

## **A Gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a Construção de uma Agenda**

Autoria: Claudia Yukari Asazu, Fernando Luiz Abrucio

### **Resumo**

O presente estudo procura explicar quais variáveis levaram à mudança de um cenário de desarranjo fiscal prolongado no Brasil, iniciado no ocaso do regime militar, para outro em que, paulatinamente, um novo modelo de finanças públicas foi construído, especialmente com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para tanto, o artigo mostra que cinco fatores foram responsáveis por tal modificação. Em primeiro lugar, o sucesso do Plano Real modificou a distribuição de poder entre os atores, especialmente no plano federativo, e com isto foi possível criar um paradigma fiscal com contornos suprapartidários. Em segundo lugar, as medidas de ajuste fiscal foram aprovadas de forma incremental e tiveram um efeito de *path dependence* sobre as ações futuras. Também foi importante o papel da burocracia na formulação e defesa da proposta, o que não se verificou em outras áreas, como a Tributária ou a Previdenciária. Ademais, a mídia atuou ativamente junto à opinião pública, pressionando o comportamento dos parlamentares. O uso dos mecanismos institucionais à disposição do Executivo, por fim, foi essencial para agilizar a tramitação do projeto de Lei. Em termos teóricos, o artigo ressalta, na contracorrente da literatura, que é preciso ir além do neoinstitucionalismo para explicar alterações nas políticas públicas.

### **Introdução**

O tema da responsabilidade fiscal incorporou-se à agenda política brasileira nos anos 1990, tornando-se elemento-chave nas propostas de estabilidade econômica. O presente trabalho analisa o ciclo recente de mudanças fiscais, com destaque às ocorridas no plano federativo, centrando-se em um de seus pontos cruciais: a gênese e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O pressuposto norteador do texto é que a construção da LRF resulta de um processo mais amplo de transformação das instituições e das preferências dos atores, que se sucedeu de forma incremental e no qual estiveram presentes fenômenos de *path dependence* e aprendizado social (*social learning*).

O estudo procura, portanto, explicar que variáveis levaram à mudança de um cenário de desarranjo fiscal prolongado, iniciado no ocaso do regime militar, para outro em que, paulatinamente, um novo modelo de finanças públicas vem se construindo. Para tanto, o artigo se divide em quatro partes. Na primeira, é descrito o cenário de irresponsabilidade fiscal federativa que vigorou no Brasil de 1982 a (pelo menos) 1994, procurando entender sua lógica, para depois analisar o impacto do Plano Real, como plano econômico e arranjo político, na modificação dessa realidade. Na seção seguinte, analisamos os fatores que ao longo da década de 1990 contribuíram para o avanço da discussão acerca da responsabilidade fiscal, constituindo-se num alicerce institucional e social para a criação da LRF. A terceira parte estuda as variáveis intrínsecas ao processo de formulação, legitimação e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A conclusão visa mostrar quais foram os avanços obtidos e quais desafios fiscais ainda permanecem, além de ressaltar os benefícios de uma perspectiva teórica que combine a visão institucionalista com outras duas dimensões: uma mais estrutural, que diz respeito à distribuição de recursos e de poder, e, em especial, a que trata da formação e do papel das idéias na construção do consenso social.

Cabe, antes de tudo, definir dois conceitos – o de *path dependence* e o de *social learning* – que fundamentam o presente trabalho. *Path dependence* (ou rota dependente) se refere a um processo no qual as mudanças ocorridas num período afetam as subseqüentes. Obviamente, trata-se de compreender quais alterações de rota são essenciais e quais fatores levaram à sua consecução. Já *social learning*, segundo Peter Hall (1993), consiste na tentativa deliberada de ajustar os objetivos e instrumentais da política (*policy*) em resposta às experiências passadas e novas informações. O autor estabelece três ordens de mudanças nesse processo de aprendizado. A primeira ordem diz respeito a mudanças pontuais, pertencentes à rotina da administração pública. A segunda ordem de mudança se dá por meio do desenvolvimento de novos instrumentais políticos que, por sua vez, abrem caminho para ações estratégicas. Por fim, mudanças de terceira ordem, que representam a mudança de paradigmas, de *loci* decisórios, de aprendizado via tentativa e erro que resultam de debates públicos que se tornam políticos (com efeitos eleitorais) e incorporam a agenda política.

Em termos teóricos, portanto, incorporamos estes dois conceitos à análise mais de cunho institucional e à referência da estrutura de poder, pois eles ajudam melhor a entender as razões das mudanças, enquanto o viés institucionalista e mesmo o sociológico-estrutural ajudam mais a explicar a continuidade do que a ruptura.

Buscamos mostrar aqui que o processo de ajuste fiscal e construção da LRF foi marcado tanto pelo incrementalismo e pelo fenômeno do *path dependence* quanto pelo aprendizado decorrente da experiência e de tentativas e erros que caracteriza o *social learning*. Nosso estudo envolveu, para tanto, o levantamento de vasto material jornalístico, a análise de discursos e do trâmite legislativo no Congresso Nacional, a realização de entrevistas com os principais formuladores da Lei de Responsabilidade Fiscal, com destaque para Martus Tavares, então ministro do Planejamento e principal interlocutor do governo na tramitação da LRF no Congresso, e José Roberto Afonso, ex-chefe de Assuntos Fiscais do BNDES e um dos principais formuladores da lei.

## **1. O pano de fundo federativo: da crise do modelo estadualista ao Plano Real**

O período compreendido entre a crise da dívida externa (1982) e o Plano Real (1994) caracteriza-se pelo profundo desarranjo das relações federativas, decorrente da emergência de um novo modelo ao longo da redemocratização: o federalismo estadualista. Em tal dinâmica, os governadores estaduais passaram a atuar como forte *veto player* às políticas propostas de estabilização monetária e fiscal dos três primeiros governos civis. Isso não apenas serviu para ampliar o poder de negociação por uma fatia maior de recursos, mas também para o repasse, à União, dos déficits de seus respectivos estados, num jogo em que a moeda de troca era a promessa de apoio político. Os governadores tornaram-se, neste sentido, "barões da Federação" (ABRUCIO, 1998), alimentando um modelo intergovernamental predatório.

A crise terminal do Estado nacional desenvolvimentista, com o fechamento dos canais de financiamento externos em 1982, a aceleração do processo inflacionário e o federalismo de cunho estadualista instauraram, no terreno das contas públicas, um cenário de desgaste do Executivo federal, com um saldo de cinco planos de estabilização fracassados e endividamento crescente.

Tal quadro começou a dar os primeiros sinais de mudança em 1993, mais precisamente a partir da nomeação de Fernando Henrique Cardoso ao Ministério da Fazenda do governo Itamar, mas se consolidou de fato com a implementação do Plano Real e seu respectivo sucesso no combate à inflação.

Isso se deveu, em primeiro lugar, a uma série de medidas tomadas ao longo da redemocratização, as quais, se não lograram alcançar êxito imediato, deram base para avanços futuros. Entre estas, destacam-se a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e a

racionalização do processo orçamentário dentro do Executivo, bem como o retorno do fluxo de recursos externos a partir de 1992, como reflexo da abertura econômica promovida ainda no governo Collor (1989-1992), que garantiam fôlego financeiro ao Executivo federal para equacionar a questão da dívida externa<sup>1</sup>.

