porém sob outra metodologia, conforme mostrado anteriormente.

Em termos de garantias de valores e operações de crédito, o demonstrativo revela que o Estado não se utilizou da operação de garantia de valores, bem como se utilizou muito pouco das operações de crédito. O fato de se evitar tais operações reflete a crítica situação de suas contas públicas que o impedia tanto de comprometer sua receita com garantia de valores como de obter grandes volumes de créditos de terceiros. Após a concessão do aval do Governo Federal a Minas Gerais, que possibilita a contratação de empréstimos externos por parte dos mineiros, é esperado que o volume de operações de crédito sejam maiores nos próximos demonstrativos.

Ao se pensar nos restos a pagar, o governo Aécio Neves apresentou um montante elevado em relação ao último ano da administração Itamar Franco, saltando de R\$ 541,87 milhões para R\$ 757,21 milhões. Acrescenta-se a isso, o fato da atual gestão possuir insuficiência de caixa de caixa na ordem de R\$ 3 bilhões de reais. Esta insuficiência refere-se a despesas já empenhadas, porém ainda não liquidadas ou pagas pela atual administração.

²⁰ Este percentual na relação DP/RCL engloba, de acordo com o artigo 20 da LRF, inciso II, "Estados: 3% para o Legislativo, incluído o TCE; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; e 2% para o MP" - LRF

Quanto ao gasto com pessoal houve também uma redução no indicador presente no demonstrativo, DP/RCL, reforçando o alcance das metas neste quesito no acordo de ajuste fiscal firmado com o Governo Federal. No entanto, a redução constatada no demonstrativo do 3º quadrimestre de 2003 mostra-se fantasiosa, uma vez que a DP/RCL despencou de 61,67%, no último quadrimestre de 2002, para 31,53%. Não há corte em cargos comissionados e reforma administrativa, de um lado, e aumento de arrecadação em tempos de crescimento econômico zero, de outro, que façam este indicador se reduzir de tal maneira!

Diante de tão fantasioso dado, investigou-se o Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Despesa com Pessoal - da SEF-MG, também do 3º quadrimestre de 2003. A relação DP/RCL é, de fato, de 31,53%. Todavia, ao se estudar as rubricas que compõem a Despesa Líquida com Pessoal, nota-se que na rubrica “Despesas não Computadas”, que deduz o valor da despesa líquida com Pessoal, apresenta mais elementos do que o usual. De acordo com o demonstrativo, tal rubrica possui como sub rubricas, não só os inativos com recursos vinculados, mas a totalidade dos inativos, bem como a totalidade dos pensionistas. A base para tanto seria uma interpretação dada ao artigo 19 da LRF²¹, parágrafo primeiro. Dessa forma, a rubrica “Despesas não Computadas” deduz R\$ 3,751 bilhões da Despesa Líquida com Pessoal em 2003; enquanto no demonstrativo de 2002, a mesma rubrica, porém com composição diferente, subtraía apenas R\$ 428,65 milhões.

Uma vez explicitada tal distorção, a comparação da redução da despesa com pessoal entre o último ano do governo Itamar Franco e o primeiro de Aécio Neves, infelizmente, não pode ser feito a partir dos dados primários dos demonstrativos de despesa com pessoal do governo do Estado de Minas Gerais²².

²¹ “Art. 19. A DP não poderá exceder 50% da RCL para a União e 60% da RCL para Estados e Municípios. Não serão computadas nos limites as despesas por demissão, PDV, da convocação extraordinária do Legislativo, decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao mês em referência com as dos 11 anteriores, com pessoal, do DF e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos da União e com inativos cujas despesas não forem pagas pelo Tesouro” - LRF.

²² Vale ressaltar que no *site* do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE –MG -, não foi encontrado nenhum documento com este tema. Dessa maneira, as informações obtidas limitaram-se às informações da SEF-MG.

Demonstrativo dos limites contidos na LRF (Valores em R\$ mil) - Estado de Minas Gerais, 2003 - 3º quadrimestre

Despesa com Pessoal (Executivo)	Valor	% sobre a RCL
Total da Despesa Líquida com Pessoal nos 12 Últimos Meses	4.511.079,00	31,53
Limite Legal (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	7.009.928,00	49,00
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF)	6.659.432,00	46,55
Total da Despesa Líquida com Pessoal nos 12 Últimos Meses, deduzido o aumento previsto no inciso X, art. 37 da CF	4.511.079,00	31,53
Limite Permitido (art. 71 da LRF)	6.659.432,00	46,55
Dívida	Valor	% sobre a RCL
Dívida Consolidada Líquida	34.735.247,00	242,80
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	28.611.952,00	200,00
Garantias de Valores	Valor	% sobre a RCL
Total das Garantias	0,00	0,00
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	3.147.315,00	22,00
Operações de Crédito	Valor	% sobre a RCL
Operações de Crédito Internas e Externas	18.322,00	0,13
Operações de Crédito por Antecipação da Receita	0,00	0,00
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito Internas e Externas	2.288.956,00	16,00
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito por Antec. da Receita	1.001.418,00	7,00
Restos a Pagar	Valor	Disponibilidade Financeira
Valor Apurado nos Demonstrativos respectivos	757.209,00	-2.945.486,00
Total da Despesa com Serviços de Terceiros	1.412.224,00	9,87
Limite, Calculado com Base no Exercício de 1999, do Total da Despesa com Serviços de Terceiros (art. 72 da LRF)	0,00	0,00

