

Políticas Fiscais e Accountability: o Caso Brasileiro

Autoria: Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio

Resumo:

O trabalho analisa as transformações político-institucionais recentes na área fiscal no Brasil, estudando-as não só pelo ângulo de sua consistência macroeconômica, mas principalmente pelo prisma da *accountability* democrática. Ao contrário do que afirma boa parte da literatura sobre reforma do Estado, mostra-se que não há uma incompatibilidade entre, de um lado, um melhor desempenho e governabilidade e, de outro, o maior controle e discussão das políticas públicas. O estudo da experiência brasileira revela que as mudanças fiscais mais bem sucedidas resultaram da combinação do reforço da capacidade técnica e do aprendizado organizacional (governança) com um arranjo institucional que combinou negociação e aprovação incremental das medidas. Ao final, o artigo demonstra preocupação com os aspectos que, embora tenham sido construídos sob um modelo mais consociativo, hoje não contemplam formas eficazes de responsabilização da administração pública, o que pode afetar não só sua qualidade democrática, como também sua efetividade.

Introdução

A reforma do Estado tornou-se tema central na maioria dos países capitalistas, desenvolvidos e em desenvolvimento, a partir da grande crise que atingiu suas economias nos anos 1980. A despeito da divergência entre as interpretações, há razoável consenso de que o aparelho estatal deve ser reestruturado em sua dinâmica interna e em suas relações com a sociedade e o mercado. Nesta nova agenda, a dimensão fiscal tem enorme relevância, tanto no debate da literatura como nos processos efetivos de reformulação da máquina governamental. A discussão deste tema tem sido dominada por economistas e, em menor medida, por cientistas políticos, que norteiam suas análises pelo foco do desempenho econômico e da governabilidade. Procura-se aqui conjugar estes aspectos com outra questão que não é antípoda às anteriores: a importância da negociação e da *accountability* democrática para o sucesso das reformas fiscais.

De modo geral, a boa gestão fiscal é tida como condição básica para que o Estado estabeleça fundamentos macroeconômicos saudáveis e, assim, consiga favorecer a obtenção de um crescimento econômico sustentável. É este o pressuposto – correto, diga-se de passagem – que orienta parcela considerável da literatura e dos principais atores políticos. Muitos aspectos influenciam a administração das finanças públicas, como os vetores internacionais, as condições econômicas internas e a história do aparelho estatal em cada país. Todavia, estas variáveis dependem de mecanismos políticos de formulação e implementação, os quais, num regime democrático, são ainda mais importantes e não comportam respostas únicas e lineares.

A variável democrática é duplamente afetada pela questão do ajuste fiscal. De um lado, a democracia pode ser vista como desafio à governabilidade¹. De outro, em nome da governabilidade, podem ser enfraquecidos os mecanismos de responsabilização dos governantes.

Considerando a problemática da governabilidade, observa-se que os governantes em uma ordem democrática, sendo sensíveis às demandas sociais, terão dificuldades de

impor o equilíbrio das contas públicas aos seus eleitores: cortes de gastos públicos e/ou elevações de tributos implicam custos políticos elevados e normalmente concentrados, mas benefícios difusos, incertos e de longo prazo (SCHICK, 1993; MELO, 2002). Tais dificuldades parecem ser ainda mais agravadas em alguns sistemas políticos, como o modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1987). Nele, existem vários pontos de veto no processo decisório (o bicameralismo e o poder dos governos subnacionais, por exemplo), além de ser difícil montar a base de apoio governamental num cenário de fragmentação partidária.

Com relação ao segundo desafio, constata-se que as reformas econômicas e os programas de ajuste fiscal podem comprometer princípios democráticos, em especial os de *accountability*, pois, para se obter governabilidade, certos processos de gestão macroeconômica acabam enfraquecendo os mecanismos de responsabilização dos governantes. Isso se dá com a criação de agências insuladas e protegidas das pressões do restante do sistema político, para as quais são indicados agentes não eleitos (burocratas de carreira, acadêmicos ou profissionais do mercado) que são pouco ou nada constrangidos a prestar contas de seus atos ou omissões ante os cidadãos. Na verdade, a perspectiva da *accountability* democrática têm sido ainda muito pouco desenvolvida na literatura². O presente estudo pretende contribuir para o avanço desse enfoque teórico por meio da análise das transformações político-institucionais recentes na área fiscal no Brasil, estudando-as não só pelo ângulo de sua consistência macroeconômica e da efetividade de suas políticas, mas igualmente pelo prisma da *accountability* democrática.

Entende-se por *accountability* ou responsabilização um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para tanto, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar mais públicas e legítimas as decisões.

A noção de responsabilização política, o artigo incorpora a de incrementalismo. Ao invés de uma concepção exclusivamente totalizadora de reforma, que supõe a necessidade de uma alteração total do *status quo* e a um só tempo, a concepção incrementalista reconhece que mudanças importantes se dão gradualmente e que cada medida tomada e/ou aprovada influencia, em maior ou menor medida, o caminho posterior - é a chamada *path dependence*, ou histerese, para adequar o sentido original a uma palavra em português. Ocorre algo como uma sedimentação por “camadas geológicas”. Nesta mesma linha, Gerald Caiden constatou que as reformas administrativas pelo mundo afora foram realizadas menos por esquemas grandiosos de transformações completas, mas sobretudo mediante aperfeiçoamento e melhorias substantivas incrementais (CAIDEN, 1991: 87).

A ênfase no caráter incremental das reformas leva em conta não só a sua recorrência empírica, como o estudo de Caiden constata para a área administrativa, mas também pressupõe que este modelo possa conjugar melhor os ângulos do desempenho e da democratização das políticas. O incrementalismo pode ser visto como uma contraposição analítica e normativa em relação à visão totalizadora de mudança, fundada numa concepção tecnocrática e insulada de reforma. Ao contrário do que supõe esta concepção, a prática incrementalista, ao incluir mais atores e estender no tempo o processo de transformação, não reduz necessariamente a coerência e a consistência dos projetos. Na verdade, ao abrir mais espaços de discussão e fazer as alterações aos poucos, pode-se aprender mais com os possíveis erros de implementação (variável do desempenho) e tornar as decisões mais responsivas e responsáveis (variável democrática).

