

**INCREMENTALISMO, NEGOCIAÇÃO E
ACCOUNTABILITY:
ANÁLISE PRELIMINAR DAS REFORMAS FISCAIS NO
BRASIL**

Maria Rita Loureiro & Fernando Luiz Abrucio

**TRABALHO APRESENTADO NO GRUPO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DA ANPOCS (GT 14)**

Anpocs. Caxambu/MG.

Outubro de 2002

Incrementalismo, negociação e accountability: análise preliminar das reformas fiscais no Brasil¹

Maria Rita Loureiro²

Fernando Luiz Abrucio³

Resumo:

Argumentamos no texto que um modelo incrementalista ocorreu em certos aspectos da reforma fiscal no Brasil. Disto resultou um processo gradual de mudanças, com avanços e recuos nas propostas inicialmente estabelecidas e amplas negociações com diferentes atores políticos. Este modelo incrementalista 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, do ponto de vista da competência técnico-administrativa 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 institucionalmente a levar em conta e negociar continuamente com outros atores políticos no legislativo e nos governos subnacionais, e mesmo com grupos organizados na sociedade.

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. Mesmo havendo uma divergência razoável entre as interpretações, constata-se consensualmente que o aparelho estatal deve ser reestruturado em sua dinâmica interna e nas suas relações com a sociedade e o mercado. Nesta nova agenda, a dimensão fiscal tem enorme relevância, tanto na literatura como nos processos efetivos de reformulação da máquina governamental. A discussão deste tema é dominada por economistas e, em menor medida, 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 democráticas 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 que orienta parcela considerável da

¹ Este texto faz parte de um projeto de pesquisa em andamento e, por isso, algumas questões e conclusões devem ser vistas como tendo um caráter preliminar, já que várias de suas hipóteses devem ser melhor testadas ao longo da pesquisa empírica.

² Professora da Fundação Getulio Vargas de São Paulo e Faculdade de Economia da USP.

³ Professor da Fundação Getulio Vargas de São Paulo e da PUC-SP.

literatura e dos principais atores políticos. Para além dessa percepção genérica, todavia, dois outros pontos são essenciais para nosso trabalho: a especificidade histórico institucional de cada país e a dinâmica democrática aí envolvida. No que se refere ao primeiro aspecto, cabe ressaltar que os países periféricos, mais especificamente os chamados "mercados emergentes" latino-americanos, vivem uma crise fiscal motivada por problemas econômicos internos e externos, havendo uma dinâmica internacional que pressiona as nações, como o Brasil, para adotar certos padrões de política econômica. A dinâmica entre as escolhas dos países e a pressão externa é fundamental para entender os caminhos da reforma fiscal brasileira.

A variável democrática, por sua vez, é duplamente afetada pelas questões do ajuste fiscal. De um lado, há os desafios para a governabilidade, uma vez que os governantes em uma ordem democrática, sendo sensíveis às demandas sociais, terão dificuldades de impor o equilíbrio das contas públicas aos seus eleitores: o corte de gastos públicos e/ou a elevação de tributos implica custos políticos elevados normalmente concentrados e benefícios difusos, incertos e de longo prazo (MELO, 2002). Tais dificuldades parecem ser ainda mais agravadas em alguns sistemas políticos, como o modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão e federativos (ABRANCHES, 1987). Nele, existem vários pontos de veto no processo decisório (bicameralismo, poder dos governos subnacionais, fragmentação partidária etc.), além da dificuldade de montar a base de apoio governamental, embora essas características convivam com um grande poder do Executivo, no âmbito legislativo, na capacidade de interferir nas carreiras dos políticos, no alto grau de insulamento burocrático em diversas políticas públicas e por conta do papel destacado da figura presidencial no sistema político (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

O enfoque da governabilidade é o mais comum entre os estudos que juntam política e economia no entendimento da questão das reformas do Estado. Tais trabalhos se preocupam, basicamente, em 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 e geral, ou seus programas de austeridade fiscal, em particular (WEAVER & ROCKMAN, 1993; SCHICK, 1993; LAVER & SHELPESE, 1994; ALESINA, ROUBINI E COHEN, 1997; SHUGART & MAINWARING, 1997; HAGGARD & McCUBBINS, 2001).

Por um outro lado, constata-se que as reformas econômicas e os programas de ajuste fiscal podem comprometer certos princípios democráticos, tais como a *accountability*, uma vez que, para se obter governabilidade, certos processos decisórios na gestão macroeconômica podem acabar por enfraquecer os mecanismos de responsabilização dos governantes, freqüentemente insulando-se em arenas fechadas às pressões do restante do sistema político e restritas, em geral, a atores não eleitos e, por isso, não constrangidos a prestar contas de seus atos ou omissões ante os cidadãos. Na verdade, a perspectiva da *accountability* democrática têm sido ainda muito pouco desenvolvido na literatura⁴. Assim, 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

⁴ 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 David Stark e Laszlo Brustz (1998) sobre as reformas econômicas nos países do Leste Europeu, no pós-socialismo

consistência macroeconômica e da efetividade de suas políticas, mas igualmente pelo prisma da *accountability* democrática.

Entende-se por *accountability* ou responsabilização política um processo político de negociação, decisão e controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os atores políticos relevantes em uma sociedade. A esta noção, o artigo incorpora a de incrementalismo, que procura coadunar os ângulos do desempenho e da democratização das políticas. A escolha teórica provém da constatação de que o debate sobre reformas fiscais, em particular, é orientado por uma visão insulada, tecnocrática e de governabilidade meramente majoritária, no sentido de Lijphart, que, ao fim e ao cabo, coloca a democracia como um obstáculo ao bom resultado econômico. Trata-se de uma visão muito bem caracterizada por Robert Kuttner, segundo a qual a democracia é um custo e não um bem público, em primeiro lugar, e, mais do que tudo, a partir da qual se supõe que os interesses devam ser isolados da decisão técnica (KUTTNER, 1998).