Fonte: relatórios fiscais do estado.
 Atualizado em 04/02/2004
 Informações homologadas em 17/02/2004.

ESTADO DE MINAS GERAIS – PODER EXECUTIVO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTO FISCAL
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2003

Demonstrativo de acordo com a Instrução nº 05/2001 do
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Em milhares

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADA Janeiro a Dezembro 2003
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)	4.442.846
Pessoal Ativo	4.447.429
Inativos e Pensionistas (1)	3.243.827
Inativos com recursos vinculados - art 39 da Lei Complementar Estadual nº 64/02 (2)	424.674
Pessoal Decorrente de Decisão Judicial	77.876
Despesa com pessoal a apropriar	-
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)	3.750.960
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	77.876
(-) Inativos	2.438.457
(-) pensionistas	805.370
(-) inativos com recursos vinculados - art 39 da Lei Complementar Estadual nº 64/02	424.674
(-) Compensação Financeira com o Regime de Previdência dos Servidores	4.583
Empresas Dependentes (II) (3)	68.233
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I + II)	4.511.079
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (III)	14.305.976
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL (IV) = (I+II) / (III)	31,53
LIMITE LEGAL (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49%	7.009.928
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) - 95% do limite legal (46,55%)	6.659.432

Fonte: SIAFI – MG

Elaboração: SCCG/SEF

Notas:

1 Para apuração das Despesas com Pensionistas, os valores foram compostos com base nos elementos de despesa presentes no grupo 1 - Pessoal e Encargos e grupo 3 - Outras Despesas Correntes para o exercício de 2003

2 Refere-se aos valores dos benefícios executados pela Conta Financeira Previdenciária (CONFIP), oriundos de contribuições de servidores (Lei Complementar nº 64 de 23.03.02).

3 As informações das Empresas Dependentes foram extraídas do SIAFI/MG, conforme dados disponibilizados e certificados pelas mesmas, relativos aos períodos a saber:-Rádio Inconfidência e TURMINAS (Jan a Dez/03); - EMATER (Jan a Nov/03) e EPAMIG (Jan a Jun/03).

ESTADO DE MINAS GERAIS - PODER EXECUTIVO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL (1)
ORÇAMENTO FISCAL
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2002

LRF, art. 55, inciso I, alínea "a"-Anexo I	R\$ Milhares
	DESPESA
	LIQUIDADA
DESPESAS DE PESSOAL	Jan a Dez/2002 (2)
DESPESA DE PESSOAL (I)	7.671.620
Pessoal Ativo	4.295.318
Pessoal Inativo e Pensionistas – execução feita pelo Tesouro Estadual	3.534.782
Contribuições Recolhidas às entidades de Previdência (CONFIP) (3)	168.154
Precatórios (Sent.Judiciárias), referente ao período de apuração	102.020
Despesas não computadas (art. 19, § 1º da LRF)	428.654
(-) Inativos com recursos vinculados - Pensionistas (4)	239.399
(-) Inativos com recursos vinculados - (5)	21.101
(-) Inativos com recursos vinculados - art. 39 da Lei Complementar Estadual no. 64/02 (6)	168.154
PESSOAL DAS EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES (II)	63.496
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I + II)	7.735.116
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	12.542.039
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL	61,67%
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	5.838.319
LIMITE LEGAL (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49%	6.145.599
FONTE: Armazém SIAFI, relatório RFCAE 341 SIAFI de 16/01/03, Offícios de encaminhamento dos formulários com dados contábeis das Empresas Estatais Dependentes.	

A partir desse balanço da gestão Aécio Neves frente ao governo do Estado em 2003 buscaremos na próxima seção deste trabalho analisar, à luz do referencial teórico apresentado na parte I, qual a tendência nas relações federativas, em matéria financeira e fiscais, de Minas Gerais com a União, neste primeiro ano de administração Lula.