O sucesso do Plano Real foi o fator mais importante neste processo. Capitaneado pelo então ministro da Fazenda e posteriormente vencedor da disputa presidencial, os seus resultados afetaram decisivamente o posicionamento e as preferências dos atores. Assegurou, em primeiro lugar, o posto presidencial a Fernando Henrique. O pleito de 1994 foi também a primeira eleição “casada” com as disputas para deputado federal e governador depois da redemocratização. O presidente eleito teve, assim, ao contrário de pleitos anteriores, influência decisiva na formação da Câmara, bem como na definição da composição das governorias.

Além de respaldado pelo Real, FHC conseguiu em sua campanha mobilizar o *establishment* político-partidário, em especial o PFL, com forte ascendência sobre os estados nordestinos, contra o avanço de Lula, possibilitando a formação de um bloco hegemônico no Congresso. Com este suporte político e o êxito do plano, a equipe econômica teve legitimidade para levar adiante uma agenda que governos anteriores não haviam conseguido implementar.

É nesse contexto em que se fala em fortalecimento institucional e “delegação de poder” por parte do Congresso ao Executivo, o qual, fazendo bom uso dos mecanismos institucionais pró-Executivo no interior do Legislativo, conseguiu não apenas fazer valer a sua agenda (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998), mas também neutralizar boa parte da ação reativa dos “barões” no plano nacional.

A implementação do Real, ademais, derrubou de imediato a inflação. O efeito imediato disto foi o fim do *float*, ou seja, da prática que permitia proteger a receita (impostos) da inflação, enquanto as despesas permaneciam em termos nominais, cobrindo o “rombo” (efeito Oliveira-Tanzi às avessas ou efeito Bacha). A maior estabilidade monetária também desencadeou uma crise no sistema bancário, com o fim dos ganhos inflacionários, que chegavam a representar 30% das receitas para a maioria dos bancos privados. Bancos públicos, em especial os estaduais, por sua vez, tinham outro agravante: os passivos acumulados com seus respectivos governos.

O uso político dos bancos estaduais constituía prática recorrente para a obtenção de crédito fácil e repasse de déficits. Em São Paulo, por exemplo, os títulos estaduais em mãos do Banespa em 1994 eram equivalentes a R\$ 9 bilhões, os quais não tinham valor algum no mercado. Além disso, 90% dos ativos do Banco estavam emprestados ao governo do Estado<sup>2</sup>. Em dezembro de 1994, o Banco Central intervém nos dois principais bancos estaduais, o Banespa (SP) e o Banerj (RJ), numa prévia do PROES (Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária). Após o anúncio do PROES, contudo, todos os demais bancos estaduais tiveram, paulatinamente, de aderir ao programa, que previa a federalização do banco para posterior liquidação, privatização ou saneamento a cargo do governo do respectivo estado, para obter o socorro da União. Isto porque as maiores instituições financeiras estaduais serviam como um “farol” às demais, seja pelo seu poder de barganha junto ao Governo Federal, seja pelo seu poder de barganha junto ao mercado. A crise dos maiores bancos estaduais condenou os menores.

A federalização dos bancos estaduais retirou dos “barões” outro importante instrumento no manejo das políticas fiscais locais – o primeiro, como dissemos, foi a inflação. No caso do saneamento dos bancos, entretanto, cabe ressaltar que a grande adesão dos governadores ao PROES deveu-se antes ao custo fiscal e político que manter o *status quo* (não federalizar) representaria ao seu estado. Explica-se. A política de juros praticada a partir do governo Fernando Henrique teve forte impacto sobre as dívidas estaduais em mãos dos respectivos bancos. A título de exemplo, a dívida do Estado de São Paulo com o Banespa, de

R\$ 9 bilhões em 94, passou para R\$ 20 bilhões ao final de dois anos, o que representava quase a metade do total da dívida desse Estado com a União (R\$ 56 bilhões).

Recorrer à União passou a ser, assim, uma questão de sobrevivência, principalmente em vista do descontrole das despesas não-financeiras. Em 1995, os aumentos de salários dos funcionalismos estaduais concedidos ao apagar das luzes das administrações passadas amarravam os orçamentos de praticamente todos os principais governos. Em São Paulo e em Santa Catarina, por exemplo, os gastos com pessoal representavam 70% das receitas. No Rio Grande do Sul, esse percentual chegava a 77% e, no Rio de Janeiro, ultrapassava 80%<sup>3</sup>. Em quase todos os estados, atrasos no pagamento dos servidores passaram a ser freqüentes.

Vê-se, assim, que o jogo federativo mudou de figura a partir do governo FHC. Os estados não apenas perderam importantes prerrogativas fiscais (o uso dos bancos estaduais e do *float*) como encontravam-se, por conta da política de juros praticada pelo governo central e pela expansão dos gastos não-financeiros, em total bancarrota. Dependiam, assim, dos recursos provenientes da União, em uma situação em que sua influência sobre os parlamentares federais já não era tão forte como fora antes.

O presidente, por outro lado, respaldado pelo sucesso de seu plano de estabilização monetária, chamava para si um grau de legitimidade que seus predecessores não haviam conseguido, inclusive para levar adiante propostas de alteração de dispositivos constitucionais (mudanças, portanto, no nível da *polity*) e no jogo político (*politics*). O jogo político brasileiro, como mostram Cláudio Couto e Rogério Arantes (2002), enfrenta um “problema constitucional”: o engessamento do *policy-making* em razão da constitucionalização de dezenas de dispositivos referentes a políticas públicas – que são objeto de governo, e não de Estado, na maioria dos países democráticos do mundo. O efeito imediato disso é que se faz necessário, para implementar a agenda política do governo de ocasião, enfrentar antes uma agenda constitucional, que, por sua vez, requer a formação de amplas coalizões partidárias (três quintos dos votos nas duas Casas Legislativas, em dois turnos).

Apesar disso, em linhas gerais, o governo FHC foi bem sucedido nessa agenda constitucional, conseguindo aprovar, durante seus dois mandatos, 34 das 44 emendas feitas à Constituição ao longo de 14 anos de sua vigência. Em especial no primeiro mandato, o governo procurou centrar esforços para aprovar mudanças relativas à ordem econômica, aprovando um total de 13 emendas, grande parte dos quais tiveram algum tipo de efeito fiscal.

O Plano Real garantiu também maior independência na montagem de seu gabinete. Em seu primeiro mandato, FHC conseguiu estruturar seu governo não apenas com base na distribuição de cargos a partidos importantes e, em menor medida, a governadores aliados, mas sobretudo resguardando para a “quota do presidente” ministérios e secretarias-executivas estratégicas, nos quais alocou pessoas de sua estrita confiança e de alto nível técnico (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999).

A despeito da ênfase dada ao equacionamento do déficit fiscal e das medidas implementadas, as contas apresentaram, a partir de 1994, uma rápida deterioração, grande parte da qual corresponde ao aumento das taxas de juros que se sucederam às crises externas – do México, em 1995, da Ásia, em 1997 e da Rússia, em 1998. A política capitaneada por Gustavo Franco, comandante do BC na maior parte do primeiro mandato, tornou o país altamente dependente da atração de recursos externos para o financiamento dos déficits de transações correntes. Tal dependência estava umbilicalmente ligada à utilização da âncora cambial como estratégia de estabilização monetária, fórmula que se esgotou com a crise de janeiro de 1999. A manutenção de altas taxas de juros, em suma, piorou as contas públicas, sorvendo recursos obtidos com a privatização e outras políticas destinadas ao ajuste fiscal – o que se ganhava de um lado, perdia-se no ralo da estratégia Franco de estabilização.