Tomando como base esta perspectiva teórico-metodológica e analisando a experiência brasileira, pode-se sintetizar o argumento central do texto do seguinte modo: observou-se que os pontos bem sucedidos de transformação das finanças públicas

brasileiras, desde a redemocratização, obedeceram a uma lógica basicamente incrementalista, orientada por avanços e recuos nas propostas inicialmente estabelecidas e por negociações com diferentes atores políticos. A cada reformulação realizada, ademais, alterava-se o patamar das discussões posteriores, criando uma relação de *path dependence*. Defendemos que este modelo incrementalista é o mais compatível com democracias de tipo consensual, como o sistema presidencialista de coalizão existente no Brasil.

A ênfase aqui atribuída à perspectiva incrementalista não implica desconsiderar a existência de "conjunturas críticas" que geram pontos de inflexão nos processos de mudança política (PIERSON, 2000). São momentos históricos decisivos ou "maquiavelianos", para utilizar a expressão de Pocock (1975), nos quais a posição relativa dos atores, em termos de poder e preferências, é modificada. Com isso, novos parâmetros orientadores das ações coletivas são introduzidos. No caso brasileiro, podemos citar o Plano Real como uma conjuntura crítica (SOLA & KUGELMAS: 2002), a partir da qual o grupo liderado por Fernando Henrique Cardoso - primeiro como ministro, depois como presidente - conseguiu aumentar seu poderio e, desse modo, derrubou alguns obstáculos que impediam a realização de certas reformas, como a variável federativa no caso da renegociação das dívidas estaduais.

O texto que se segue está estruturado em três partes. Na primeira, analisamos o quadro econômico e político no qual se processam as transformações na ordem fiscal no Brasil ao longo das duas últimas décadas e no contexto geral da reforma do Estado. Ênfase especial é atribuída ao papel central do ajuste fiscal na agenda do governo FHC. Na parte II, tais mudanças são examinadas sob o prisma da problemática da *accountability*, observando duas áreas relevantes: a que abarca as novas regras relativas ao endividamento público, criadas pelo Senado Federal, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por fim, apresentamos as considerações finais que sintetizam as análises e apontam algumas perspectivas para o atual governo na área fiscal.

I. Contexto macroeconômico e político das transformações fiscais no Brasil: dos anos 80 às mudanças da era FHC

A derrocada do Estado nacional desenvolvimentista teve seu primeiro grande impulso na crise da dívida externa em 1982. Neste momento, havia um contexto caótico de desorganização das finanças públicas: além da existência de numerosos orçamentos públicos, havia a duplicidade de autoridades monetárias (Banco do Brasil e Banco Central) que também exerciam a função de bancos de fomento ao desenvolvimento econômico (GOUVEA, 1994; OCDE, Brasil 2001). Tal situação foi acentuada pelo caráter autoritário do regime militar, dado que não havia controle público democrático das decisões altamente insuladas tomadas pela tecnocracia econômica. Destacamos essa situação histórica para reforçar nosso argumento de que a qualidade democrática do processo decisório tem efeitos positivos sobre o desempenho das políticas macroeconômicas. Dito de outro modo: se a democracia não é condição suficiente para o sucesso econômico, ela é, porém, condição necessária.

Com a redemocratização, várias pequenas reformas foram feitas, imprimindo um caráter incremental à transformação das finanças públicas. A extinção da "contamovimento" e do Orçamento Monetário, bem como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, enquadram-se neste processo, favorecendo não só o ordenamento das contas públicas no país, mas igualmente a centralização da autoridade monetária no Banco Central.

Os importantes efeitos de tais mudanças institucionais nas finanças públicas foram, no entanto, razoavelmente neutralizadas por dois fatores principais: o processo super-inflacionário, que durou até 1994, com a promulgação do Plano Real; e o contexto de relações financeiras predatórias entre União e governos subnacionais.

Do ponto de vista das relações financeiras intergovernamentais, os governos subnacionais fortaleceram-se ao longo da redemocratização do país, conquistando uma nova posição quanto à repartição de recursos e à autonomia tributária (ABRUCIO, 1998). A Constituição de 1988 é o corolário desse processo. Só que essa mudança não foi acompanhada pela criação de responsabilidade federativa no campo fiscal. Estados e municípios endividaram-se com a certeza de que a União socorreria a todos e, de fato, estes débitos foram sistematicamente renegociados.³ Estabeleceu-se, portanto, uma situação de risco moral no relacionamento entre a União e os governos subnacionais. Três artifícios deram base a este comportamento por parte de estados e municípios:

a) receitas extraordinárias geradas pelo chamado “imposto inflacionário”, oriundo tanto de reajustes da folha de pessoal em níveis inferiores à taxa de inflação quanto do prolongamento dos prazos de pagamento de credores⁴;

b) uso dos bancos estaduais como mecanismo (não legal) de “quase-emissão” de moeda, pela prática reiterada de o governo não saldar as dívidas contraídas com essas agências financeiras, cujos dirigentes eram nomeados (e, portanto, controlados) pelos próprios governadores;

c) por fim, a já mencionada renegociação continuada do pagamento das dívidas com a União, o que na prática significava sua postergação indefinida. Cabe observar que o uso irregular dos bancos estaduais por parte dos governadores contou durante muito tempo com a complacência do Banco Central. Afinal, o Governo Federal várias vezes apelava aos governadores para pressionarem as bancadas estaduais, a fim de aprovar certas medidas no Congresso Nacional⁵.

A transformação deste cenário foi iniciada com o Plano Real (1994) e seu sucesso na estabilização monetária, que afetou significativamente a área fiscal no Brasil, em particular no que se refere às relações financeiras intergovernamentais. Primeiro, porque a redução drástica da inflação praticamente acabou com o *floating* que os governos subnacionais obtinham antes, bem como com a principal forma de alavancagem dos bancos estaduais. O resultado é que, sem o quadro super-inflacionário presente anteriormente, as contas públicas estaduais desnudaram-se, revelando uma situação quase falimentar. A partir dessa fragilidade financeira, os governadores perderam poder vis-à-vis à União e foram, pouco a pouco, perdendo as “torneirinhas” financeiras que utilizaram maciçamente desde 1982, em especial as instituições financeiras estaduais.

A estabilização monetária brasileira, ademais, teve na âncora cambial um elemento-chave. Para tanto, era necessário atrair capitais externos, no mais das vezes por meio da elevação da taxa de juros. O efeito perverso deste mecanismo é bem conhecido: o crescimento exponencial do estoque da dívida pública, que passou de cerca de R\$60 bilhões de reais em 1994 para mais de R\$624 bilhões no final de 2001. O total da dívida pública, que representava 35.8% do PIB no início de 1998, alcançou quase 50% no final de 1999 e girou em torno de 60% ao longo de 2002.