3- Relações Financeiras entre a União e o Estado de Minas Gerais

Em sua primeira parte, este trabalho procurou construir um referencial teórico sobre o federalismo no Brasil, enfatizando em particular, as relações financeiras entre União e governos subnacionais, com ênfase no período que vai da redemocratização até o governo FHC. Em seguida, considerando que a administração FHC representou um momento de maior controle da União sobre os entes subnacionais, propusemo-nos a estudar as tendências dessas relações no governo Lula. Para isso, nossa análise restringiu-se ao exame de um caso particular, escolhendo o Estado de Minas Gerais que se encontrava, no início do governo Aécio Neves, em situação extremamente calamitosa. Acompanhamos ao longo de mais de um ano e as relações financeiras deste estado com a União e a gestão das contas públicas efetuada pelo governo Aécio que afinal tem se mostrado bastante bem sucedida, citada inclusive como caso exemplar na federação brasileira recente de responsabilidade fiscal.

Posto isso, a intento desta seção é analisar os resultados obtidos pelo governo Aécio Neves, em seu primeiro ano de mandato, bem como compreender a motivação de tais resultados nas relações do Estado de Minas Gerais com o Governo Federal, nas matérias destacadas acima.

Desde o início das ações da administração Aécio Neves, foi notório o movimento do governo de Minas Gerais em direção a realização do ajuste fiscal no Estado. Para tanto a presente administração estadual utilizou-se, desde antes de sua posse, de negociações políticas em três eixos: no âmbito interno do Estado, entre Executivo e Legislativo estadual – a exemplo do caso da lei delegada, no início do processo de Reforma do Estado; na articulação do governo de Minas Gerais com outros Estados para reivindicações junto ao Governo Federal, como a Reunião de Araxá e seus desdobramentos e, finalmente, na relação específica de Minas Gerais com a União, como ocorreu no caso do dinheiro das rodovias, conforme explicado na seção 1.3. Nessas três iniciativas, o objetivo era a obtenção de recursos – no caso da lei delegada, racionalização de gastos – para que Minas Gerais atenuasse, no curto prazo, a grave situação de suas contas públicas. Tais negociações, por sua vez, não se resumiram a interesses imediatos, pois significavam os primeiros passos de uma estratégia de médio e longo prazo perseguida pela atual administração estadual em equilibrar suas finanças.

Conforme descrito na seção 2.2.2 i, as ações de Reforma do Estado em Minas Gerais, além das medidas provenientes da lei delegada, foram acompanhadas, no decorrer da administração Aécio Neves em 2003, pela reforma previdenciária no Estado, seguindo os moldes da reforma no Governo Federal. Ainda no âmbito interno, Minas Gerais apresentou sua reforma administrativa, também inspirada na reforma do aparelho do Estado realizada pelo Governo Federal e também por alguns Estados como São Paulo na administração FHC. O conjunto dessas medidas, embora possua intenções de mérito qualitativo, contribui, no médio e longo prazo, para a racionalização de gastos da máquina administrativa. Vale ressaltar que no novo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal compactuado com a União em junho de 2003, a realização de uma reforma do aparelho estatal representava uma das metas a ser cumprida por Minas Gerais, a fim de enquadrar o Estado no processo de ajuste de suas contas públicas. Nesse contexto, a busca pelo uso eficiente dos recursos destinados à administração pública tornou-se um dos objetivos da atual administração, sob a denominação do Projeto Estruturante Choque de Gestão – mais bem detalhado também na seção 2.2.2 i.

Quanto à articulação do governo de Minas Gerais com outros Estados para debater temas de seus interesses com o Governo Federal, Aécio Neves, ainda no período de transição, foi o líder do bloco dos sete governadores tucanos²³. Este grupo representou a primeira manifestação de articulação entre governos estaduais em prol de interesses em comum para serem negociados com o Governo Federal. Em novembro de 2002, o grupo promoveu a Reunião de Araxá, contando com a presença do então presidente eleito Lula. O fato de este evento ter ocorrido em uma cidade mineira reforçou a figura de Aécio Neves como principal interlocutor do grupo.

Em termos práticos, foi negociado o apoio dos governadores ao aumento da alíquota máxima do IR a ser votada no final de 2002, no Congresso, interesse do presidente eleito, em troca da prorrogação da compensação pela desoneração das exportações - Lei Kandir -, para atender a demanda dos governadores. Naquele momento, tal reivindicação dos Estados mostrava-se emergencial, pois, em caso de não aprovação da compensação ainda em 2002, os governadores dos Estados exportadores iniciariam sua gestão sem esses recursos, afetando, assim, diretamente o panorama das finanças públicas desses entes federados. Para Minas Gerais, em particular, sendo um Estado exportador e dadas as condições vigentes de suas contas, o resultado desse acordo era fundamental para que o governo Aécio Neves não

²³ A composição deste grupo foi a seguinte: Aécio Neves (MG); Geraldo Alckimin (SP); Marconi Perillo (GO); Ivo Casol (RO); Simão Jatene (PA); Cássio Cunha Lima (PB) e Lúcio Alcântara (CE) – Estado de Minas 22/01/2003

perdesse o controle de seu objetivo de sanear as finanças do seu Estado. A ratificação desse acordo, na aprovação da MP 6624 do Congresso em dezembro de 2002, significou a primeira vitória da aliança entre Lula e governadores estaduais, apesar da negociação se limitar ao bloco dos governadores tucanos.