Questionamos a idéia de que o incrementalismo pode necessariamente comprometer a coerência ou consistência dos projetos de mudanças. Ao contrário, como prática decorrente de um processo amplamente negociado entre diversos atores políticos, as mudanças incrementais podem significar o modo mais compatível com modelos democráticos de tipo consensual que, na clássica acepção de Arendt Lijphart, são de qualidade claramente superior às democracias de tipo majoritário. O presidencialismo de coalizão existente no Brasil estaria dentro do modelo consensual, na medida em que as reformas das políticas públicas devem passar por ampla negociação entre partidos, líderes subnacionais, grupos sociais e até mesmo o Judiciário. Na visão mais corrente da Ciência Política atual, dominada por variantes da Escolha Racional, este grande número de instâncias de veto dificultaria a governabilidade, gerando impasses decisórios. Novas pesquisas, todavia, começam a ver diferentemente tal processo.

Em interessante estudo sobre as bases institucionais da coerência nas políticas públicas colocadas em prática em alguns países do Leste Europeu, no pós-socialismo, Stark e Brustz (1998), indicam que a capacidade de elaborar e implementar programas de reforma pode ser aumentada (e não reduzida, como se afirma mais freqüentemente) quando o poder executivo é menos concentrado ou seja, é mais constrangido a levar em conta diversos atores políticos, prestando contas de suas decisões a estes grupos de veto dentro do governo ou mesmo na sociedade. Na mesma direção de Lijphart que afirma a superioridade do processo decisório de uma democracia baseada na negociação ampla, os estudiosos das reformas pós-socialistas na Hungria, Alemanha e República Tcheca afirmam que os executivos que são forçados à prestar contas a outras instituições estatais, responsabilizando-se politicamente não só no momento eleitoral, mas continuamente ao longo de seus governos e, que são ainda colocados em cheque por atores organizados na sociedade, não são necessariamente executivos fracos. E, o que é mais importante, as políticas que implementam podem ser mais coerentes e efetivas, não sujeitas a mudanças abruptas ou movimentos erráticos. Isso porque sendo constrangidos a debater suas propostas com outros atores, eles aumentam a compreensão dos problemas envolvidos, ampliam a capacidade de obter informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência destes debates e tais informações, só apareceriam posteriormente no momento da implementação, com menor possibilidade de correção. Tal processo encoraja, ainda, os formuladores a pensar vários passos a frente nos jogos estratégicos da política de reforma.

O estudo do caso brasileiro vai se orientar por esta perspectiva teórico metodológica. Para tanto, o texto está estruturado do seguinte modo. Na parte I, analisamos inicialmente o

sentido da reforma do Estado, mais especificamente no campo das Finanças Públicas. Na parte II, apresentamos o contexto econômico e político no qual se processam as transformações na área fiscal no Brasil ao longo das duas últimas décadas e mais particularmente como se define o papel central do ajuste fiscal na agenda do governo FHC. Na parte III, examinamos o quadro geral de mudanças na área fiscal sob o prisma da problemática da accountability, observando mais especificamente duas áreas relevantes: a que abarca as novas regras relativas ao endividamento público, criadas pelo Senado Federal, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

I. O contexto geral da reforma do Estado

O tema da reforma do Estado surge com força ao final da década de 70, quando entra em crise o modelo estatal montado no pós-guerra, o qual tinha sido o agente fundamental de uma era de gigantesca prosperidade das economias capitalistas, centrais e periféricas. Neste primeiro momento, o impulso para a mudança veio da crise fiscal, iniciada com os choques do petróleo e com efeitos por toda a década de 80.

Diante disso, as primeiras propostas de reforma do Estado no mundo desenvolvido articulavam-se em torno da redução da dimensão e dos gastos do aparelho estatal. As vitórias dos conservadores na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos deram o pontapé inicial neste processo, que obviamente, adquiriu contornos particulares segundo as forças políticas de cada país. Passadas quase duas décadas de reformas, ao contrário do que muitas vezes tem se argumentado, os resultados gerais não apontaram para a constituição de um Estado mínimo, mas sim para a reconstrução da forma de intervenção e gestão do aparelho estatal, como mostrou o importante relatório do Banco Mundial, **O Estado num mundo em transformação** (1997).

Primeiramente, procurou-se reduzir o escopo de atuação direta do Estado, por meio de privatizações, concessões ou parcerias. Isto não significou a criação de um Estado mínimo, mas sim a redefinição do papel do Estado, reforçando suas funções indutoras e regulatórias, em detrimento do seu aspecto executor. Outra tendência importante é a adoção de políticas mais rígidas de controle orçamentário e de medidas para aumentar a eficiência da administração pública, revelando que a questão do equilíbrio fiscal transformou-se numa preocupação permanente. Cabe frisar que a obtenção da eficiência não significou, na maioria dos casos, a diminuição dos gastos em relação ao PIB, e sim a otimização dos recursos à disposição dos governos. Se num primeiro momento o debate esteve marcado pelo aspecto meramente econômico – “administração de cortes”⁵ –, a ênfase seguinte foi dada à eficiência (NUMBERG, 1998). Neste sentido, políticas de *downsizing* ou baseadas em programas contínuos de demissão voluntária, como assinalou SCHIAVO-CAMPO (1996), podem resultar em serviços públicos enxutos, mas não menos ineficientes, insatisfatórios aos usuários ou até corruptos.