O peso dos juros altos atingiu ainda mais os governos subnacionais, por conta de sua irresponsabilidade passada e fragilidade financeira atual. Neste cenário, a negociação de um novo modelo de relações intergovernamentais se tornou questão de vida e morte para os estados, numa situação de inferioridade para estes, sobretudo com a maior concentração de poder nas mãos da autoridade monetária do Banco Central. Boa parte do reordenamento das finanças públicas na Era FHC teve este cenário como pano de fundo.

2. Mudanças pós-94 : a estabilização monetária e reforço do executivo federal

A estabilização monetária alcançada pelo Plano Real fortaleceu o presidente Fernando Henrique Cardoso, que pôde, principalmente no seu primeiro mandato, montar uma engenharia institucional que julgava adequada para modificar o cenário macroeconômico. Neste sentido, contaram bastante a efetiva concentração da autoridade monetária no Banco Central (SOLA, GARMAN e MARQUES, 2002) e o grande poder conferido ao Ministério da Fazenda, especialmente às suas Secretarias da Receita Federal e do Tesouro Nacional (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). Ao longo dos dois mandatos de FHC, o peso da Secretaria da Receita Federal foi variável-chave para o aperfeiçoamento da máquina arrecadatória e, de algum modo, para o crescimento da carga tributária no país, que passou de 22% do PIB em 1994 para cerca de 34% em 2002, o patamar mais elevado da história brasileira, com o reforço da participação da União no conjunto do bolo tributário.

Para além de sua importância tradicional em qualquer Estado contemporâneo, especialmente em tempos de dificuldades financeiras, o Ministério da Fazenda fortaleceu-se de modo particular no governo Fernando Henrique. Basicamente, esse poderio foi exercido por meio da liberação ou retenção de recursos orçamentários por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que determinava, assim, o ritmo da implementação das políticas definidas por outros ministérios, de acordo com as necessidades do ajuste fiscal⁶.

Igualmente por meio dos técnicos do Tesouro, a Fazenda atuou politicamente como mecanismo de controle dos outros ministérios nos quais os titulares foram nomeados como resultado das negociações para obter apoio no Congresso, fazendo com que eles se ajustassem às necessidades de controle das contas públicas (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999) Finalmente, a STN, que centraliza a gestão de toda a dívida pública, também teve papel estratégico no processo de renegociação da dívida dos governos subnacionais, por conta da federalização desses débitos, detendo conseqüentemente informações sobre a situação das finanças de todos os entes da Federação.

Ainda como expressão do reforço do Executivo federal, cabe mencionar que os bancos estaduais também foram atingidos pelas transformações federativas. Houve extinções, privatizações e, sobretudo, o fim dos socorros compulsórios que marcaram o período anterior. Como resultado deste processo, dez bancos estaduais foram liquidados ou extintos, dezesseis foram transformados em agências de fomento, dez foram privatizados e quatro estão em processo de privatização. Para financiar este processo, o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária) desembolsou, até março de 2002, um pouco mais de 70 bilhões de reais (MORA, 2002: 53).

Duas mudanças na estrutura financeira da Federação merecem destaque especial: a aprovação de novas regras referentes ao endividamento público e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pela sua importância, vale a pena examiná-las em separado.

3. Restrições mais severas ao endividamento público: o papel do Congresso e do Senado

O núcleo das mudanças na área fiscal no Brasil originou-se no Poder Executivo. Mas o Legislativo brasileiro também teve papel decisivo no processo. Embora este aspecto tenha sido pouco marcado nos estudos sobre o tema, pode-se observar que, desde o início dos anos 1990, o Congresso e, em particular, o Senado Federal - que tem a prerrogativa constitucional para estabelecer regras e limites ao endividamento público - vêm criado grande número de leis relativas a esta matéria. Em 1993, a Emenda Constitucional 3 já restringira o endividamento público, só permitindo emissão de títulos

para pagamentos de precatórios judiciais, ou seja, dívidas de particulares contra o Poder público decididas em juízo. Como emitir títulos públicos para pagar precatórios significava, na prática, criar uma dívida nova, essa foi a única brecha deixada pela legislação para o financiamento dos governos subnacionais. Ela foi usada, ao máximo, como fonte "adicional" de financiamento público. E permitiu, inclusive, muitas irregularidades, objeto de farta cobertura da imprensa, levando à instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito(CPI) em novembro de 1996.

Os escândalos acerca da emissão irregular de precatórios mostraram a profunda crise financeira em que se encontravam muitos governos subnacionais. Todavia, é preciso reconhecer que estes puderam agir assim porque sabiam que a elevada inflação dificultava sua percepção e fiscalização, bem como contavam com a conivência das autoridades encarregadas do controle do endividamento. Apesar de a CPI não ter resultado, pelo menos até o momento, na punição judicial dos envolvidos na emissão irregular de títulos precatórios, ela teve um efeito importante para disciplinar as finanças públicas no país: gerou a produção de regras cada vez mais restritivas para o controle do endividamento público. Assim, em setembro de 1997, foi sancionada a lei 9.496/97, pela qual se estabeleceu um conjunto de critérios rígidos de refinanciamento da dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal. Em julho de 1998, o Senado baixou a Resolução 78/98, ainda mais rigorosa, que se tornou um marco de referência na consolidação das condições institucionais para o controle do endividamento público no país.

Dentre as modificações mais importantes trazidas pela resolução 78/98, cabe destacar:

- a) o Banco Central não mais encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização de endividamento de governo que possua resultado primário negativo;
- b) os estados ficam impedidos de conceder isenção fiscal sobre o ICMS se pretendem pedir autorização para financiamento;
- c) ficam proibidas as operações ARO (Antecipação de Receita Orçamentária) no último ano de mandato;
- d) também foi vedada a emissão de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União.
- e) foram ainda estabelecidas medidas com objetivo de dar maior transparência às operações de crédito, tais como exigências de leilões eletrônicos na contratação de ARO e ampla divulgação pelo Banco Central dos leilões para colocação dos títulos estaduais no mercado.