O resultado da Reunião de Araxá, que levou à aprovação da MP 66, expressou a possibilidade de cooperação entre Governo Federal e Estados para que ambos os atores, por intermédio de negociações, pudessem atingir os objetivos pretendidos para o início de gestão. Ainda com relação ao acordo entre Lula e os governadores, pode-se dizer que este foi consolidado na assinatura da Carta de Brasília, no final de fevereiro de 2003. Este documento foi o produto de um encontro promovido pelo Presidente da República ao chamar os governadores dos 27 Estados da federação para discutir os termos das reformas necessárias ao país. O conteúdo expresso na Carta representou um dos poucos momentos de consenso em que os atores chegaram após a negociação. Tais consensos²⁵ serviriam de norte para a proposta das reformas que o Executivo federal encaminharia ao Legislativo mais adiante. Em maio de 2003, houve a entrega da proposta do Executivo ao Legislativo, após o ato no qual Lula desce a rampa do Palácio do Planalto com todos os governadores, simbolizando a cooperação entre União e Estados nos objetivos das reformas.

Estes objetivos, pelo lado do Governo Federal, traduziam-se na aprovação das reformas previdenciária e na prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF – e da Desvinculação de Receita da União – DRU –, no bojo da reforma tributária. Já por parte de Minas Gerais – a fim de nos atermos apenas

²⁴ MP 66, que elevou o teto do IRPF a 27,5%; ampliou a Contribuição Social pelo Lucro Líquido – CSLL – para 9% e, por fim, a elevação do teto da Cide – de 0,50 por litro para 0,86 –, que significa uma arrecadação de R\$ 5 bilhões assegurada no início do Governo Lula. O PT, por intermédio do deputado José Eduardo Dutra (PT-SP), se comprometeu a rever a tabela do IRPF daqui a um ano e justificou o aumento percentual à manutenção de receita por parte da União. A MP 66 também renegocia dívidas do INSS e Receita Federal, via abertura do Refis, e estabelece o Simples 3, forma simplificada de pagamento de impostos para micro e médias empresas. Outra medida é o fim da cumulatividade do PIS/Pasep que, ao invés de incidir em cascata a alíquota de 0,65%, incidirá no consumidor final a 1,65%. Foi também aprovada a prorrogação da compensação pela desoneração das exportações, ampliando o ressarcimento dos previstos para 2003 de R\$ 1,8 bilhões para R\$ 3,9 bilhões. – Estado de Minas 29/12/2002

²⁵ Dentre os pontos de acordo entre União e Estados apresentavam-se: a unificação das alíquotas do ICMS; estabelecimento do teto de salário e aposentadoria para o setor público e tópicos do interesse do empresariado, como a incidência de tributos cumulativos. (Abrucio, 2004)

ao caso em estudo, o interesse centrava-se no ajuste fiscal de suas contas públicas.²⁶

Na verdade, as intenções do governador mineiro direcionavam-se para dois objetivos. De um lado, apoiaria, junto com os outros governadores, o esforço da União para a realização da reforma da previdência, a fim de viabilizar também a reforma previdenciária em seu Estado, apontada pelo atual secretário de Planejamento e Gestão, Antônio Anastásia, como maior instrumento de economia na área de gasto com pessoal, independente dos cortes com cargos comissionados. De outro lado, Aécio Neves se valeria do peso político representado pela União entre os governadores para introduzir a discussão sobre a redistribuição do bolo tributário nacional com o Governo Federal, no âmbito da reforma tributária, com a finalidade de garantir a Minas Gerais uma fatia mais significativa do volume de tributos arrecadados no país. Em ambas as ocasiões, as metas estabelecidas pelo governador mineiro, uma no sentido de corte de custos e a outra no incremento da receita, apontavam para a busca de equilíbrio nas contas públicas de Minas Gerais.

Já na relação específica de governo de Minas Gerais com o Governo Federal, o episódio inicial representado pelo dinheiro das rodovias, ainda no período de transição, foi seguido por uma série de pleitos encaminhados pelo governador Aécio Neves ao presidente Lula. Estas reivindicações, mais detalhadas na seções 2.2 a 2.4, vão da liberalização de recursos ao Estado contidos no orçamento da União de 2003 à concessão de um aval pelo Ministério da Fazenda para que o Estado pudesse contratar empréstimos de instituições estrangeiras.