⁵ Esse é o nome conferido à essa fase por Barbara Numberg (1998: 18). Segundo os dados da autora – e como mostraremos a seguir – essa primeira fase reduziu o número de empregos públicos num pequeno número de países e a diminuição de gastos públicos totais foi ainda menor, sobretudo por conta das transferências governamentais, na qual se destaca a despesa previdenciária.

No mundo desenvolvido, os gastos governamentais em relação ao PIB não foram fortemente reduzidos nem substancialmente elevados. Como mostram os dados da tabela abaixo, os países da OCDE, em média, mesmo depois da reestruturação do setor público ocorrida nas duas últimas décadas, não diminuíram suas despesas: o gasto público médio dos países desenvolvidos alcançou algo em torno de 44,5% do PIB em 1998, próximo à situação da década passada.

Ademais, países que realizaram políticas paradigmáticas para aumentar a eficiência da máquina administrativa não tiveram, no geral, a redução drástica dos gastos públicos como norma, como demonstra a análise de Norman Flynn e Franz Strehl acerca de oito países europeus que realizaram reformas administrativas (Suécia, Grã-Bretanha, Holanda, França, Alemanha, Áustria e Suíça). De 1989 a 1996, em seis desses casos houve elevação dos gastos públicos em relação ao PIB, sendo a Grã-Bretanha e a Holanda as únicas exceções à regra (FLYNN & STREHL, 1996: 2). O mesmo diagnóstico vale para a política de diminuição de funcionários públicos. Em vez de se adotar o receituário radical proposto no começo dos anos '80, a tendência dominante foi o corte de pessoal no Poder Central e o crescimento no número de servidores no nível local, especialmente para a prestação de serviços sociais básicos (saúde, educação e assistência social). Disto resultou que o número médio de funcionários públicos manteve-se em torno de 8% da população, número próximo ao da década anterior (SCHIAVO-CAMPO, 1996). Na verdade, a principal conclusão a respeito do funcionalismo está menos no seu tamanho e mais na sua localização governamental, isto é, está havendo um enorme processo de descentralização em todo o mundo, refletindo-se na descentralização de serviços e de pessoal. Nem os países mais centralizados da Europa, como a França, fogem desta regra. Nesta nação, 56,3 % dos servidores públicos trabalhavam para o Poder Central em 1985; praticamente dez anos depois, em 1994, este número caíra para 48,7%, ocorrendo, concomitantemente, uma elevação dos funcionários nos níveis subnacionais (OCDE, 1997: 37).

Tabela 1 - Gastos Públicos em Proporção do PIB dos Países da OCDE

Países	1970	1975	1985	1995	1998
Alemanha	38,3	48,4	47	49,5	48,1
Austrália	-	31,4	36,5	36,9	34,7
Canadá	33,5	38,5	45,3	46,5	43,7
França	38,5	43,4	52,1	53,7	52,8
Itália	33,0	41,5	51,2	51,8	50,6
Japão	19,0	26,8	31,6	35,4	36,0
Holanda	41,6	50,4	57,1	52,3	48,3
Espanha	21,6	24,3	41,2	44,8	40,6
Suécia	42,8	48,4	63,3	66,0	60,8
Reino Unido	36,7	44,4	44,0	43,3	40,1
Estados Unidos	30,0	32,8	32,9	33,2	33,3
MÉDIA	30,5	39,12	45,65	46,67	44,45

Fonte: OCDE, 1998.

Estas transformações no aparelho estatal resultaram da flexibilização e democratização da gestão pública, tornando-a mais ágil, descentralizada, eficiente e aberta às parcerias e/ou controle da sociedade. Neste sentido, por exemplo, a prestação dos serviços públicos está sendo cada vez mais orientada ao cidadão-cliente. Para tanto, não apenas medidas gerenciais foram propostas. O aspecto decisivo aqui é o aumento da participação dos usuários e da comunidade na avaliação e mesmo na co-gestão dos serviços públicos, fenômeno observado desde os Estados Unidos. (OSBORNE & GAEBLER, 1992) até países com burocracia mais rígida, como a França (TROSA, 1995).

Mais do que um mero instrumento administrativo, a gestão pública orientada pela lógica do cidadão-cliente colocou o tema da *accountability* definitivamente na agenda de reformas. Isto foi impulsionado por dois fatores: o aumento das demandas por participação e/ou por controle das políticas públicas e, sobretudo, a necessidade do Estado se relegitimar, já que vem perdendo parte de seu poder, o que o obriga a aproximar a sociedade da gestão governamental.(OSZLAK, 1998: 9).

A reforma do Estado, portanto, deve ultrapassar a concepção calcada apenas tão-somente na reordenação administrativa e se enquadrar num contexto de redefinição do espaço público, das relações entre o Estado e a sociedade. Para tanto, o desafio atual é encontrar:

“ (...) um espaço virtuoso entre o incremento dos poderes do Estado e o incremento do controle sobre o Estado, para permitir ao governo que governe e aos governados que controlem o governo” (PRZEWORSKI, 1998a: 36).

Resumindo, as reformas no mundo desenvolvido têm buscado conciliar a atuação regulatória do governo na economia, o equilíbrio fiscal, a eficiência e efetividade das políticas, a democratização do Poder público e a redefinição de suas relações com a sociedade, tudo isso ancorado na mudança do perfil do Estado e não em seu desmantelamento. É bem verdade que a compatibilização destes objetivos por vezes é tensa, levando cada país a acentuar um ou outro ponto de acordo com suas peculiaridades históricas, o que inviabiliza a adoção de um *blueprint* como paradigma geral de reforma. Nada mais longe, portanto, do modelo neoliberal ou neo-utilitarista proposto pelos políticos conservadores e intelectuais vinculados ao *Public Choice*.