Em dezembro de 2001, o Senado elabora duas novas Resoluções, a 40/01 e a 43/01, que mantêm as condições da anterior (78/98), mas transferem do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional o poder de decidir sobre os pedidos de endividamento dos governos subnacionais. Antes de examinarmos o significado político desta delegação de poder e suas implicações para a *accountability* democrática, é importante marcar o caráter excessivamente rigoroso destas resoluções que proíbem, por exemplo, a emissão de títulos públicos por mais de dez anos (até 2010). Segundo alguns autores, a expansão do mercado primário de títulos estaduais e municipais, tal como ocorre nos Estados Unidos, poderia ser uma fonte alternativa importante para o financiamento do setor público, pois não elevaria a já muito onerosa carga tributária do país (TONETO JR. E GREMAUD, 2000). Mas, apostou-se mais no fato de que a falta de uma cultura de restrição orçamentária forte inviabiliza, no curto prazo, uma forma mais competitiva e responsável de os governos subnacionais se financiarem.

Considerando os efeitos das resoluções do Senado, cabe apontar que, mesmo não havendo uma redução imediata no total de suas autorizações para endividamento,

constata-se que, especialmente a partir de 1997, um número significativo destas ocorreu como parte do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e no bojo do processo de negociação das dívidas entre União e estados. Dentro deste programa, o Senado colaborou com o Executivo federal, autorizando a renegociação das dívidas antigas dos estados, condicionada à privatização dos bancos estaduais e das empresas estatais. Como se indicou antes, a privatização dos bancos estaduais foi prioritária na agenda de ajuste fiscal do Governo Federal, na medida em que aqueles bancos eram usados como alternativa de financiamento dos governos estaduais. Suprimir esta fonte significava, portanto, preencher uma condição fundamental para o ajuste das contas públicas.

De acordo com números colhidos na Base de Dados da Legislação Brasileira, o Senado aprovou 18 autorizações em 1996, dentro do programa mencionado; em 1997, foram 24, representando mais de 30% do total de autorizações concedidas para os governos estaduais. Em 1998, houve 16 autorizações que se enquadravam nesta situação, correspondendo a 28%. Assim, as restrições legais começavam a ser efetivamente cumpridas, sob condições políticas específicas: a negociação entre a União e os governos estaduais, o que levou à federalização das dívidas e à imposição de determinadas exigências aos entes subnacionais.

Para reforçar a argumentação, citamos outro indicador: as restrições e limites impostos pela Resolução 78 sobre as operações ARO fizeram com que o número delas caísse drasticamente. Conforme dados do Banco Central, foram autorizadas nos anos de 1996 e de 1997, respectivamente, 1.330 e 1682 operações ARO para estados e municípios. Só no primeiro semestre de 1998, antes da Resolução 78, o número chegou a 1.227. A partir do segundo semestre de 1998, sob a vigência da nova regra, tais operações despencaram para 46 e em todo o ano de 1999 elas não passaram de 128 (LOUREIRO, 2001).

Estes dados são significativos pois permitem analisar o comportamento do Congresso, particularmente do Senado, em perspectiva ampliada. Mesmo sensível à pressões vindas dos governos estaduais (politicamente inevitáveis), estes empíricos têm mostrado que o Congresso e o Senado, em particular têm se comprometido cada vez mais, ao longo dos últimos anos, com medidas pró ajuste fiscal. Muitos senadores - a maioria, diga-se passagem - optou por uma nova "cultura de responsabilidade fiscal", como se constatou nos discursos dos representantes estaduais não só do governo como da oposição, em consonância com o que ocorria na opinião pública.

O apoio à agenda da responsabilidade fiscal não significou mera submissão do Senado ao Executivo, envolvendo relações de negociação e barganha bem claras entre senadores, governadores estaduais e União. A delegação de poder ao Banco Central, por exemplo, ocorreu no bojo das negociações relativas à privatização dos bancos estaduais que criaram o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária), cujo custo para o Governo Federal já ultrapassou a casa dos 70 bilhões de reais (ABRUCIO, 2000).

4. Mudanças nas políticas econômicas pós-99 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A LRF completa o ciclo das principais mudanças institucionais nas finanças públicas durante a Era FHC. O sucesso nesta empreitada se deveu a três fatores básicos. O primeiro foi o fortalecimento da União perante os governos subnacionais, como mostrado anteriormente. Em segundo lugar, instalou-se uma cultura política de responsabilidade fiscal tanto na opinião pública como nos atores políticos, como se viu no caso dos

senadores. Embora não haja espaço aqui para analisar os fatores que influenciaram a formação desta cultura ou consenso, deve-se indicar que por mais que tal clima de opinião dependa de instituições que solidifiquem este novo padrão, é mister dizer que será difícil, nos próximos anos, a adoção de práticas fiscais irresponsáveis tal qual ocorrera ao longo da redemocratização.

A pressão externa, derivada das crises financeiras que abalaram os mercados na Ásia (1997) e Rússia (1998), também teve grande impacto na aprovação da LRF. Na verdade, o ano de 1999 tornou-se ponto de inflexão importante não só na política cambial e monetária, mas também na área fiscal, com a adoção de uma forte restrição orçamentária e busca por superávits primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI. Em 2003, o superávit primário atinge à casa de mais de 4% do PIB⁷.

É neste contexto de mudanças políticas internas e grandes constrangimentos externos que a LRF é apresentada ao Congresso e aprovada, em maio de 2000, com rápida tramitação e sem alterações consideráveis no projeto original do Executivo. Cabe realçar que ela obteve elevado índice de votos favoráveis: 385 votos a favor, 86 contra e quatro abstenções.

A LRF procura estabelecer regras claras e precisas aplicadas às finanças de todas as esferas de governo. Trata principalmente da gestão da receita e da despesa governamentais, do aumento da transparência financeira, obrigando os governantes a prestarem contas regularmente, e procura inculcar, com mais solidez, o planejamento como prática rotineira da administração fiscal.

Um balanço ainda preliminar de dois anos e meio de vigência da LRF indica que, em grande medida, ela está sendo cumprida. Segundo informações oficiais, o total das despesas com pessoal dos Executivos estaduais no Brasil reduziu-se em termos reais em torno de 2,6%. Isso ocorreu em função de um esforço de reestruturação do funcionalismo, do fim do pagamento de horas extras etc.. Ainda no que se refere aos governos subnacionais, o esforço de redução de gastos tem permitindo que os estados apresentem superávits primários crescentes a partir de 1999. Mesmo com esse esforço fiscal, dados da STN mostram que o crescimento das despesas na área social acompanhou a elevação das receitas (em média 7% ao ano nos estados), já que tais gastos estão, em sua maioria, constitucionalizados. Em outras palavras, não ocorreu uma redução dos *Welfares* locais por conta do cumprimento da LRF. Onde houve cortes foi na rubrica de investimentos, com impacto muito alto em infra-estrutura e saneamento básico, principalmente.