Este eixo de negociação direto entre o Estado de Minas Gerais e o Governo Federal possuía dois ingredientes necessários para o estabelecimento de uma relação de parceria entre os atores. O primeiro deles se caracterizava pelo fato de o governador mineiro ser o principal interlocutor do grupo dos governadores, seja do bloco tucano e, futuramente, do grupo de representantes das cinco regiões do país na discussão da reforma tributária – Aécio Neves representava a região política e economicamente mais importante, o Sudeste. Como o governo Lula dependia desta aliança com os blocos dos governadores estaduais para obter aprovação a suas reformas, era desejável manter uma relação cooperativa com o principal interlocutor deste grupo, Aécio Neves, a fim de não comprometer o

²⁶ É importante assinalar que estes são apenas os objetivos mais imediatos já que os mais estruturais como a redução da carga tributária total e nova redistribuição entre os entes federativos envolvem conflitos de difícil solução política.

apoio dos governadores. Diante deste equilíbrio de forças, o governador mineiro localizava-se em uma posição favorável para a discussão dos pleitos de seu Estado junto ao Governo Federal.

O segundo ingrediente que contribuiu para o prestígio político de Aécio Neves foi a incorporação por parte de Minas Gerais da agenda do Governo Federal. Mesmo em situação financeira muito ruim na transição governamental, Minas Gerais optou por não discutir a renegociação dos termos da dívida dos entes subnacionais, conforme detalhado na seção 2.3.1, cooperando, assim, com o início de gestão da administração Lula. Naquele momento, os Estados preferiram, principalmente por iniciativa do bloco tucano, discutir o problema do aumento das dívidas no âmbito da reforma tributária. Estabelecida a não renegociação da dívida, Minas Gerais passou a agir internamente, em seu eixo de negociação política com o Legislativo estadual, na contenção de gastos da máquina, a fim de contribuir para o ajuste fiscal. Este conjunto de fatores, a despeito da combinação de forças a seu favor no eixo de negociação entre Estados e Governo Federal, contribuiu para a valorização da figura do governador Aécio Neves para a administração Lula.

Tal contexto de cooperação entre o governo Aécio Neves, no âmbito estadual, e o governo Lula, em nível federal, houve resultados positivos aos mineiros não só em sua busca de recursos e investimento junto ao Governo Federal, mas também no âmbito da Reforma do aparelho estatal de Minas Gerais, tema negociado entre o Executivo e Legislativo estadual.

Enquanto na reforma previdenciária mineira a oposição petista na Assembléia cooperou com a proposta do Executivo tucano, na reforma administrativa a atitude não foi a mesma. De acordo a seção 2.2.3, o projeto do governador conflitava com os interesses petistas defendidos no Estado, dessa forma a oposição passou a obstaculizar a aprovação da reforma. Mesmo com o governo se propondo a negociar uma saída para a questão, gerou-se um impasse. Nesse momento, o governador Aécio Neves se valeu da parceria estabelecida com o presidente Lula para que este interviesse na questão em favor da reforma administrativa mineira. Dessa forma, a cúpula nacional do PT passou a pressionar a bancada mineira na Assembléia para que eles votassem a reforma, uma vez que havia outros interesses em jogo, no nível federal – como o impasse na discussão as reformas na Câmara dos Deputados em junho, justamente na casa em que o governador de Minas Gerais possui mais influência no Legislativo federal. O desfecho da questão em julho, com a aprovação do conjunto de leis que desenharam a reforma do aparelho do Estado em Minas Gerais, demonstrou que a cooperação entre o Presidente da República e o

governador mineiro estava acima dos pleitos de natureza financeira e fiscal do Estado com relação à União.