O impacto dos juros sobre um montante já considerável de estoque da dívida foi impressionante. De janeiro de 1995, o início do mandato de FHC a maio de 2002, a dívida

líquida do setor público passou de R\$ 153,2 bilhões (30,5% do PIB) para R\$ 708 bilhões (56% do PIB), um aumento de R\$ 555,3 bilhões. Os gastos com juros nominais corresponderam a R\$ 506,5 bilhões. A desvalorização cambial, a partir de 1999, aumentou a dívida em R\$ 138,6 bilhões por conta do grande passivo atrelado à moeda forte. Por fim, o reconhecimento de “esqueletos”, muitos dos quais pertenciam aos estados e foram reconhecidos a partir de 1995, representou um acréscimo de R\$ 103,2 bilhões<sup>4</sup>.

Entretanto, sem entrar no mérito de se os custos do ajustamento fiscal proposto pelo governo FHC se justificaram ou não, fato é que tal esforço exigiu o ordenamento da situação de “moral hazard” que se encontrava as finanças subnacionais, que em algum momento precisaria ser equacionada. O impacto dos juros sobre os passivos estaduais gerou uma situação de insolvência desses entes, deixando os “barões” sem alternativa senão depender dos já escassos recursos da União, num quadro em que já não era possível recorrer aos antigos instrumentos de crédito e artifícios inflacionários e tampouco ao mercado. Lembre-se ainda que o Plano Real, mesmo depois de sucessivas crises e do aumento dos juros, contava com a aprovação de 61% da população ao final de 1998, garantindo a FHC um segundo mandato<sup>5</sup>.

O sucesso do Plano Real constituiu, assim, uma “conjuntura crítica”, ou seja, um ponto de inflexão a partir do qual a posição relativa dos atores, em termos de poder e preferências, foi modificada a favor da proposta de ajuste fiscal (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002). Não obstante, as mudanças não ocorreram com base em reformas do tipo “once for all”. Ao contrário, foram implementadas gradualmente e em base no aprendizado resultante dos erros anteriores. É aqui que entram os conceitos de *path dependence* e *social learning* como ferramentas importantes na explicação das alterações fiscais, especialmente no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

## **2. O ajuste pós-Real: path dependence e social learning**

Contrapondo-se às experiências anteriores de estabilização e reforma econômica, a agenda fiscal foi levada adiante de forma paulatina e gradual, registrando avanços e recuos e envolvendo ainda negociações com os diversos atores políticos. Foi pautada, assim, por uma lógica essencialmente incrementalista, que normalmente procurou combinar a concentração de poder e de recursos com a negociação e o aprendizado.

Dito de outro modo, foi necessário fortalecer as capacidades governamentais do Executivo e criar mecanismos para incluir um maior número de atores no processo decisório e diminuir os diversos *veto players* presentes na combinação federalismo, presidencialismo de coalizão e multipartidarismo.

A ênfase nas medidas de ajuste fiscal e de ordenamento das finanças subnacionais fica mais clara pela primeira vez no PAI (Programa de Ação Imediata), que precedeu a implantação do Real, e nos demais planos e programas lançados pelo governo FHC (URV, Real, pacote de 1995, de 1997 e de 1998). Destaca-se, dentre tais ações, três tipos de medidas:

- 1) as de efeito fiscal imediato e provisórias, que buscaram um equilíbrio inicial por meio da melhoria da capacidade arrecadatória ou pela retenção de parcelas dos repasses aos entes subnacionais;
- 2) as que procuraram limitar os diversos mecanismos de endividamento dos Estados e Municípios;
- 3) as medidas de contenção e restrição do gasto público, em especial com o funcionalismo.

A FSE (Emenda Revisional<sup>1</sup>) e a instituição da IPMF/CPMF enquadram-se na primeira categoria citada. O FSE, em particular, constituiu um dos instrumentos mais importantes para o balanceamento das contas no ano de 1994, abrindo caminho para a implementação do Plano Real, a grande “promessa” de combate ao fantasma da inflação. Foi,

por outro lado, segundo argumenta Edmar Bacha (1994), um dos principais articuladores deste plano econômico, uma espécie de “demonstração de força” –além de permitir equilibrar o orçamento *ex ante*, possibilitou mostrar que o governo central era capaz de promover um ajuste sem depender do imposto inflacionário. Constituiu ainda um primeiro passo na direção da centralização de poderes distributivos em torno do Executivo, uma tendência que vai se cristalizando à medida que os demais dispositivos foram sendo aprovados.

O que estava previsto para ser provisório, porém, passou praticamente a ser perene durante o governo Fernando Henrique. O FSE foi prorrogado por três vezes (EC 10/96, EC 17/97, e EC 27/00), sempre tendo como justificativa a iminência de crise. O mesmo ocorreu com a instituição do IPMF/CPMF (EC 3, art. 2º) e suas prorrogações (EC 12 e EC 37, art. 3º), que se tornaram essenciais para “fechar o caixa”. Somados ao aumento das contribuições sociais e outros tributos, porém, asseguraram um crescimento constante da receita tributária.

O novo ordenamento financeiro da Federação se deu com o fechamento gradual das “torneirinhas” de crédito fácil à disposição dos governadores e prefeitos. Em primeiro lugar, proibiu-se, por meio da EC 3/93, em seu art. 5º, a emissão de títulos da dívida pública estadual e municipal que não fosse para o refinanciamento do principal e do serviço da dívida correspondente. A emissão desses papéis, adquiridos quase integralmente pelos bancos dos respectivos estados, como se viu, era a principal fonte de crédito dos governadores. A partir dessa limitação, procurou-se criar condições para evitar o inchaço ainda maior do rombo dos bancos estaduais, pavimentando caminho para sua federalização nos moldes do PROES. A única ressalva feita dizia respeito à emissão de títulos para pagamento dos precatórios.

Fechada essa “torneira”, a próxima etapa foi a de renegociar as dívidas estaduais, por meio da lei 9.496/97 (Lei da Dívida), e criar condições para que os acordos fossem cumpridos, fortalecendo o *enforcement* desse dispositivo legal. A contrapartida dos governos estaduais implicava um grande ônus. Era necessário, antes de tudo, comprometer de 11,5% a 15% das receitas líquidas e cumprir metas de resultados primários, de arrecadação de receitas próprias, de privatização, permissão ou concessão de serviços públicos e de despesas com funcionalismo público. A lei reforçou ainda a proibição de emissão de títulos prevista no art. 5º da EC 3, proibindo a colocação de novos papéis enquanto a dívida financeira do estado em questão for superior à sua receita líquida anual. Novos endividamentos, inclusive junto a organismos internacionais, só seriam permitidos caso o ente estivesse cumprindo as metas.

O Senado assumiu papel de extrema relevância na renegociação e no processo de controle do endividamento. Tendo a prerrogativa constitucional de autorizar os pedidos de endividamento de todos os entes da Federação, esse controle constitui a mais importante atividade exclusiva do Senado. Cerca de 80% das resoluções dessa Casa entre 89 a 99, envolveram autorização para endividamento ou repactuação de dívidas (LOUREIRO, 2001).