Indo além do quadro geral da Federação, observa-se que a LRF foi implementada diferentemente em função de variações regionais, estaduais e partidárias. Dados sistematizados por Moraes (2002), relativos aos municípios brasileiros trazem informações interessantes para os dois primeiros anos de vigência da LRF. A distribuição regional dos municípios que apresentaram déficits indica que o Sudeste apresentou o maior número de municípios com resultado primário negativo (689) em 2000, com destaque para Minas Gerais, com 392 municípios deficitários. Já em 2001, a Região Nordeste lidera o *ranking*, com 604 governos municipais em situação de déficit. O Sul destaca-se pela excelente melhora nas contas públicas locais, uma vez que 370 prefeituras conseguiram se ajustar no período de 2000/2001.

Mas o aspecto significativo refere-se à dimensão partidária, segundo o mesmo estudo (Moraes, 2002) todos os partidos melhoraram o desempenho fiscal de seus governos, independentemente da posição em relação ao Governo Federal (situação *versus* oposição), em particular no que tange ao cumprimento dos limites de gastos com pessoal (DP) frente à receita corrente líquida (RCL). Tais informações dão indícios de que está se formando uma cultura de responsabilidade fiscal entre os políticos no país. Chama a atenção, todavia, o fato de que o PT, maior partido de oposição, apresentou o maior

crescimento do superávit primário entre 2000 e 2001, superando bastante o desempenho do conjunto dos municípios brasileiros e, inclusive, o dos governados pelo PSDB, partido do presidente da República.

Em suma, o conjunto de transformações político-institucionais ocorridas na área fiscal indica que o Brasil viveu um duplo movimento no campo das finanças públicas ao longo da redemocratização. Por um lado, a partir do esgotamento do padrão de financiamento do Estado nacional desenvolvimentista e do início da redemocratização, configurou-se uma situação de crise fiscal estrutural, com causas provenientes do antigo modelo de intervenção estatal, das relações federativas, das dívidas interna e externa e da persistente inflação. Por outro, como processo pouco percebido, importantes transformações reordenaram e disciplinaram aos poucos as finanças públicas, especialmente no nível federal. Tais modificações formaram uma nova "camada geológica", que permitiu avanços posteriores.

A ênfase no caráter incremental das mudanças não deixa de reconhecer a existência de momentos de inflexão ou conjunturas críticas. Apenas ressaltamos que as alterações não se processam de forma abrupta e total, já que diversas reformas resultaram de um aprendizado com os erros anteriores e até mesmo da utilização de estruturas criadas, quase que imperceptivelmente, ao longo da redemocratização. De fato, as conjunturas críticas podem permitir a abertura de canais que o incrementalismo não teve forças para tal; não obstante, o sucesso das inovações depende da percepção de que o reformismo é um processo.

Sob este pano de fundo, ocorreram transformações no *front* intergovernamental, com a extinção ou privatização dos bancos estaduais, a renegociação das dívidas dos estados e a instituição de novas regras relativas ao endividamento público, ações voltadas contra o modelo predatório anterior, além de ter havido um fortalecimento das instituições econômicas do Executivo, como o Banco Central e o Ministério da Fazenda, as quais puderam coordenar melhor o funcionamento das finanças públicas federais, segundo os objetivos definidos pelos técnicos e aprovados politicamente pelo presidente da República.

Há ainda obstáculos sérios à sustentabilidade da política fiscal, tais como a não aprovação de aspectos essenciais da Reforma Previdenciária, que permitiriam a redução de seu déficit crescente; o aumento da carga tributária sem uma verdadeira racionalização no campo das despesas; a centralização arrecadatória baseada em tributos de péssima qualidade, pois oneram demasiadamente a produção (Contribuições Sociais); e, sobretudo, uma política desequilibrada de juros, responsável por parte considerável da elevação do estoque da dívida pública no país.

III - Mudanças nas instituições fiscais e accountability democrática

Nesta seção, procuraremos examinar as mudanças institucionais na área fiscal à luz da problemática de *accountability*, enfocando em particular o desenho institucional produzido pelas resoluções do Senado destinadas a controlar o endividamento público e pela LRF.

1 - Regras legais de controle do endividamento público e accountability

Com já se indicou, a partir da Resolução 78, de julho de 1998, o Senado criou restrições mais severas ao endividamento público no país e concedeu ao Banco Central o poder de emitir parecer conclusivo sobre os pedidos de endividamento de todos os entes da Federação. Em outras palavras, ele autorizou o BACEN a não lhe encaminhar os pedidos que não se enquadrem nas exigências legais. Configura-se assim uma clara

delegação de poder, pela qual os senadores abriram mão da prerrogativa que o artigo 52 da Constituição Federal de 1998 lhes outorga, de forma exclusiva, de autorizar operações financeiras para União, estados, municípios e empresas estatais, como também de estabelecer as condições de financiamento interno e externo e de fixar os limites de endividamento para todos os níveis de governo.

Em dezembro de 2001, novas resoluções do Senado (40 e 43) transferem esta delegação de poder das mãos do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Na opinião de alguns técnicos, a transferência para a STN justifica-se pela necessidade de centralizar neste órgão o controle das finanças públicas e de manter o Banco Central concentrado em suas atribuições específicas de gestor da política monetária, especialmente em uma eventual situação de formalização de sua autonomia operacional e política⁸

Interessa-nos aqui avaliar o significado político desta delegação. Para se entender sua lógica política, é preciso considerar a complexidade das relações entre política e economia, ou, no caso específico, entre política e estrangulamentos fiscais. De um lado, na condição de representante de seu estado na arena política nacional e percorrendo uma carreira que passa freqüentemente por cargos executivos estaduais, o senador brasileiro sofre pressões dos governadores, que muitas vezes foram seus colegas no Senado. Deste prisma político, recusar o endividamento para governos subnacionais é cortar uma das fontes fundamentais de reprodução política do próprio ator. Por outro lado, ele é membro de um órgão que tem como função constitucional garantir o equilíbrio financeiro dos entes federativos.