Com relação à busca de recursos por parte de Minas Gerais, os episódios que merecem maior destaque são: o desfecho do caso da MP 82 e os recursos aos Eurobônus junto ao Ministério da Fazenda, detalhados nas seções 2.2.2 iii e 2.2.2 v, respectivamente. Em ambos os casos, o governador mineiro buscava melhorar a situação imediata de suas finanças estaduais. No caso da MP 82, evitando que seu Estado pagasse R\$ 100 milhões à União naquele ano, com a argumentação de que os recursos da estadualização das estradas deveriam ser considerados RCL. No episódio do Eurobônus, demandando recursos da ordem de R\$ 150 milhões. Com a finalidade de atingir seus objetivos, Aécio Neves partiu para a negociação com o Governo Federal, mais precisamente junto ao Ministro da Fazenda, Antônio Palocci. Nessas negociações, o Governo Federal mostrou-se inflexível quanto às reivindicações mineiras, principalmente por elas possuírem contornos mais técnicos do que políticos. Diante dessa posição do Governo Federal, o governador mineiro passou utilizar sua força política no Congresso, ao mobilizar sua bancada – tanto a da oposição tucana quanto à bancada mineira não governista – para trancar a pauta de votação do Legislativo federal enquanto não se resolvesse às questões de interesse de Minas Gerais. No caso da MP 82, o trancamento ocorreu no momento de discussão da reforma tributária na Câmara, com duração de três semanas no mês de maio, enquanto no caso do Eurobônus, a pressão ocorreu durante a discussão da mesma reforma no Senado. O momento político oportuno em que o governador mineiro mobilizou seus recursos políticos no Congresso fez com que o Governo Federal abrisse mão de sua decisão técnica para uma decisão negociada a favor de Minas Gerais. No caso da MP 82, em particular, conforme exposto na seção 2.2.1 iii, houve um recuo do Governo Federal, o que desfavoreceria os interesses de Minas Gerais, mas, após mais o trancamento de pauta, liderado por Aécio Neves, ambos os atores atingiram uma solução negociada para o caso, com a antecipação das royalties de energia elétrica. O interessante é que a MP 82, referente à estadualização das estradas, não dizia respeito somente a Minas Gerais, pois o Rio Grande do Sul, também havia conseguido recursos por esse meio. No entanto, os gaúchos, diferentemente dos mineiros que conseguiram encontrar a saída para os royalties de energia, não haviam obtido uma solução negociada com o Governo Federal a respeito da consideração dos recursos da estadualização das estradas como RCL.(Abrucio, Loureiro e Moraes, 2004).

Estas ações, visando aumentar receita do governo, foram bem sucedidas e contribuíram para os resultados positivos de Minas Gerais nas relações financeiras com a União no primeiro ano da Era Lula: o

fato do governador Aécio Neves utilizar-se de seu peso político no Congresso quando os interesses de seu Estado estavam em jogo. Vale ressaltar que a atitude de promover os trancamentos da pauta no Congresso ocorreu após o Governo Federal não cumprir em ações o que havia acertado em negociações prévias, conforme descrito nas seções 2.2.1 iii e 2.2.1 v. Este perfil de condução das questões de interesse do Estado por Aécio Neves, nas relações federativas com a União, fez com que o Governo Federal destinasse maior atenção aos pleitos desse Estado. A despeito dessas ações de enfrentamento do governo mineiro com o Governo Federal em questões exclusivas de Minas Gerais, a cooperação entre o governador Aécio Neves e o presidente Lula no compromisso, de um lado, do apoio às reformas federais e, de outro, à realização do ajuste fiscal no Estado não foi abalada.

O maior exemplo desse compromisso do Governo Federal com o ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais, e que sintetiza esta análise, é o caso do acordo de reestruturação da dívida pública mineira, firmado com a STN, no final de junho de 2003 – mais bem detalhado na seção 2.3.2. Tal acordo, ao mesmo tempo em que reconheceu os esforços da gestão Aécio Neves no sentido da busca do equilíbrio financeiro do Estado, serviu de condição necessária para que Minas Gerais recuperasse sua capacidade de investimento com recursos externos. Isto porque em julho o Governo Federal concedia ao Estado um aval para que este pudesse contratar empréstimos junto aos organismos internacionais multilaterais.

A obtenção desse acordo, ainda em meados de 2003, concretizou a estratégia da administração Aécio Neves de utilizar a negociação política em três eixos: a) no interior do estado entre Executivo e Legislativo; b) nas relações dos Estados com a União e c) exclusivamente entre Minas Gerais e União. Essas negociações visavam, no curto prazo, atenuar a situação crítica das contas públicas mineiras e, no médio e longo prazo, o alcance do equilíbrio fiscal. Tal estratégia exprimiu o apoio de Minas Gerais à agenda do Governo Federal de ajuste fiscal, representando, um movimento de amadurecimento de boa parte da classe política brasileira especialmente seus membros que ocuparam postos estratégicos antes de assumir os governos estaduais, conhecendo então a dimensão do problema das contas públicas estaduais, como é o caso de Aécio Neves, que foi presidente da Câmara dos Deputados. (Abrucio, Loureiro e Moraes, 2004).

A reestruturação da dívida mineira por parte do Governo Federal atesta a reciprocidade do Governo Federal ao apoio de Minas à agenda do ajuste fiscal. As ações empreendidas pela administração Aécio Neves no sentido de melhora das finanças públicas do Estado, somada

à parceria entre o atual Presidente da República e o governador mineiro pelas razões já apontadas, justificaram as medidas do Governo Federal no sentido de favorecer Minas Gerais em matéria financeira sob o argumento do consenso pelo ajuste fiscal. O mesmo argumento explica até a interferência do Presidente da República na reforma administrativa mineira a favor do governador tucano e contra a bancada de seu próprio partido na Assembléia Legislativa.