Entretanto, como a CPI dos Precatórios mostrou, muito dessa prerrogativa foi flexibilizada no atendimento das demandas de governadores e prefeitos. O próprio relatório da CPI, instaurada em novembro de 1996 e encerrada em julho do ano seguinte, constatou que o desvio dos recursos, obtidos mediante empréstimos e alegadamente destinados ao pagamento de precatórios, foi favorecida pela negligência do Senado e do Banco Central na avaliação do processo de endividamento. A obtenção de empréstimos para o pagamento precatórios, vale ressaltar, era a única brecha permitida tanto na EC 3, quanto na Lei da Dívida, que passou a ser uma importante fonte de crédito, pelo menos comprovadamente aos envolvidos na CPI.

Apesar de nenhum dos acusados da CPI ter sido judicialmente processado<sup>6</sup>, as repercussões serviram para conter outra das “torneirinhas” de crédito dos Estados e Municípios. Nesse sentido, a resolução 78/98 do Senado deu dois passos significativos, ampliando as restrições quanto à emissão de títulos, à contratação de AROs e limitando, paradoxalmente, sua atuação, ao determinar ao Banco Central o encaminhamento apenas dos pedidos de endividamento de Estados devidamente em dia com as dívidas da União. A

limitação das AROs, em particular, veio a reforçar controles antes feitos por resoluções do Banco Central.

Até 2001, todos os 27 Estados da Federação aderiram a algum tipo de renegociação, seja pela Lei da Dívida, seja pela Medida Provisória 1.773/98, que abriu a possibilidade para empréstimos destinados ao saneamento dos bancos estaduais exclusivamente para sua privatização ou transformação em agência de fomento. A dívida financiada chegou a R\$ 197 bilhões<sup>7</sup>. A renegociação envolveu também, na etapa final, os municípios.

Um outro capítulo deste processo de constituição de uma nova ordem fiscal diz respeito à limitação dos gastos com o funcionalismo. O limite dos gastos com pessoal está previsto no art. 169 da Constituição de 1988. No entanto, à falta de regulamentação, os Estados estabeleciam um limite médio de 70% das receitas para o funcionalismo. A regulamentação veio com a Lei Complementar 82 (Lei Camata), aprovada em 1995.

A Lei Camata previa um limite de até 60% da receita corrente líquida para as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta da União e de 70% para estados e municípios. A lei entraria em vigor a partir de 1997, estabelecendo um prazo de três anos para o enquadramento nos limites, sendo que, a cada exercício financeiro, a redução deveria ser de um terço do excedente. Não obstante, face à crise financeira dos Estados e aos aumentos concedidos por governadores e prefeitos às vésperas de eleições, além do avanço constante dos gastos com o Legislativo e o Judiciário, poucos foram os que conseguiram enquadrar-se nos limites estabelecidos pela Lei no prazo previsto.

Em maio de 1999, nova lei (96/99, chamada de Lei Camata 2) é editada, concedendo prazo de mais dois anos para o enquadramento. O novo dispositivo reduziu o limite de gasto da União para 50% e dos estados e municípios para 60% e estipulou um novo prazo de enquadramento. Constituiu, na prática, uma quase-moratória, que gerou poucos resultados, já que a nova lei continuou não sendo cumprida pela maioria dos governos subnacionais.

O mérito da lei, apesar de seu *enforcement* ter sido fraco, foi a de delimitar um parâmetro para que os Executivos pudessem realizar cortes por insuficiência de recursos, um parâmetro que não existia antes. Serviu também para trazer à tona o fato de que o ajuste fiscal não poderia concentrar-se apenas no esforço de um dos Poderes.

Todo este processo descrito até aqui, de medidas aprovadas, reações, avanços e novos posicionamentos dos atores, vai afetar a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas características normativas, estabelecendo, a cada alteração, uma nova “camada”, que dificultava sobremaneira a volta ao estágio anterior. A LRF foi resultado, desse modo, de um processo de *path dependence*. Ademais, tais mudanças seguiram uma trajetória incremental que, acima de tudo, incorporou uma série de aprendizados, tanto dos atores do Executivo federal como dos congressistas e da sociedade. A lei foi resultado, além disso, de uma conjugação de variáveis institucionais e outras específicas da arena fiscal, o que fica claro na gênese e na tramitação da lei.

### **3. As especificidades da temática fiscal e a gênese da LRF**

A temática do ajuste fiscal conquistou posição de destaque na agenda política especialmente por conta de um processo gradual de restrição da capacidade de endividamento dos estados, de controle dos gastos e de centralização das decisões de âmbito fiscal no governo central. Cristalizando vários desses elementos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tornou-se a mudança estrutural mais significativa dentro do quadro de ajuste, encerrando um ciclo que começara em 1993/1994.

Há de se lembrar, no entanto, que a partir de 1998 o jogo político começa a se alterar por conta da mudança do cenário do primeiro para o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando houve uma piora das condições de governabilidade. Isso

se deveu a duas razões. Primeiramente, ocorreu um aumento da disputa política interna à coalizão, representada por batalhas de idéias – (neo)desenvolvimentistas *versus* monetaristas (malanistas) – e lutas por posição de poder, entre os partidos majoritários (PSDB, PFL e PMDB) e entre lideranças regionais e o núcleo duro do governo FHC – sua cota pessoal. Já estava em jogo aqui a tomada de posições tendo em vista as eleições municipais de 2000 e, mais importante, o pleito presidencial de 2002. De fato, encerrado o pleito de 1998 e com os efeitos negativos da crise cambial de janeiro de 1999 – algo agravado posteriormente com o chamado “apagão”, em 2001 –, os partidos iniciaram tomadas de posições antecipando as eleições seguintes, dificultando a manutenção da coalizão que assegurava maioria no Congresso (RANULFO, 2002).

A segunda razão refere-se à grave crise cambial deflagrada logo no primeiro mês do novo período presidencial, o que levou à desvalorização do Real e à queda do comandante do Banco Central, Gustavo Franco. Ao fim e ao cabo, o Plano Real perdera o seu encanto inicial e a crise econômica, com ameaça inflacionária e recessão, batia à porta do país. Manter a base governista seria cada vez mais difícil, dali por diante.

A despeito disso, as medidas de ajuste fiscal continuaram sendo implementadas com relativo sucesso, sendo a rápida tramitação do projeto de LRF e o resultado de sua votação nas duas Casas legislativas claros exemplos disso. É possível tecer algumas hipóteses para explicar tal fenômeno, tendo em vista algumas especificidades dessa *issue*, aliando as análises feitas até este ponto. Pode-se afirmar assim que a LRF deveu-se:

a) a uma mudança de paradigma político e o sucesso da estabilização monetária moldada dentro desse paradigma, que conferiram ao *issue* fiscal contornos suprapartidários ao longo de seu processo de implementação. Isso tornou a agenda política maior do que a coalizão partidária.

b) à coerência e coesão da burocracia na formulação e encaminhamento proposta, além da existência de fortes *policy advocates*, o que não se verificou em outras *issue áreas*, como a reforma Tributária ou Previdenciária.

c) à maior pressão da mídia e da opinião pública por um comportamento responsável dos governantes, em vista dos sucessivos escândalos envolvendo o erário público

d) ao caráter de *path dependence* e incremental das medidas de ajuste fiscal, que pavimentaram o caminho para a aprovação da LRF, como procuramos mostrar antes

e) por fim, o uso hábil, por parte do Executivo, dos mecanismos institucionais no interior do Legislativo.