Nos países periféricos, a reforma do Estado levou à risca um receituário mais liberal que, paradoxalmente, não fora adotado pelos países centrais. Essa peculiaridade também esteve presente no caso brasileiro, que realizou programas extensos de liberalização e privatização, embora em níveis menos intensos se comparados às experiências da Argentina e do México. Além do mais, as transformações do Estado no Brasil foram muito mais negociadas e vinculadas à democratização do que no restante da América Latina (PALERMO, 1999). Na verdade, a relação entre desempenho econômico e democracia no Brasil, se não foi inteiramente associada, pelo menos esteve presente no debate e em parte da implementação das mudanças como perspectivas a se complementar.

Neste artigo, iremos focar a dimensão fiscal da reforma do Estado brasileira, analisando-a a partir dos vínculos entre a ótica macroeconômica e a *accountability* democrática.

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

1. Antecedentes das mudanças fiscais: da crise dos anos 80 à estabilização monetária em 1994

Antes de analisarmos as mudanças mais importantes ocorridas na área fiscal no Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso, é importante retomar, ainda que rapidamente, os antecedentes do processo de ordenamento das finanças governamentais que se inicia nos anos 1980, no bojo da crise da dívida externa. A grande crise que atinge as economias capitalistas nos anos 1970 e 1980, desencadeadas pelo choque dos preços do petróleo, repercutiram no Brasil, como em vários outros países periféricos, sob a forma de uma grave crise de dívida externa que levou ao esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico, fundado no endividamento externo crescente (Bresser Pereira, Maravall & Przeworski, 1993).

Devido a elevação das taxas de juros internacionais no início dos anos 80, tornou-se insustentável o processo de financiamento externo da economia brasileira: o pagamento de juros atingiu US\$ 13 bilhões em 1982, o que equivaleria a 82% das exportações e o déficit em conta corrente representava mais de 5% do PIB. A moratória do México ocorrida naquele mesmo ano representou um sério choque para a economia brasileira: as reservas internacionais reduziram-se, os fluxos financeiros externos cessaram e os investimentos diretos declinaram. A partir daí iniciou-se um longo e difícil processo de renegociação da dívida externa que só foi finalizado em 1994. Em 1983, o governo brasileiro também estabeleceu, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional, programa de estabilização que foi bem sucedido no equilíbrio do balanço de pagamentos, mas fracassou no controle da inflação (OCDE- Brasil, 2001).

Assim, frente às pressões dos organismos internacionais, iniciaram-se os primeiros movimentos de ordenamento das finanças públicas no país e de reforma do sistema financeiro nacional. Eles foram efetuados por um grupo da burocracia governamental organizado no COMOR - Comitê de Acompanhamento da Execução dos Orçamentos Públicos, criado em 1983 e posteriormente na Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, criada em 1984. As principais mudanças implantadas em decorrência dos trabalhos destas comissões foram: fechamento da conta movimento do Banco do Brasil, a extinção do chamado orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, dentro do Ministério da Fazenda, para centralizar o controle das contas públicas (GOUVEA, 1994).

Para se entender melhor o que estas mudanças significaram, é preciso retroceder um pouco no tempo, acompanhando o processo político da criação do Banco Central no Brasil (BACEN) e os impactos desta situação sobre as contas públicas. Quando este foi criado em 1964, o Banco de Brasil (BB) que até então exercia funções de um banco central, era agência extremamente forte na estrutura de poder do país. Tal poder permitiu-lhe reter parcela considerável de atribuições de política econômica, gerando assim uma situação esdrúxula de duas autoridades monetárias em concorrência e de ausência de controle efetivo da política monetária⁶. E, o mais importante, o BB passou a ser o titular da chamada "conta-

⁶ Em 31/12/1964 foi promulgada a lei 4595 que extinguiu a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), órgão do Banco do Brasil e criou o Conselho Monetário Nacional (CMN) como órgão formulador de políticas econômicas e o Banco Central (BACEN) como o órgão executor e fiscalizador dessas políticas. Entretanto, o Banco do Brasil (BB) manteve-se como depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais, prestador de serviços

movimento", criada para processar o nivelamento das reservas com o BACEN. Tratava-se de um passivo do BB em relação ao BACEN, inventado para suprir a falta de infra-estrutura administrativa e técnica do BACEN neste período inicial. Embora criada para ser uma conta provisória, a vigorar apenas no momento de transição institucional, essa conta acabou sendo perpetuada por facilitar a liberação de empréstimos e financiamentos sem que estes constassem no orçamento do governo. Em outras palavras, a conta movimento permitia ao BB sacar sem limites contra o Tesouro inviabilizando qualquer controle fiscal. Além disso, na ausência de uma secretaria do Tesouro, o governo não tinha meios de saber, de fato, como andavam suas contas.