Já o episódio da concessão do aval para a contratação de empréstimos estrangeiros por parte Minas Gerais apresenta-se como positivo não só para a economia mineira, mas também para a nacional. Isto porque os recursos a serem injetados no Estado destinam-se, na maior parte, a projetos de fomento econômico e social, bem como obras de infraestrutura. Tais projetos visam o desenvolvimento econômico do Estado que, em uma perspectiva de médio e longo prazo, significam tanto aumento da renda nacional como aumento de arrecadação, seja em tributos federais ou estaduais. Em outras palavras, os ganhos futuros da concessão desse aval serão compartilhados por ambos os atores.

O peso político do governador Aécio Neves no atual cenário político nacional descrito até o momento, bem como a importância econômica do Estado de Minas Gerais para o país, fez com que a União favorecesse grande parte das iniciativas pleiteadas pelo governador mineiro no sentido de contribuir para o ajuste fiscal deste ente federado. Ao mesmo tempo em que a União cedeu a Minas Gerais, ela não deixou de conseguir seus objetivos no âmbito das reformas conforme exposto anteriormente – aprovação da reforma previdenciária e prorrogação da CPMF e DRU. Como o Estado progrediu na realização de seu ajuste fiscal, conclui-se, portanto, que o padrão nas relações federativas, em matérias financeiras e fiscais, no primeiro ano do governo Lula, pelo menos no caso de Minas Gerais, apresenta padrão mais cooperativo do que a centralização que marcou o governo FHC.

Parte III - Considerações Finais

Encerrada as duas partes que compõe o corpo desta pesquisa, nos dirigiremos para as considerações finais deste trabalho.

Após fazermos referência ao surgimento do experimento federalista nos EUA, bem como discutirmos brevemente seus modelos teóricos de maior relevância, passamos a tratar do caso brasileiro. Este, além de sua formação atípica em comparação ao modelo original norte-americano, apresenta uma evolução histórica, quanto ao relacionamento entre os entes federados na matéria fiscal, marcado por um padrão bem definido: épocas de centralização dos controles políticos federativos em tempos de governo autoritário, em contraste com descentralização em períodos democráticos. A partir dos anos 80, com a redemocratização do país, Abrucio(1998) identifica um padrão de relação de tipo predatória dos Estados para com a União, ao mesmo tempo entre Estados predomina relações competitivas e não cooperativa. (Abrucio & Costa, 1998).

O governo FHC, entretanto, representa um ponto de inflexão nas relações federativas financeiras e fiscais entre Governo Federal e entes subnacionais. Com a estabilização trazida pelo Plano Real e um conjunto de outras medidas, tomadas gradualmente, no sentido do ordenamento das relações fiscais entre os entes federativos contribuíram para que o governo FHC reforçasse o controle da União frente a Estados e municípios, principalmente se comparado ao contexto do federalismo estadualista típico do cenário do período de redemocratização. Nesse contexto, pode-se afirmar que a Era FHC representou, segundo o argumento de Kulgema e Sola, um aperto no controle político nas relações federativas financeiras e fiscais entre a União e os entes subnacionais. (Kugelma & Sola, 2000).

Ao se pensar o primeiro ano da gestão Lula no Governo Federal, com relação a tais questões federativas, tem-se algumas evidências de uma maior disposição da União em negociar com os governos subnacionais, pelo menos no que se constata para o Estado de Minas Gerais.

Esta hipótese se sustenta no estudo do caso de Minas Gerais. A má situação das contas do Estado no início da gestão, acompanhada da sinalização do governo Aécio Neves em incorporar a agenda do ajuste fiscal, desde o início de sua gestão, contribuíram para o apoio do Governo Federal aos pleitos de Minas Gerais em matéria financeira e fiscal. É interessante ressaltar o interesse da administração Lula no

apoio dos governadores para a aprovação das reformas, especialmente do governador mineiro em virtude das razões apresentadas anteriormente. Tais reformas, que se mostravam de extrema importância ao Governo Federal, também eram oportunas aos Estados. A razão para tanto estava no fato de eles poderem finalmente realizar suas reformas previdenciárias - contribuindo para a melhora das condições de suas finanças -, da mesma forma que, em uma reforma tributária, lutariam por mais recursos na nova divisão do bolo tributário nacional.