É possível interpretar esta delegação de poder considerando que os senadores buscaram criar um mecanismo permanente para evitar pressões "irrecusáveis", ao mesmo tempo que acolhem as necessidades de controle do endividamento. Por intermédio das regras que dão ao Banco Central e depois a STN a capacidade de emitir parecer conclusivo e de rejeitar os pedidos que não preencham as condições legais, não encaminhando tais pleitos para a Comissão de Assuntos Econômicos, o Senado transferiu porção considerável de seu poder decisório em matéria de endividamento para órgãos burocráticos⁹.

Tomando emprestado a analogia utilizada de Jon Ester (1979) com relação à racionalidade limitada de Ulisses diante das sereias, pode-se afirmar que, conhecendo a "fraqueza de sua própria vontade" ou sua incapacidade de resistir a pressões vindas dos governadores e de outros parlamentares, os senadores como que amarraram suas mãos e taparam seus ouvidos, pondo fim a um processo altamente politizado, resolvido caso a caso, e cujos custos tornavam-se cada vez mais elevados, especialmente frente aos estrangulamentos externos que exigem o equilíbrio fiscal. Em outras palavras, a despolitização dos pleitos de crédito e sua transformação em matéria técnica, de alçada da burocracia, mostra como a racionalidade política se acomodou com os ditames do ajuste fiscal no interior do Senado (LOUREIRO, 2001). Ao fim e ao cabo, os senadores mais do que amarraram suas mãos; eles "lavaram" suas mãos.

Cabe perguntar, todavia: qual é o custo político desta delegação? Ao despolitizar o processo decisório relativo ao endividamento público na suposição de que assim haverá um maior controle, este desenho institucional tem efeitos consideráveis para a *accountability* democrática, na medida em que transfere as decisões para mãos de burocratas sem responsabilidade política. Na verdade, isto pode ser apenas a reprodução da velha e desgastada fórmula tecnocrática que predominou na gestão macroeconômica no Brasil e em outros países latino-americanos, não só nos regimes autoritários, mas igualmente nos períodos democráticos (LOUREIRO, 1997). O discurso que justifica esta prática pode ser assim resumido: "para evitar a interferência política, que atrapalha a

melhor decisão técnica, a solução é o insulamento, caminho mais adequado para se alcançar maior eficiência e celeridade nos resultados das políticas ou reformas econômicas". É reduzido, com efeito, o espaço democrático do debate, da discordância e, o pior de tudo, do controle democrático, confinado que fica a uma só arena, exatamente a mais fechada de todas.

As práticas reiteradas no país de clientelismo e de irresponsabilidade fiscal não podem justificar restrições das formas democráticas de controle das finanças públicas. Afinal, não seriam os políticos, justamente por responderem aos cidadãos, os atores fundamentais na criação de uma cultura capaz de equilibrar os ditames do ajuste fiscal com as necessidades de gerar desenvolvimento, emprego e bem estar social, muito mais do que os burocratas, por mais competentes e portadores de *ethos* republicano que sejam? Mais do que comparar a legitimidade desses agentes, o fundamental é saber que a transformação do *modus operandi* dos representantes políticos constitui o principal mecanismo de consolidação das reformas do Estado. Se a burocracia ajudar neste processo, tanto melhor; o que não deve ocorrer é o alijamento dos políticos das decisões técnicas, visto que eles seriam, por natureza, "irresponsáveis".

2 .Lei de Responsabilidade fiscal e accountability

A aprovação da LRF foi considerada um marco no plano das relações intergovernamentais, não apenas porque objetivou melhorar a gestão fiscal de todos os níveis de governo, mas sobretudo em razão de apontar para um novo padrão de responsabilização mútua entre a União e os governos subnacionais. Em termos de *accountability* democrática, ademais, deve-se ressaltar que o processo, embora relativamente rápido em sua aprovação, foi marcado por intensa negociação e barganha ao longo dos últimos dois anos do primeiro governo FHC.

Não se pode esquecer, no entanto, que a pressão internacional vinculada à mudança do regime cambial foi uma variável exógena que atuou fortemente sobre o cálculo dos atores – aliás, tal qual ocorrera em outras modificações fiscais desse período. A variável externa aparece, em maior ou menor medida, nas decisões dos Parlamentos de qualquer país do mundo hoje, não sendo ilegítima em si, mas muitas vezes ela se coloca como uma força indiscutível e inegociável que pode afetar negativamente a *accountability* democrática.

A maior responsabilização entre os entes federativos foi uma conquista em prol do melhor desempenho econômico, pois evita o endividamento perverso que ocorria antes. Representou igualmente um avanço da democracia, uma vez que tornou mais transparente e responsiva a decisão dos governos em relação aos demais, ao estabelecer, por exemplo, a obrigatoriedade de apresentação de relatórios periódicos e impor sanções a quem não cumprir as regras.

Ressalte-se, porém, que esse mecanismo básico de *accountability* federativo está mais preocupado em controlar passo a passo os governos subnacionais do que em discutir regularmente com os atores envolvidos a gestão fiscal do país. Tal modelo tem reforçado a concentração do poder nas mãos da burocracia do Executivo federal, que centraliza o processo de controle, geralmente deslegitimando os reclamos dos outros entes federativos. Deste modo, há o perigo de que o objetivo de transparência contido explicitamente na Lei acabe por funcionar mais como instrumento de controle do Governo Federal sobre os governos subnacionais do que se tornar uma real prestação de contas por parte dos representantes eleitos ao Legislativo e aos cidadãos.

A *accountability* democrática ganharia mais força se a LRF colocasse em funcionamento o mecanismo do Conselho de Gestão Fiscal previsto em seu arcabouço jurídico, mais precisamente no artigo 67. Seu principal objetivo seria harmonizar e

coordenar os entes da Federação, constituindo-se num fórum que reuniria os diversos atores federativos, da sociedade civil e representantes dos Poderes, os quais avaliariam e discutiriam a implementação da Lei, podendo até propor a modificação da legislação, caso julguem necessário. Em resumo, seria uma arena na qual os principais agentes negociariam ajustes no processo e compartilhariam decisões.

O funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal depende de uma lei que o regulamente. É bem verdade que o Executivo Federal enviou proposta neste sentido ao Congresso - projeto de Lei 3744/2000 -, mas também está claro que não houve vontade política para que essa legislação avançasse em sua tramitação. Na ausência dessa regulamentação, todo o poder foi concentrado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que vem editando normas gerais de consolidação das contas públicas (VIGNOLI et alii., 2002: 192-194).