O programa de ajuste promovido pelo governo FHC, no qual se insere a LRF, resultou em primeiro lugar de uma mudança de paradigma político. Paradigmas, explica Hall (1993), constituem estruturas de idéias que pautam as tomadas de decisões dos atores políticos. A partir da nomeação de Fernando Henrique ao Ministério da Fazenda, vieram à tona novas concepções sobre as causas inflacionárias e os meios para combatê-las. Esta visão ganhava destaque na agenda pública, levada adiante, por sua vez, por um grupo de economistas estritamente alinhados ao novo *framework* de idéias, no qual o ajuste das contas públicas era particularmente enfatizado. À medida que a agenda era implementada e os resultados eram favoráveis – a inflação, de fato, foi reduzida a um dígito e vem se mantendo nesse patamar –, a estabilização monetária promovida pelo governo central passou a ser uma espécie de “bem público”, ou seja, desvinculou-se de certa forma das colorações partidárias. Em suma, a agenda política do ajuste – e particularmente, da estabilização – conquistou autonomia, tornando-se, de tal sorte, maior do que coalizões partidárias.

Essa “autonomização” da temática fiscal não ocorreu apenas no Brasil, como mostra Boix (2000), ao analisar o processo de ajuste na Inglaterra da era Thatcher e na Espanha de Felipe González. Com certa independência em relação à orientação política, ajustar as finanças havia se tornado um consenso tanto entre conservadores ingleses como entre



partidários de esquerda espanhóis. Guardadas as devidas diferenças, esse consenso a favor da idéia do ajuste fiscal também ocorreu no Brasil, num processo, como vimos, incremental, tal qual a sedimentação de “camadas geológicas”. Reforça-se tal argumento pelo fato de que mais do que as administrações municipais do partido da situação, os da oposição, em especial o PT, promoveram um esforço fiscal maior, contrariando, *prima facie*, as expectativas políticas (Loureiro e Abrucio, 2002).

A segunda hipótese diz respeito à coesão no interior da burocracia responsável pela condução da agenda fiscal. Ao contrário de outras *issues areas*, em especial a da Previdência e a Tributária, praticamente não se verificou conflitos inter ou intraburocráticos entre o Ministério da Fazenda, do Planejamento e outros órgãos condutores do ajuste. Tanto a reforma Tributária quanto a Previdenciária foram marcadas por divergências interburocráticas e conflitos Executivo-Legislativo. Ademais, as negociações de medidas de ajuste e, em particular, do encaminhamento do projeto da LRF, foram marcadas pela presença de fortes interlocutores do governo no Congresso e na mídia, o que também não se verificou tão fortemente em outras áreas.

A LRF foi marcada pela forte articulação vertical e horizontal entre seus formuladores e interlocutores políticos. Os estudos sobre a criação da lei foram iniciados em 1997, no BNDES, órgão então subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os trabalhos do grupo, formado por economistas, contadores e advogados do BNDES, STN e do BACEN e liderado pelo economista José Roberto Afonso, funcionário de carreira do BNDES, incorporou alguns princípios dispostos em legislações e doutrinas estrangeiras, dentre as quais se destacam o Tratado de Maastricht, o *Budget Enforcement Act* (BEA) dos EUA e o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia.

Na fase de preparação, foram realizados contatos técnicos com governos estaduais e municipais. “A principal sugestão deles, que não era original do governo, dizia respeito ao desdobramento dos limites de gasto com pessoal em sublimites por Poder. Muitos brigaram por isso, principalmente AL, RS, MG e BA, entre outros governos comandados pela oposição” disse José Roberto Afonso<sup>8</sup>. É interessante notar que tal mudança resultou da incorporação de idéias e da negociação federativa, e não simplesmente da imposição da União. Tal proposta advinda dos governos subnacionais, ademais, derivava da experiência que seus governantes tinham tido nos últimos anos de crise financeira. Afora isso, governadores e prefeitos conheciam minúcias das finanças locais que eram, no mínimo, pouco conhecidas dos burocratas de Brasília – aliás, foi esse desconhecimento que levou a erros crassos nas Emendas 19 (Reforma Administrativa) e, sobretudo, 20 (Reforma Previdenciária), uma vez que os gestores federais não continham um diagnóstico claro, por exemplo, da situação do funcionalismo estadual e dos gastos com seus aposentados. Houve, na verdade, um aprimoramento neste processo, por conta do acúmulo de informações.

A elaboração do anteprojeto no âmbito do BNDES foi apressada a partir de 1998 por conta do contágio da crise da Rússia, o aumento excessivo do déficit público nesse ano e à iminência de uma crise cambial. Como afirma Martus Tavares, então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG):

“Tínhamos acabado de elaborar a proposta orçamentária para 1999, e a crise da Rússia estourou. O Brasil se tornou a ‘bola da vez’ e exigiu de nós um esforço concentrado de resposta mais estruturada, mais duradoura, que não fosse apenas mais uma resposta de um esforço fiscal baseado em resultados visando atender as metas de superávits”<sup>9</sup>.

A Emenda Constitucional 19 (Reforma Administrativa) havia ainda estipulado um prazo para que o Executivo apresentasse um projeto de LRF ao Congresso até dezembro desse ano<sup>10</sup>. O anteprojeto foi então divulgado na Internet, no site do Ministério do Planejamento. No processo de consulta pública, houve um total de 5 mil acessos com sugestões de mudança na lei. “Não se esperava tanto retorno pela Internet. Algumas sugestões foram incorporadas,

*especialmente aquelas mais específicas sobre orçamentos e contabilidade, a maioria das quais era de contadores e servidores públicos”<sup>11</sup>*. A inclusão do pagamento de precatórios nos limites de endividamento foi uma delas.

Ao contrário do que se verificou no processo da Reforma da Previdência, o governo chegou com um projeto coeso, segundo afirma José Roberto Afonso:

*“sempre tivemos um só projeto. Naturalmente, houve visões diferentes sobre um mesmo assunto. Todos puderam expressar suas opiniões e, na dúvida, o ministro [Martus Tavares] ou o presidente decidiram”*.

Encaminhada ao Legislativo, a coordenação política ficou a cargo do ministro Martus Tavares, que constituiu, ao lado do próprio presidente, num forte *policy advocate* tanto no Congresso quanto na mídia.

O projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 25/01/2000, após uma tramitação de um pouco mais de nove meses. De pronto, o que chama a atenção é a rapidez no trâmite e a pouca modificação no seu sentido original em comparação a outros projetos. Mesmo considerando a maior dificuldade de se aprovar uma Emenda Constitucional (EC), vale lembrar que a Reforma Administrativa (EC nº 19) passou 23 meses na Câmara, num processo marcado por diversas descontinuidades e alterações na proposta original (MELO, 2002).