Paralelamente a esta situação de dupla autoridade monetária existente entre BB e BACEN, o poder do Congresso Nacional de legislar sobre questões financeiras foi transferido, durante o período militar, para um órgão da burocracia governamental, o Conselho Monetário Nacional(CMN). Este tinha total poder para administrar a dívida mobiliária sem que as operações transitassem pelo Orçamento Geral da União (OGU). Como consequência do descrédito do OGU, que não tinha capacidade para impor limites e restrições à política fiscal, observou-se o surgimento de orçamentos paralelos que eram submetidos apenas ao poder executivo, como, por exemplo, o orçamento monetário. Na verdade, ao longo da década de 1970 as finanças do setor público brasileiro eram norteadas por uma grande multiplicidade orçamentária. Além do OGU, havia o orçamento monetário, a conta da dívida e ainda o orçamento das empresas estatais.(7)

O orçamento monetário funcionava como uma ferramenta de controle do passivo monetário e não-monetário que era utilizado para a política cambial, para autorizar subsídios, e linhas de crédito a diferentes setores de atividade econômica e outros programas. Observe-se que cada orçamento era aprovado por uma autoridade pública diferente e em momentos também diferentes, o que causava total desarticulação entre as políticas econômicas implementadas pelo governo. conforme analistas das finanças públicas, o orçamento monetário era uma espécie de ralo por onde vazavam os recursos do Tesouro, tais como crédito à agricultura, às exportações à política de preços mínimos agrícolas. E ainda, a partir da crise da dívida externa, abriu-se outro ralo: o do aval da União a qualquer empréstimo externo aos Estados, Municípios e empresas estatais, honrados pelo BB, através do Orçamento Monetário. Também os aportes de recursos aos bancos estaduais depois de 1982, eram supridos por esta Conta Movimento.

Como se não bastasse, havia a conta da dívida que, a partir do início da década de 1970, funcionou de forma autônoma e garantiu a cobertura dos juros e amortizações (serviço da dívida) sempre através da emissão de novos títulos. Esse processo ficou conhecido como o "giro da dívida interna". A dívida crescia em função de diversos fatores, do seu próprio serviço e do financiamento de gastos extra-orçamentários, nunca se sabendo, ao certo, o quanto era devido a cada fator.

Além disso, havia ainda a estratégia adotada pelo governo, ao longo da década de 70, de utilização das autoridades monetárias como bancos de fomento do desenvolvimento econômico,

de compensação de cheques. Foram atribuídas ao Banco Central, por outro lado, algumas funções atípicas de uma autoridade monetária como a de fomento agrícola, do comércio exterior e da construção civil, além de executor da política da dívida do tesouro nacional.

⁷ Até o final da década as receitas e despesas das empresas estatais não haviam sido agregadas em um orçamento consolidado. Somente com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) em 1979 é que o governo começa ter um conhecimento um pouco mais preciso do número total de entidades estatais e fazer um orçamento geral das empresas estatais para o ano seguinte.

como forma de atender a meta de "crescimento com endividamento". Grandes volumes de recursos eram levantados sem elevar a carga tributária, ou seja, sem desestabilizar politicamente o regime militar vigente. A contrapartida era sempre a expansão monetária ou elevação da dívida mobiliária.

Portanto, foi neste contexto caótico - agravado ainda mais com o segundo choque do petróleo em 1979, e no qual era impossível efetuar um controle eficaz da política monetária e do endividamento público - que o Brasil enfrentou a crise da dívida externa em 1982. É interessante notar que a desorganização das finanças públicas brasileiras foi acentuada pelo caráter autoritário do regime militar, dado que não havia controle público democrático às decisões altamente insuladas feitas pela tecnocracia econômica. Destacamos essa situação histórica para reforçar o argumento central do artigo de que a qualidade democrática do processo decisório tem efeitos positivos sobre o desempenho das políticas macroeconômicas. Dito de outro modo: a democracia não basta para o sucesso econômico, mas é condição necessária.

As reformas que levaram à extinção da conta movimento do BB e do orçamento monetário, bem como à criação da STN tornam-se, assim, medidas decisivas em direção ao fortalecimento do Banco Central e ao ordenamento das contas públicas no país, ocorridas ao longo do processo de redemocratização do país.

Todavia, a despeito de sua importância, os efeitos destas mudanças institucionais nas finanças públicas no Brasil ficaram neutralizadas por dois fatores principais: o processo hiperinflacionário que durou até 1994, quando ocorre a estabilização monetária; e o contexto de relações financeiras entre União e governos subnacionais, basicamente predatório desde o final do regime militar. O quadro a seguir permite visualizar de forma sintética as principais variáveis macroeconômicas deste período que revelam dimensões importantes desta crise.

Tabela I - Variáveis macroeconômicas: Brasil anos 1980-1990

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento PIB	1.3	4.7	3.3	- 4.0
PIB per capita	-0.9	2.5	1.2	-5.9
Investimento/PIB	19.3	17.5	16.7	16.0
Salários(1980=100)	106.0	112.5	116.0	106.0
Transferências Recursos/PIB	0.7	4.4	4.9	2.8
Dívida/Exportações	3.7	4.0	3.1	3.5
Deficit orçamentário/PIB	5.4	4.6	6.9	-1.2
Inflação	131.5	313.3	2.337.6	1.585.

Fontes: Banco Central do Brasil e CEPAL Panorama Econômica para América Latina (Apud, Bresser Pereira, 1993: 48)

Do ponto de vista das relações financeiras intergovernamentais vigentes no período, cabe indicar que pela Constituição de 1988 os governadores e prefeitos têm autonomia para "fixar alíquotas de impostos, definir estruturas administrativas, fixar salário, aplicar livremente os recursos próprios e as transferências que recebem da União". Ao mesmo tempo que dava grande autonomia política e financeira, esta estrutura institucional não impedia que os estados e municípios apresentassem comportamento fiscal irresponsável, endividando-se sem poder pagar, na certeza de que suas dívidas seriam assumidas pela União, através de negociações para "rolar" tais débitos (Werneck, 1998). Em outras palavras, o modelo federativo criado pela descentralização democrática deu autonomia aos governos subnacionais, mas não criou mecanismos de responsabilidade fiscal: estes governos gastavam mais do que arrecadavam, endividando-se e posteriormente transferindo suas contas para a União que socorria os inadimplentes. As dívidas com a União eram sistematicamente renegociadas e postergadas. De 1998 a 1998, houve sete acordos de negociação das dívidas entre União e estados. A maioria destes acordos não foi cumprida e, o que era pior, sem nenhuma punição para aqueles que os descumpriam.