O que explica a posição adotada pelo Governo Federal é o predomínio de uma visão em que a variável democrática da negociação e do controle é percebida como algo que pode afetar negativamente os resultados da política fiscal. O temor da equipe econômica vincula-se à possibilidade de retorno do antigo modelo federativo, marcado pela irresponsabilidade predatória dos governantes subnacionais. Trata-se de uma concepção fiscalista que, no fundo, crê que só uma lei geral, que ultrapasse mandatos e governos, pode garantir o equilíbrio fiscal. Em suma, uma forma de sepultar a política, em sua acepção mais ampla, no terreno das finanças públicas.

A história de irresponsabilidade fiscal do país e o peso da gramática clientelista são razões que não podem ser negligenciadas. Não obstante, da maneira como está definida a LRF, coloca-se em questão o direito à mudança das políticas governamentais. O que está em jogo aqui é a relação sempre necessária de equilíbrio entre governo e Estado, de tal modo que é preciso sim ter regras estáveis no essencial, mas também deve haver um espaço para negociações e mudanças que expressem a dinâmica democrática do voto. Reproduz-se aqui a desconfiança subjacente à certa visão, muito difundida nos meios acadêmicos e mesmo na grande mídia, que supõe ser necessário atar as mãos dos políticos mediante regras para se alcançar o bom resultado econômico, como já ocorrera no já caso mencionado do Senado.

Considerações Finais

O balanço do período mostra que houve reformas fiscais no país, efetuadas ao longo de mais de duas décadas, embora algumas dimensões ou problemas ainda não tenham sido tocados. Muitas vezes este processo se deu de forma incremental, e não por um modo abrupto e linear de mudança. Ocorreram avanços e recuos nas propostas ou objetivos inicialmente estabelecidos e amplas negociações com diferentes atores políticos.

Argumentamos também que o modelo incrementalista ou gradual é o mais compatível com democracias de tipo consensual, como o sistema presidencialista de coalizão existente no Brasil. O incrementalismo requer um **Executivo forte do ponto de vista de governança**, ou seja, da competência da burocracia governamental para implementar de forma efetiva a agenda do governo. Por outro lado, ele é a expressão de um arranjo institucional no qual o **Executivo é politicamente limitado ou constrangido**, ou seja, forçado a levar em conta e negociar com outros atores políticos relevantes e mesmo com grupos organizados na sociedade.

No caso das reformas fiscais, constatamos a existência de negociações continuadas entre os atores políticos no Legislativo e nos governos subnacionais. No entanto, o resultado final, contido nos desenhos institucionais que têm servido de base para o controle do endividamento público e para a LRF, não caminharam na mesma direção.

Restabeleceu-se, assim, a dicotomia entre a concentração de decisões em fóruns insulados do Executivo e os requisitos democráticos de responsabilidade política estendida.

Contrapondo-se à nossa visão, parte da literatura ressalta que é preciso levar em conta o custo político e financeiro das negociações sobre o ajuste fiscal. Do nosso ponto de vista, esta é apenas uma possibilidade e não uma condição necessária. Além do mais, é sempre conveniente lembrar que a falta de negociação pode dificultar a implementação das reformas, gerando, por sua vez, seus próprios custos. A questão está em como incorporar a negociação nas políticas de reformas de tipo incremental, considerando sempre que os atores podem mudar suas posições, alterando a relação inicial de custo-benefício deste processo.

A LRF é exemplo bastante significativo de como mudanças substantivas em uma área de política pública particularmente difícil, como a fiscal, adveio sim de transformações institucionais, mas igualmente derivou de uma nova coalizão de interesses e foi gestada sob uma nova cultura política. Em outras palavras, o sucesso da LRF, a despeito de seu conteúdo politicamente "amargo", é resultado de uma mudança induzida por um grupo no poder que conseguiu alterar, paulatinamente, as preferências da maioria, num processo que tende a sedimentar uma nova forma de organizar as finanças públicas brasileiras. As instituições são necessárias para garantir a continuidade desse movimento, só que elas não podem, sob o ponto de vista democrático, "amarrar" completamente as ações futuras, proibindo que correções de rota e/ou mais negociações sejam feitas.

O caminho do incrementalismo talvez seja percebido como mais difícil. Só que ele é o único capaz de evitar tanto o insulamento burocrático como o clientelismo desbragado. Sua dinâmica passa por um modelo mais responsável em relação ao desempenho e às demandas dos cidadãos. Foi Max Weber o primeiro a mostrar que o desafio das democracias contemporâneas encontra-se na integração da lógica da eficiência com a lógica democrática, e não na sua separação. Decerto que a tensão sempre existirá na relação entre política e técnica e a resolução disso passa certamente por um *trade-off* entre elas. A via mais adequada, no entanto, é procurar estabelecer ganhos mútuos entre democracia e eficiência. É o que tentamos comprovar neste artigo, tanto do ponto de vista normativo como, principalmente, pela análise da experiência brasileira recente.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES S. (1988), "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". Revista Dados, 3(1). Iuperj. Rio de Janeiro.

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.

ABRUCIO, F.L. (2000). *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política (mimeograf.).

ALESINA, A., Roubini, N. e Cohen, G. (1997), *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge University Press.

BANCO MUNDIAL (1997). O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, D.C..

BARBOSA, Fábio e GIAMBIAGI, Fábio. "O ajuste fiscal de 1990-1993: uma análise retrospectiva". In: *Revista Brasileira de Economia*, jul/set 1995, v. 49, n.3, p.521-543.