A imensa quantidade de votos favoráveis ao projeto – 385 votos a favor, 86 contra e 4 abstenções – constitui outro grande traço distintivo. Novamente a título de comparação, podemos utilizar o trabalho de Jairo Nicolau (2000), no qual se procura avaliar o grau de apoio dos partidos às proposições do Executivo durante o primeiro mandato de FHC. Ao longo desse período, os partidos governistas (PFL/PSDB/PMDB/PPB/PTB) somaram, em média, 396 cadeiras, o que possibilitaria a aprovação tranqüila de Emendas Constitucionais. Todavia, os parlamentares situacionistas contribuíram na mediana com 318 votos durante as tramitações das ECs, ou seja, pouco acima dos 308 (3/5) necessários para aprová-las. Na aprovação da LRF, eram necessários 257 (50% + 1), mas a votação obtida garantiu uma notável margem de 128 votos.

O que explica esse resultado? A pesquisa empírica nos revela que o resultado verificado no processo de aprovação da LRF derivou da conjugação ótima do uso eficiente dos mecanismos institucionais pró-Executivo existentes no âmbito do Legislativo (1), do clima de opinião expresso e reforçado nos principais veículos de comunicação (2) e da formação de um consenso em torno da matéria entre os parlamentares (3). Senão vejamos.

O projeto de lei (PL) chegou à Câmara federal no dia 13 de abril de 1999. Por determinação da Mesa, presidida por Michel Temer (PMDB-SP), o PL foi enviado para deliberação a quatro Comissões Permanentes, sendo a de Finanças e Tributação encarregada da análise do mérito e da “adequação financeira ou orçamentária da proposição”, tendo seu parecer caráter terminativo. Foi criada, além disso, a Comissão Especial da Lei de Responsabilidade Fiscal, atendendo ao art. 34 do Regimento Interno, que prevê a formação de comissão especial quando a proposição versa sobre matéria de competência de mais de três comissões, lembrando que a competência para definir a quantas e quais comissões determinada matéria deve ser apreciada é prerrogativa do presidente da Mesa.

Toda proposição, antes da deliberação em plenário, deve passar pelas comissões de mérito a que a matéria estiver vinculada, pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) para análise do aspecto financeiro, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) para exame de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, todas Comissões Permanentes, e pela Comissão Especial (CESP), instaurada *ad hoc*.

Uma semana depois de chegar à Câmara, entretanto, a proposta é retirada das Comissões Permanentes por ato da própria presidência e passa exclusivamente à análise da

Comissão Especial, com prazo máximo de 40 sessões para apresentar parecer (o prazo de trâmite ordinário), numa jogada negociada entre os líderes partidários, o relator e o governo<sup>12</sup>.

A retirada das Comissões Permanentes foi o primeiro trunfo do governo. Na CESP, a matéria deixaria de ser objeto de análise em três comissões e passaria a ser deliberada por apenas uma delas, cujos membros são escolhidos criteriosamente pelo Colégio de Líderes, diminuindo consideravelmente a possibilidade de emendas, o que de fato se verificou *a posteriori*.

O segundo trunfo foi o de ter garantido a eleição de Joaquim Francisco (PFL-PE) para a presidência da comissão e, a nomeação, por este, de um relator favorável à proposta do governo. Responsável pela elaboração do parecer de caráter terminativo sobre a admissibilidade do projeto e a apresentação ou não de substitutivos, a relatoria ficou a cargo de Pedro Novais (PMDB-MA), que havia sido presidente da comissão que analisou o Fundo Social de Emergência na Câmara – outro processo em que o governo havia sido vitorioso.

O terceiro feito governista foi o de ter conseguido apressar os trabalhos da CESP, cujo parecer foi concluído e votado em 27 sessões. Como já observou Marcus Melo (2002):

*“(...) interessa ao Executivo encerrar o mais rápido possível os trabalhos em uma Comissão Especial, porque no plenário as decisões são mais politizadas, e seu conteúdo substantivo pouco discutido devido: a) ao número de atores envolvidos ser maior; b) ao fato de que a Comissão (ao contrário do plenário, em geral, reúne parlamentares com conhecimento especializado, que podem divergir por razões técnicas de propostas do governo; c) ao fato de que o tempo disponível para exame da matéria é menor, considerando que o prazo máximo de 40 sessões pode ser encurtado”* (idem: 161).

Para apressar o encaminhamento, o governo novamente mostrou-se hábil no uso da engenharia institucional legislativa: mobilizou desta vez sua bancada para aprovar um requerimento de urgência, que dispensa a observância de todos os trâmites para o encaminhamento do projeto à deliberação. Para garantir uma ampla margem de vitória, o Planalto negociou também o apoio da frente parlamentar do cooperativismo, que reúne 219 deputados e senadores, garantindo em troca que o Tesouro assumiria riscos de crédito de R\$ 800 milhões de novos empréstimos para sanear cooperativas<sup>13</sup>.

Outro grupo importante na votação era constituído pelos 150 deputados que eram candidatos nas eleições daquele ano, como observa Gustavo Franco (“A revolução fiscal apenas começou”, O Estado de São Paulo, 13/2/2000). Apesar de a lei representar o engessamento dos gastos aos futuros prefeitos, ela continha dois componentes de peso no cálculo eleitoral. Primeiro, ela aliviaria os custos futuros, impedindo que os atuais prefeitos – muitos deles adversários dos deputados-candidatos – deixassem, no apagar das luzes, “restos a pagar” inexequíveis. Segundo, constituía um grande ganho imediato dada à ampla cobertura do tema pela imprensa, o que serviu de plataforma eleitoral.

As bancadas do PT e do PSB/PC do B orientaram expressamente seus correligionários a votarem contra o projeto, mas foram votos vencidos: ao final, o projeto havia obtido 385 votos a favor, 86 contra e 4 abstenções, quando precisava de 257 votos a favor para ser aprovada.

No Senado, onde o governo contava com maioria absoluta, a relatoria ficou a cargo do senador Jefferson Peres (PDT/AM), que, assumindo o cargo, acertou, em encontro com FHC, que não apresentaria emendas alterando o conteúdo das proposições – caso em que o projeto teria de retornar à Câmara –, de modo a apressar o trâmite. A vitória do governo se confirmou novamente com ampla margem: 60 votos a favor, 10 contra e 3 abstenções.

A mídia colocou-se, desde o primeiro momento, favorável à iniciativa do governo de propor uma “lei de responsabilidade fiscal”, dedicando razoável espaço para o tema. Chama a atenção, entretanto, que o debate na mídia sobre a lei focava não o conteúdo do projeto

proposto pelo Executivo federal, mas a importância de uma lei que regulasse com maior eficiência a “gastança de dinheiro público” promovida pelos governantes.

A análise da atuação dos veículos de comunicação apresentada a seguir é resultado do acompanhamento de 6 jornais diários, dos quais três são paulistas (O Estado de São Paulo, Folha de S.Paulo, Gazeta Mercantil), dois do Rio de Janeiro (O Globo e Jornal do Brasil) e um de Brasília (Correio Brasiliense), pelo período de 15/4/1999, ou seja, os primeiros dias após a chegada do projeto de lei à Câmara, até o dia 19/5/2000, ou seja, os dias que precederam a aprovação da Lei dos Crimes Fiscais na Câmara, lei ordinária de caráter penal que prevê as sanções às condutas que violem os dispositivos da LRF. Nesse período, foram publicadas 137 inserções que expressamente faziam referência à LRF, entre reportagens acerca do trâmite, editoriais, colunas assinadas por colunistas fixos e por convidados.