Em suma, neste contexto em que o chamado moral hazard era o comportamento típico dos agentes públicos e privados, os problemas de financiamento dos governos estaduais puderam ser contornados, por mais de uma década, através de três artifícios:

- 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 credores)(8);
- b) uso dos bancos estaduais como mecanismo (não legal) de "quase-emissão" de moeda, ou seja, através de práticas reiteradas de empréstimos não saldados junto a 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 precisava, para aprovação de sua agenda política no Congresso, do apoio dos governadores que controlavam a bancada parlamentar de seu Estado (9).

Todavia, com a estabilização monetária alcançada em 1994 (Plano Real) ocorreram mudanças significativas na área fiscal no Brasil e em particular nas relações financeiras intergovernamentais. De um lado, ao manter elevadas taxas de juros, tidas como necessárias não só para o controle da inflação, mas igualmente para atrair capitais externos que sustentassem a

⁸ Segundo estimativas do Banco Central, o imposto inflacionário representava cerca de 2 a 2.5% do PIB no período anterior ao Plano Real (Ver Site do Banco Central, Dívida Líquida e Necessidade de Financiamento do Setor Público no Brasil).

⁹ 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 e Costa, 1998, p. 47).

âncora cambial, o Plano Real gerou efeitos bastante perversos para as finanças públicas do país, especialmente para os governos subnacionais. Entre 1990 e 1995, as dívidas destes governos cresceram 150%, em decorrência sobretudo da elevação da taxa de juros. Dos vinte e sete estados que compõem a federação brasileira, vinte e dois deviam, neste período, mais do que um ano de sua arrecadação.

A manutenção desta política de juros elevados tem feito crescer exponencialmente o 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 2002 (10). O total da dívida pública que representava no início de 1998, 35,8% do PIB, alcançou quase 50% no final de 1999 e está acima de 54% em 2002. As estimativas da relação dívida/ PIB para o final de 2002, diante do baixo nível de crescimento econômico esperado (menos de 2%) são para quase 57%. Se no início de 1998 o conjunto do setor público brasileiro (incluindo governo federal, governos estaduais, municípios e empresas públicas) pagava juros que representavam cerca de 3,5% do PIB, depois da crise do final de 1998, que levou à desvalorização do real frente ao dólar em janeiro de 1999, este percentual passou para mais de 7%, ultrapassando 10%. em 2001 (Relatórios do Banco Central).

Por outro lado, a partir de 1994, por efeito da estabilização monetária, que permitiu maior concentração da autoridade monetária no Banco Central e também favoreceu a configuração de novas relações federativas, ocorreram também modificações político-institucionais nas relações financeiras intergovernamentais e em direção ao maior ordenamento das contas públicas. É o que indicaremos na próxima seção.

2. Mudanças pós-94 : a estabilização monetária e a construção de novas instituições fiscais

Politicamente, a estabilização monetária, alcançada em 1994 teve como efeitos não só a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em primeiro turno, através de ampla aliança entre as forças de centro-direita no país, mas também, no contexto das relações federativas, permitiu que a União recuperasse poder que havia perdido para os governos subnacionais, com a redemocratização e a Constituição de 1988 (ABRUCIO, 1998).

Do ponto de vista macroeconômico, a estabilização monetária e o fortalecimento do governo federal permitiu a efetiva concentração da autoridade monetária no Banco Central (SOLA, GARMAN e MARQUES, 1997) e deu grande poder ao Ministério da Fazenda, especialmente a suas Secretarias da Receita Federal e do Tesouro Nacional (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). Na verdade, ao longo dos dois mandatos de FHC (1995-98 e 1999-02), o peso da Secretaria da Receita Federal exprime não só o crescimento da carga tributária no país que passou de 22% do PIB em 1994 para 33,7% em 2002, o patamar mais elevado da histórica brasileira em 2002 e ainda a retomada da participação da União no conjunto do bolo tributário, mas também revela o aperfeiçoamento da máquina arrecadatória e sua maior eficiência (MELO,

¹⁰ Deste total de R\$ 624 bilhões, cerca de R\$ 330 bilhões referem-se às dívidas refinanciadas dos Estados e Municípios. Mais de R\$ 87 bilhões são os chamados "esqueletos" (dívidas antigas) reconhecidos pelo governo. Também a depreciação significativa do real sobre o estoque da dívida mobiliária indexada em dólares tem respondido pelo aumento da dívida líquida do setor público. Segundo cálculos oficiais relativos à composição da dívida pública até novembro de 2001, a taxa de câmbio elevou a dívida em mais de R\$ 74 bilhões e os juros em mais de R\$ 118 bilhões.

2002)(11). Além disso, como se indicará mais adiante, ocorreu também uma maior centralização das contas públicas na STN e expansão de sua capacidade de controle sobre os gastos públicos.

Neste contexto de retomada do poder da União frente aos governos subnacionais, importantes mudanças políticas-insitucionais pode ser destacadas na área fiscal. Em primeiro lugar, a reestruturação das finanças públicas estaduais, envolvendo novo padrão de renegociação das dívidas dos governos subnacionais e a extinção dos bancos públicos estaduais; outro aspecto relevante é a elaboração de normas legais crescentemente restritivas ao endividamento público; e por fim, mas não menos importante é a promulgação em maio de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal que introduz um novo marco nas finanças públicas do país. Analisaremos a seguir cada um destes três tópicos.