- BRESSER PEREIRA, L. C. (1993). "Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America" In: Bresser Pereira, Maravall and Pzeworski (1993). *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge University Press.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1996) *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*, Ed. 34, São Paulo.
- CAIDEN, G. (1991). *Administrative reform comes of age*. Walter de Gruyter. Berlin/New York.
- CEPAL. *La política fiscal em América Latina*, 1999 (série Seminários e Conferências)..
- COUTO, C. & ABRUCIO, F.L. (1999). Arenas políticas e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. *Paper* apresentado na XXIII Reunião da ANPOCS. Caxambu.
- DIÁRIO do SENADO FEDERAL (1997), Relatório final. CPI dos títulos públicos. Brasília, agosto.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. (1999), *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora FGV/FAPESP
- GARMAN, C, LEITE, C. E MARQUES, M. (1998), *Impactos da relação Banco Central versus bancos estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso BANESPA*. XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro
- GIAMBIAGI, F. (1997), "A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente?" *Revista de Economia Política*, 17 (1):65, janeiro-março.
- GOMES, J. M. (1999). *A definição do gasto público: aspectos institucionais e disputa política*. Tese de Mestrado. EAESP/FGV. São Paulo.
- GOUVEA, G,. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. São Paulo. Paulicéia, 1994.
- LOUREIRO, M. R. (1997). *Os Economistas no Governo. Gestão Econômica e Democracia*. Editora FGV, Rio.
- LOUREIRO, M. R. "Instituições, Política e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2001, vol. 47, n. 16, pp. 75-96.
- LOUREIRO, M. R. E ABRUCIO, F. (1999), "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, outubro, pp. 69-89.
- MAINWARING, S. (1993), "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova*. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 28/29.
- MELO, M. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil*. Editora Revan. Rio de Janeiro.
- MORA, M (2002). *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. Textos para Discussão, n. 866. IPEA. Rio de Janeiro.
- MORAES, T.C (2002). "Um Estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: Problemas e Resistências Políticas". Relatório do Programa Iniciação Científica – CNPq / NPP/EAESP-FGV
- MUSSA, M. e SAVASTANO, M. "The IMF approach to economic stabilization". Fundo Monetário Internacional, jul 1999, IMF Working Paper (WP/99/104).
- O'DONNELL, G. (1998). "Accountability horizontal e novas poliarquias" In: *Lua Nova*, n. 44: 28-54.
- PARLEMO, V. (2000), "Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão do governo". *Dados*, 43 (3): 521-558..
- POCOCK, J. G. A. (1975). *The Machiavellian moment*. Princeton University Press.
- PRZEWORSKI, STOKES & MANIN (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

RAMOS, Ana Paula. "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).

ROUBINI, N. E SACHS, J. (1989), "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies". European Economic Review, 33: pp.903-938, maio.

SCHICK, A. (1993), "Governments versus budget deficits", in Weaver, K. e Rockman, B., Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad. Washington, D. C., The Brookings Institution.

SOLA, L, KUGELMAS, E. e WHITEHEAD, L(orgs). (2002). *Banco Central. Autoridade política e democratização - um equilíbrio delicado*. Editora FGV, Rio de Janeiro.

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.

STARK, D. E BRUSTZ (1998), l. "Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo", Revista Brasileira de C. Sociais, vol 13, n.36, fevereiro, pp.13-39

VIGNOLLI, F. et alli (2002). A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para Municípios. Editora da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

WEAVER, K E ROCKMAN, B. (1993), Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad. Washington, D. C., The Brookings Institution.

¹ O enfoque da governabilidade é o mais comum entre os estudos que juntam política e economia no entendimento das reformas do Estado. A preocupação básica desta linha é avaliar os efeitos de diferentes desenhos institucionais sobre a governabilidade, ou seja, sobre a capacidade dos governos de levar a cabo, ou não, suas políticas públicas em geral, ou seus programas de austeridade fiscal, em particular (WEAVER & ROCKMAN, 1993; SCHICK, 1993; ; ALESINA, ROUBINI E COHEN, 1997)

² São poucos os estudos que procuram examinar como o desenho institucional afeta os mecanismos de responsabilização dos governantes. Vale a pena mencionar aqui a importante coletânea organizada por Przeworski, Stokes e Manin (1999), reunindo ensaios teóricos e estudos empíricos sobre o tema. E ainda o trabalho bastante interessante de Stark e Brustz (1998), sobre as reformas econômicas nos países do Leste Europeu, no pós-socialismo.

³ De 1988 a 1997, houve sete acordos de negociação das dívidas entre o Governo Federal e os governos estaduais, os quais, na maioria dos casos, não eram cumpridos. O pior de tudo é que não havia punição para aqueles que descumpriam tais contratos, muito menos recompensas para os que seguiam à risca as regras (WERNECK, 1998).

⁴ Segundo estimativas do Banco Central, o imposto inflacionário representava cerca de 2% a 2.5% do PIB no período anterior ao Plano Real (ver, no Site do Banco Central, "Dívida Líquida e Necessidade de Financiamento do Setor Público no Brasil").

⁵ Pode-se citar, como exemplo, a ajuda do Governo Federal, em 1994, aos bancos estaduais para obter apoio no Congresso e facilitar a articulação da candidatura de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República. Nessa época, a União comprou títulos dos bancos estaduais, considerados "podres" pelo mercado, no valor de cinco bilhões de dólares, ou seja, mais do que o dobro do que foi injetado em todas as instituições financeiras nos seis anos anteriores (conforme dados publicados em *O Estado de S. Paulo*, 23/10/1994, *Apud* ABRUCIO & FERREIRA COSTA, 1998: 47).

⁶ É importante lembrar que no Brasil o orçamento aprovado pelo Legislativo é apenas autorizativo, cabendo ao Executivo decidir sobre o ritmo e a quantidade de recursos a serem liberados ou não em cada item aprovado, em função das disposições do caixa e das necessidades de ajuste fiscal. Portanto, o Poder Executivo, através da STN, detém grande espaço de poder na execução orçamentária e, em inúmeras circunstâncias, o utiliza politicamente para garantir apoio dos congressistas (GOMES, 1999)

⁷ Mesmo com esse resultado expressivo, a vulnerabilidade externa do país, fruto da aventura cambial e da aposta equivocada de que o mundo nos financiaria *ad infinitum*, ainda nos obrigará a muitos anos de sacrifício fiscal

⁸ Entende-se por autonomia política do BACEN a capacidade de decidir sobre as metas da política monetária, enquanto autonomia operacional implica apenas a capacidade de gerir os instrumentos necessários para se alcançar os objetivos definidos pelas autoridades eleitas (SOLA, KUGELMAS e WHITEHEAD, 2002).

⁹ São expressivas as palavras do secretário da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, encarregada de examinar os pleitos de endividamento: "Se as matérias sobre endividamento não são remetidas para o Senado, se são triadas dentro do BACEN, haverá menos pressões políticas junto aos senadores. É uma atitude de autodefesa, porque se chega ao Senado um pedido de autorização de endividamento, é muito difícil resistir politicamente às pressões".