A maior cobertura foi dada pelos jornais “O Estado de São Paulo” e pelo “Jornal do Brasil”, que foi o primeiro a tratar em editorial o tema, após o início do trâmite na Câmara. O diagnóstico do jornal carioca sobre a situação financeira do país, que fazia eco em todos os demais, era que o desarranjo fiscal resultava da “ineficiência dos mecanismos de controle dos gastos nos três níveis da Federação”, o que seria corrigida com a proposta enviada pelo governo central ao Legislativo<sup>14</sup>. O espaço destinado aos críticos à lei foi quase nulo. Dentre as 137 reportagens, editoriais e colunas contabilizados, apenas quatro traziam opiniões contrárias ao projeto proposto<sup>15</sup>.

É difícil avaliar em que medida a mídia influencia os trabalhos legislativos. Entretanto, é bastante provável que a mídia tenha, para usar os termos de Peter Hall, “catapultado” a idéia de ajuste do governo na agenda pública, “magnificado” a importância da LRF e, de certa forma, alterado as preferências de atores importantes, como avalia Martus Tavares:

*“Quando a LRF chegou ao congresso já havia uma consciência por parte da imprensa da importância desse projeto de lei. Formou-se de uma consciência, que não chegou a se alastrar a todas as camadas, mas chegou aos formadores de opinião e, naquele primeiro momento, a lei chegou ao Congresso já com uma opinião formada a respeito. Tanto é que tivemos condições de trabalhar com as lideranças do governo para que fosse criada uma Comissão Especial”*<sup>16</sup>.

Pouco do conteúdo da lei era debatido pela imprensa. Todos os 26 editoriais do período mencionado procuraram vender a idéia de que a LRF era uma “garantia de vida financeira saudável” ou de que “a credibilidade do país estaria em jogo sem a aprovação da lei”. O “Correio Brasiliense” resume dessa forma:

*“Que sinal estaríamos enviando ao mundo – nós mesmos incluídos – ao rejeitarmos uma proposta que pretende instituir no país a responsabilidade no trato com dinheiro público? A de que aprovamos a irresponsabilidade, não menos que isso”*<sup>17</sup>.

Mesmo a “Folha de S.Paulo”, que procurava manter uma postura mais crítica com relação ao governo FHC, seguiu a mesma linha dos demais jornais, como mostra o editorial de 13/4/2000:

*“Parlamentares de oposição levantaram críticas à lei. Algumas delas de fato parecem fazer sentido. Mas o fato de a legislação não ser perfeita não significa que não deva ser adotada e, com o tempo, melhorada. O Brasil já não suporta mais ser corroído pela gastança irresponsável e pela corrupção desenfreada”*<sup>18</sup>.

Por outro lado, se é verdade que a mídia exerceu papel decisivo nesse processo, não se pode deixar de afirmar que existiu, no âmbito do Legislativo, razoável grau de consenso em torno da idéia de ajuste promovida pelo Executivo.

Uma análise dos discursos de parlamentares na Câmara, entre fevereiro de 1999 a maio de 2000, totalizando 70 discursos, mostra claramente essa convergência e distribuição de preferências a favor do projeto de LRF proposto pelo Executivo. Desse total, 49 foram discursos de apoio ao projeto, muitas vezes citando editoriais de jornais que faziam referência

à lei, de elogio pela aprovação e pela sua imediata implementação. Onze discursos manifestaram-se contrários à lei, sendo a maioria deles dos dois partidos/coligações que votaram contra o projeto do governo. Outros dez traziam sugestões de aperfeiçoamento da lei, anúncios de emendas ou levantavam questões de ordem na votação.

Em resumo, na tramitação da LRF, o uso hábil dos mecanismos institucionais, particularmente do pedido de formação de Comissão Especial e do pedido de urgência, exerceu papel importantíssimo. Além disso, contou bastante a capacidade negociadora do Executivo tanto para evitar modificações significativas no conteúdo proposto pelo governo quanto para neutralizar a ação de potenciais vetos, em especial a dos prefeitos e governadores, tendo como forte *policy advocate* o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso.

Entretanto, não teria o governo obtido o resultado verificado sem a pressão da opinião pública e das mudanças de preferências dos atores congressuais, sobretudo porque o governo central estava mais fragilizado no segundo mandato e os custos de implementar ajustes, portanto, haviam ficado mais altos. Isso mostra que, de fato, a agenda fiscal proposta pelo governo FHC ganhara contornos suprapartidários ao longo do processo de ajuste, superando a coalizão partidária e facilitando, por outro lado, a convergência de preferências dos congressistas.

#### 4. Conclusão

Fazendo uma análise do processo de ajuste fiscal que culminou com a aprovação da LRF, procuramos mostrar neste trabalho as inúmeras especificidades que marcaram o ciclo de mudanças dos anos Fernando Henrique Cardoso (1993 a 2000). Buscamos aqui resgatar as abordagens institucionais e tentar apresentar soluções para alguns de seus impasses, sempre com a preocupação de dar historicidade a esse processo.

As mudanças na ordem fiscal se sucederam, primeiramente, num contexto de centralização dos poderes da União e enfraquecimento dos governos subnacionais. O sucesso do Plano Real explica em grande parte a virada do jogo federativo, a partir da qual o governo federal conquistou legitimidade para **criar um novo paradigma de relações financeiras entre os diferentes níveis de governo**. O equacionamento do déficit público e o equilíbrio das contas públicas em bases permanentes, presente em todas medidas adotadas nesse período – do Programa de Ação Imediata (PAI), de 1993, à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000 –, constitui sua premissa básica. Nesse contexto, o reordenamento das relações fiscais entre o governo central, estados e municípios, a contenção de gastos não-financeiros, em especial os referentes aos gastos com funcionalismo, e a centralização das prerrogativas fiscais em torno do governo federal tornaram-se *issues* centrais dentro da dessa agenda.

A emergência de uma **burocracia fortemente ligada ao novo paradigma** completou a mudança dentro do Executivo federal. Vinculado política e pessoalmente ao ministro da Fazenda e posteriormente ao presidente FHC, o grupo condutor desse processo era composto por economistas-acadêmicos que conheciam profundamente a proposta que pautou o Plano Real. Esse plano, por sua vez, baseou-se em larga medida no aprendizado obtido com o fracasso das experiências heterodoxas anteriores. A convergência de idéias a respeito das causas da inflação e dos meios a serem adotados para combatê-la contribuíram para o baixo grau de conflito intra e interburocrático desse grupo. Além disso, os vínculos pessoais e políticos desses economistas com o presidente facilitaram o estreitamento dos laços verticais com a Presidência e a atuação coordenada entre eles. Não raro, o próprio Fernando Henrique constituiu um forte *policy advocate* das medidas definidas pelo grupo.

A implementação dessa nova agenda fiscal **seguiu uma lógica de path dependence e incremental**, diferentemente dos programas de ajuste que o antecederam, o que também sugere que houve aprendizado político nesse processo. Cada medida implementada gerou uma

nova situação e mudança nas preferências dos atores, pavimentando o caminho para a implementação das medidas seguintes. A Lei da Dívida, de 1997, que permitiu a renegociação das dívidas estaduais, a Lei Camata 1 e 2, que buscou limitar os gastos com funcionalismo, as restrições à emissão de títulos e de AROs constituíram cada qual uma “camada geológica” que foi sedimentada na LRF.