A partir de 1995, no bojo da implementação do Plano Real e com o objetivo de criar condições para uma estabilização monetária sustentável a longo prazo, o governo federal inicia um longo e difícil processo de reestruturação das dívidas dos governos estaduais, que só será finalizado no segundo mandato do presidente Cardoso. Todavia, diferentemente dos acordos anteriores, as negociações neste período assumiram novo padrão: a União tem agora mais força política para punir os governos pelo não cumprimento dos compromissos, contando inclusive com o respaldo do Supremo Tribunal Federal que reconhece o poder da União de não repassar as transferências constitucionais para os devedores inadimplentes. Além disso, nesses acordos foi igualmente negociada a extinção ou privatização dos bancos estaduais, que como se viu anteriormente, constituíam fonte grave de desequilíbrio fiscal. Assim, 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.

Neste processo de reestruturação das finanças estaduais e de ações para o maior controle dos gastos públicos, o papel de destaque deve ser atribuído à burocracia governamental. Com já indicamos antes, com base em interessante estudo sobre o tema, as reformas que levaram à extinção do orçamento monetário e da conta movimento do Banco do Brasil foram elaboradas e levadas a cabo por um grupo da burocracia federal que havia participado durante muitos anos em órgãos do governo, ligados à gestão das contas públicas, e que tinham clara percepção da situação caótica em que elas se encontravam e da necessidade de sua reforma (GOUVEA, 1994). Muitos destes burocratas permaneceram no governo Fernando Henrique Cardoso, ocupando cargos não só de secretários executivos dos ministérios centrais na gestão fiscal do país, como o Ministério da Fazenda e o do Planejamento, mas também em postos de ministros(12).

Assim, pode-se indicar que além do ministério do Planejamento que tem a função primordial de preparar a proposta orçamentária do governo a ser enviada ao Congresso, orientando seu trabalho em função das necessidades do ajuste fiscal, o ministério da Fazenda tem desempenhado papel crucial na coordenação político-administrativa do governo em torno da agenda fiscal, impondo e difundindo a lógica fiscalista para todo o aparato governamental.

¹¹ Cabe indicar que a dependência da União das contribuições (que não estão obrigadas à repartição federativa) cresceu também enormemente, passando de 38% do total da receita federal para 47% em 2001.

¹² Pode-se indicar que, do grupo que participou das reformas nas finanças públicas no Brasil nos anos 1980, Mailson da Nóbrega foi posteriormente secretário executivo e ministro da Fazenda, no governo Sarney (1985-1989); Pedro Parente que foi secretário executivo no Ministério da Fazenda, no primeiro Governo FHC(1995-1998) e no segundo governo, tornou-se Ministro da Casa Civil e posteriormente Ministro da Gestão da Crise Energética; Martus Tavares foi secretário executivo e também ministro do Planejamento respectivamente no primeiro e segundo governo. FHC

No caso do Ministério da Fazenda, cabe destacar particularmente que, além de sua importância tradicional, comum a qualquer estado contemporâneo, especialmente em tempos de dificuldades fiscais, no Brasil ele tem tido seu poder ainda mais fortalecido na administração atual. Tal poder é exercido através da liberação ou retenção de recursos orçamentários por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que determina, assim, o ritmo da implementação das políticas definidas por outros ministérios, de acordo com as necessidades do ajuste fiscal⁽¹³⁾. O ministério da Fazenda, através igualmente dos técnicos do STN, tem exercido ainda um papel político 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 ajustem às necessidades de controle das contas públicas (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999)⁽¹⁴⁾ Além disso, a STN (que também exerceu papel estratégico no processo de renogociação da dívida dos governos estaduais) centraliza toda a dívida pública, como resultado da federalização das dívidas dos governos subnacionais, detendo conseqüentemente informações sobre a situação das finanças de todos os entes da federação.

Com relação às novas regras legais relativas à área fiscal no Brasil, cabe considerar o papel do legislativo neste processo. Pela sua importância, vale a pena examiná-lo em separado.

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

Se o núcleo das mudanças na área fiscal no Brasil origina-se no poder executivo, o legislativo brasileiro também contribuiu decisivamente com o 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 - têm criado grande número de leis relativas a esta matéria. Assim, em 1993 a Emenda Constitucional n. 3 já restringiu 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, muita irregularidade, objeto de farta cobertura da imprensa, levando à instalação, em novembro de 1996, de Comissão Parlamentar de Inquérito(CPI).

Os escândalos acerca da emissão irregular de títulos precatórios mostraram a profunda crise financeira em que se encontravam muitos governos subnacionais. Todavia, é preciso

¹³. 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 que controla os gastos públicos, detém grande espaço de poder na execução orçamentária e, em inúmeras circunstâncias, o utiliza politicamente para garantir apoio dos congressistas (Gomes, 1999)

¹⁴ No primeiro governo FHC, a orientação fiscalista do ministério da Fazenda foi também difundida para os demais ministérios de modo informal, através da influência sobre o processo de nomeação de grande número de altos funcionários em outros ministérios, especialmente seus secretários executivos(Loureiro & Abrucio, 1999)

reconhecer que estes puderam agir assim porque sabiam que a elevada inflação dificultava sua percepção e fiscalização e contavam com a conivência das autoridades encarregadas do controle do endividamento. O próprio relatório da CPI indicou que os Tribunais de Contas dos Estados, o Banco Central e o Senado não estavam exigindo, como condição prévia para autorizar emissão de um novo título, a comprovação do valor das parcelas efetivamente pagas de títulos precatórios, nem tampouco controlavam o índice de correção monetária aplicados aos mesmos.