Tal convergência de interesses levou ao estabelecimento, pelo menos no caso de Minas Gerais, de uma relação mais cooperativa entre governo do Estado e União nas questões financeiras e fiscais. O argumento que sustenta esta parceria entre estes entes federados aparece no consenso pelo ajuste fiscal, dado que, na administração Aécio Neves, Minas Gerais incorporou esta agenda proposta pelo Governo Federal desde a era FHC. Nesse cenário, estabeleceram-se práticas cooperativas entre o governo mineiro e a União nas matérias fiscais, resultando de imediato para Minas Gerais à reestruturação da sua dívida pública, seguida pelo aval, concedido pelo Governo Federal, para a contratação de empréstimos externos.

Apesar de ser ainda muito precipitado supor uma nova tendência para as relações federativas no governo Lula, a pesquisa empírica aponta para a intensidade de negociações entre os atores na busca de soluções para os desequilíbrios financeiros e fiscais na federação brasileira. É interessante observar, no decorrer dos próximos anos da atual administração do Governo Federal, se esta disposição a negociar por parte do Governo Federal significa o início de uma consolidação de um jogo cooperativo entre os entes da federação, ou se esta prática exercida pela administração Lula foi apenas conjuntural.

Algumas outras questões podem ser levantadas também ao cabo deste estudo de caso, representando possibilidades para futuras pesquisas nesta temática:

1. A disposição à negociação por parte do Governo Federal é semelhante em todos os Estados com situação financeira crítica ou a necessidade do apoio, em particular, do governador Aécio Neves, jogou a favor de Minas Gerais?
2. As medidas de ajuste fiscal mostram-se sustentáveis para sanear às finanças do Estado em médio e longo prazo ou foram meros atenuadores da grave situação em que a atual administração encontrou suas contas públicas na sua chegada ao poder?

Outras possibilidades de trabalhos futuros, com base na presente pesquisa, podem surgir da exploração mais específica do material empírico aqui coletado que é bastante denso e se refere a diversos

assuntos, tais como, as condições para empréstimos de instituições multilaterais a um ente federado, as possibilidades uma reforma administrativa no modelo gerencial e outros temas.

Bibliografia

ABRUCIO, F.L., LOUREIRO, M.R. e MORAES, T.C., "Federalismo e Reformas: a transição FHC e Lula (2002-2003)", 2004. Texto enviado para o Enanpad 2004.

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

ABRUCIO, F.L. & FERREIRA COSTA, V.M. (1998). Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Pesquisa, n. 12, Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.

ALEM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fábio. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*, Rio de Janeiro: Campus, 2000.

Brasil, Presidência da República, "Plano Diretor da Reforma do Estado". Brasília: Câmara da Reforma do Estado/Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1996.

Fundação João Pinheiro – Governo de Minas Gerais "Finanças Públicas Mineiras 1996 - 2002". Volume 1, número 1, junho 2003. Disponível em www.fjp.gov.br

Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – Geraes – "Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública". Disponível em www.geraes.mg.gov.br

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes *Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil nos anos 90*. Tempo Social, Revista de Sociologia USP, S.Paulo, out 1999 (editado em fev. 2000).

LOUREIRO, M.R. & ABRUCIO, F.L. (2002). "Política e Reformas Fiscais no Brasil recente". In: ABRUCIO & LOUREIRO, (organizadores) *O Estado em eras de Reformas: os Anos FHC*.

LOUREIRO, M.R. "Instituições, Política e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada". In: revista Brasileira de Ciências Sociais, outubro, pp. 66-89.

MORA, M. (2002). Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. Textos para Discussão, n. 866. IPEA. Rio de Janeiro.]

RAMOS, A. P. "A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999-2001". In: Revista de Economia Política, out/dez 2001, vol.21, n.4 (84)

REZENDE, Fernando (1995). "Federalismo fiscal no Brasil". In: Revista de Economia Política, v.15, n. 3.

RIANNI, F. e ANDRADE, S.M. "Evolução Recente da Dívida Pública do Estado de Minas Gerais", X Seminário sobre Economia Mineira, 2000.

Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais "Boletim Financeiro e Orçamentário". Assessoria Econômica. Ano VI – Nº 5 – Dezembro/2002. Disponível em www.sef.mg.gov.br

Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais "Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre de 2003". Disponível em www.sef.mg.gov.br

Secretaria do Tesouro Nacional "Indicadores Fiscais e Endividamento". Disponível em www.stn.fazenda.gov.br

Secretaria do Tesouro Nacional "Programa de Ajuste Fiscal". Disponível em www.stn.fazenda.gov.br

Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão "Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)". Disponível em www.planejamento.mg.gov.br

SOLA, L., GARMAN, C. E MARQUES, M. (2002), Central Banking, democratic governance and political authority. IN: SOLA, L, KUGELMAS, E. e WHITEHEAD, L.(orgs) (2002), op. cit.

VELLOSO, Raul. "Balanço da situação das contas públicas". In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.)(1999) A crise mundial e a nova agenda de crescimento, Rio de Janeiro: José Olympio.