O período também foi marcado por crescentes **pressões e contra-pressões da opinião pública e da mídia** por atitudes mais responsáveis e responsivas por parte dos governantes. Sucessivas denúncias sobre mau uso dos recursos públicos, com grande visibilidade na mídia, além da grave crise que acometia as finanças estaduais e municipais, afetando a qualidade dos serviços públicos, passaram a ser menos tolerados por parte da sociedade, gerando um efeito “bola de neve” de pressões por alterações no *modus operandi* da classe política no trato da coisa pública.

À medida que a agenda fiscal era consolidada, porém, ela passou a adquirir autonomia frente aos interesses partidários. Tanto a estabilização monetária quanto a fiscal deixaram de ser um projeto deste ou daquele grupo político. Nesse sentido, **a agenda fiscal conquistou grande autonomia, tornando-se maior que a coalizão que sustentava o governo FHC**, o que explica a aprovação da LRF num contexto político menos favorável ao governo central, como fora o período do segundo mandato. Esta agenda, mais do que isso, é hoje algo que se impõe até a um partido antes crítico dela, como mostra o governo Lula.

Sob o ponto de vista das instituições, é certo que o poder legislativo do Executivo e o uso hábil da engenharia institucional no interior do Congresso constituíram fatores determinantes para o sucesso na implementação de várias das medidas fiscais e particularmente da LRF. No entanto, essa abordagem encontra limitações analíticas. Primeiro, porque não capta as especificidades de cada *issue*. A Reforma da Previdência, que tramitou em um momento político mais favorável ao governo central (1995 a 1998) teve resultados aquém da expectativa governista; a LRF, ao contrário, apesar das vicissitudes políticas enfrentadas pelo governo central no momento de sua tramitação, registrou resultado fortemente favorável ao governo. Os atores políticos eram os mesmos, bem como os constrangimentos e incentivos institucionais; todavia, os resultados foram diferentes. Em segundo lugar, porque a análise unicamente institucional não dá conta da conformação das preferências dos atores ao longo do processo. Não abarca, de tal sorte, as variáveis que levam à mudança da visão dos agentes. E como vimos no caso da LRF, a modificação legal só foi possível porque já havia um outro clima entre os políticos e a opinião pública no que tange à questão fiscal.

Em resumo, o presente estudo mostrou que para entender o processo de mudança do Estado e suas políticas públicas não basta tratar do jogo institucional, como grande parte da literatura de cunho neoinstitucionalista tem feito; é preciso incorporar também as mudanças na distribuição de poder e, sobretudo, as variáveis relacionadas à conformação das preferências: o papel das idéias e de seus defensores (que devem ter *virtù* para convencer pessoas e coordenar ações), os processos de *path dependence*, a construção de novos consensos na opinião pública – e aqui é importante a posição da mídia – e o aprendizado dos atores em relação aos resultados do jogo político. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada, neste sentido, primeiro porque os políticos sabem que a sociedade não aceita mais o padrão anterior de manejo dos recursos públicos; segundo, porque já não é mais possível, depois de diversas mudanças ocorridas ao longo da década de 1990, ter o mesmo modelo gastador; e, finalmente, porque a classe política também está aprendendo a atuar de forma diferente em relação ao Orçamento. Em suma, mudaram as regras, mas também os atores sociais e políticos.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.
- \_\_\_\_\_; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998 (Série Pesquisas n. 12).
- BACHA, Edmar Lisboa. O Fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 1, janeiro/março 1994.
- BNDES. *Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: BNDES, 2ª ed., abril 2001, CD-ROM.
- BOIX, Carles. *Political parties, growth and equality*. Cambridge University Press, 1998.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso – conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, n. 4, 2001
- \_\_\_\_\_; ARANTES, Rogério Bastos. “*Constituição ou políticas públicas? - Uma avaliação dos anos FHC*”, Mimeo., PUC-SP, 2002.
- HALL, Peter. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, abril 1993.
- JORNAIS O Estado de São Paulo, Folha de S.Paulo, Gazeta Mercantil, Correio Brasiliense, O Globo e Jornal do Brasil, edições de 1993 a 2001.
- LIMONGI, Fernando. & FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, 1998.
- \_\_\_\_\_. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 47, março/1997
- LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 16, 2001.
- \_\_\_\_\_; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 41, outubro/1999.
- \_\_\_\_\_. *Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil*, Mimeo., FGV-SP, 2002.
- MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28/29, 1993
- MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2002.
- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 4, 2000.
- NOTAS taquigráficas da Câmara dos Deputados (10/2/99 a 8/11/00)
- PIO, Carlos. A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 46, 2001.
- RANULFO, Carlos. A crise anunciada. *Conjuntura Política*, n. 33, abril/2002.
- SHICK, Allen. Governments versus budget deficits. In: WEAVER, K. & ROCKMAN, B., *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 34, 1997.

## Notas

---

<sup>1</sup> Em 1992, por exemplo, o país registrava um superávit comercial recorde de US\$ 15,6 bilhões, além de um ingresso de US\$ 7 bilhões em investimentos e reinvestimentos estrangeiros, o maior volume de recursos recebido desde a eclosão da crise em 1982.

<sup>2</sup> “Banco Central vai nomear direção do Banespa”, Folha de S.Paulo, 26/11/1994

<sup>3</sup> “Estados mais ricos gastam dinheiro de impostos com salários de servidores”, Gazeta Mercantil, 29/3/1995

<sup>4</sup> “Dívida do governo salta para 56% do PIB”, Folha de São Paulo, 28/6/2002

<sup>5</sup> “Cresce pessimismo sobre economia” Folha de S.Paulo, 27/12/1998

<sup>6</sup> “Ninguém é punido quase 3 anos após CPI”, Folha de S.Paulo, 19/3/2000

<sup>7</sup> “Entre Estados e União débitos estão acertados”, Gazeta Mercantil, 18/1/2001

<sup>8</sup> Entrevista realizada no dia 21 de fevereiro de 2003.

<sup>9</sup> Entrevista, 17/3/2003

<sup>10</sup> EC 19/98, art. 30: “O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.”

<sup>11</sup> Em entrevista de José Roberto Afonso, *idem*.

<sup>12</sup> Martus Tavares, entrevista, 17/3/2003

<sup>13</sup> “Lei de Responsabilidade Fiscal é aprovada”, Gazeta Mercantil, 26/1/2000

<sup>14</sup> “Austeridade”, Jornal do Brasil, 15/4/1999, editorial

<sup>15</sup> São eles: “TCU diz que lei de responsabilidade fiscal fere autonomia federativa”, Gazeta Mercantil, 16/9/1999; “Lei fiscal é criticada por diretor do BC”, Jornal do Brasil, 11/11/1999; “Irresponsabilidade”, assinada pelo deputado Sérgio Miranda, O Globo, 30/1/2000; “Responsabilidade fiscal e social”, assinada pelo governador do Paraná, Jaime Lerner, O Globo, 4/2/2000.

<sup>16</sup> Em entrevista, *idem*

<sup>17</sup> “Reformas abortadas”, Nelson Torreão, Correio Brasiliense, 5/6/1999

<sup>18</sup> “Freio à gastança”, Folha de S.Paulo, 13/4/2000