Embora a CPI não tenha resultado, pelo menos até o momento, na punição judicial dos envolvidos na emissão irregular de títulos precatórios, ela teve um efeito importante no disciplinamento das 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 n. 9.496/97 que estabeleceu critérios rígidos para que a União refinanciasse a 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 :

- o Banco Central não mais encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização de endividamento de governo que possua resultado primário negativo;
- os estados ficam impedidos de conceder isenção fiscal sobre o ICMS se pretendem pedir autorização para financiamento;
- ficam proibidas as operações ARO (Antecipação de Receita Orçamentária) no último ano de mandato;
- ficam proibidas a emissão de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União.
- foram estabelecidas também medidas visando maior transparência nas 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 nova Resolução, no. 43/01, que mantém as condições da resolução 78, mas transfere 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 já não elevaria a já muito onerosa carga tributária do país (Toneto Jr. E Gremaud, 2000).

Por ora, cabe indicar que mesmo não gerando uma redução imediata do número total de autorizações para endividamento após as resoluções do Senado, especialmente a partir de 1997, é interessante constatar que um número significativo destas autorizações 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 (LOUREIRO, 2001). 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 é tida como prioritária na agenda de ajuste fiscal do governo federal, na medida em que aqueles bancos foram usados durante muito tempo como alternativa de financiamento dos governos estaduais. Suprimir esta fonte significava, portanto, preencher uma condição fundamental para o ajuste das contas públicas.

Segundo 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, correspondendo a 28%. Portanto, as restrições legais acabaram sendo cumpridas, sob condições políticas específicas: a negociação entre governos federal e estados que levou à federalização das dívidas e à imposição de determinadas condições aos governos estaduais.

Outros indicadores servem ainda para reforço da argumentação: 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 no ano de 1996 e de 1997, respectivamente de 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.

Estes dados são significativos pois permitem analisar o comportamento do legislativo, e particularmente do Senado, em perspectiva ampliada. Mesmo sensível à pressões vindas dos governos estaduais (politicamente inevitáveis), ele tem se mostrado comprometido com o ajuste fiscal. Isso se revela na partilha de nova "cultura de responsabilidade fiscal", que visivelmente vira consenso nos meios políticos e na opinião pública⁽¹⁵⁾. Na verdade, há alguns anos, a bandeira do equilíbrio das contas públicas e da responsabilidade fiscal vem se tornado tema reiterado do discurso de parte significativa dos senadores. E isso não só entre os líderes da bancada governista, mas também entre alguns membros de partidos da oposição.

Todavia, é importante destacar que, mesmo considerando que os principais partidos da base de sustentação do governo (PSDB, PFL, PMDB) detenham quase 70% das cadeiras do Senado, o apoio desta casa legislativa à agenda fiscal não significou submissão ao executivo, mas envolveu 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 chegou a mais de 51 bilhões de reais. Também as privatizações de empresas estatais foram condicionada à ajuda do BNDES⁽¹⁶⁾.

¹⁵. Pode-se levantar aqui, a título de hipótese, alguns fatores que podem ter influenciado a formação deste consenso em torno da responsabilidade fiscal, nos últimos anos no país: além do sucesso inicial do Plano Real e das pressões do mercado, exigindo maior "confiabilidade" para os investidores externos, também atuaram neste direção, a emergência de um certo clima de intolerância contra a corrupção e de consciência mais clara dos danos que a insolvência dos governos podem gerar à sociedade, como por exemplo, as conseqüências do não pagamento de salários a funcionários públicos (médicos, professores, policiais, etc.) como greves, insegurança nas cidades, deterioração dos serviços públicos, etc..

¹⁶ Descrição bem detalhada destas negociações encontra-se em Abrucio (2000).

Com relação ao processo de reestruturação das dívidas dos governos estaduais, indica-se que as negociações envolveram, de um lado, a assunção por parte do governo federal de um montante superior a R\$86 bilhões de reais(cerca de US\$35 bilhões de dólares) de dívidas mobiliárias e contratuais e seu refinanciamento em 30 anos a um custo bastante favorável(17); e de outro lado, implicaram a aceitação por parte dos governos subnacionais das severas restrições ao endividamento impostas através das resoluções do Senado, como se indicou antes.

Menção especial deve ser dada à rejeição por parte do congresso de aspectos essenciais da Reforma Previdenciária pretendida pelo executivo como peça fundamental para o ajuste fiscal, tais como a idade mínima de aposentadoria e a integralidade dos proventos de aposentadoria pública acima do teto de R\$ 1.200,00. Neste caso, a estratégia do governo fracassou porque, em primeiro lugar, colocou no mesmo processo decisório as transformações da previdência pública e do regime privado (INSS), ajudando assim a formar uma ampla coalizão de interesses entre os perdedores potenciais que barraram partes do projeto (MELO, 2002: 147). Além disso, o governo não conseguiu negociar dentro de sua base e não previu a atuação do Judiciário, que foi em direção contrária, garantindo direitos adquiridos pela Constituição.

Em outras palavras, mesmo tendo sofrido derrota na reforma previdenciária, o governo tem conseguido apoio legislativo para realizar mudanças importantes na área fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal é exemplo importante, como indicaremos mais adiante. Aliás, uma parte da literatura mais recente sobre o sistema político brasileiro indica que condições institucionais (como poder legislativo do presidente, através de medidas provisórias, normas regimentais que concentram poder nas mãos de líderes partidários no Congresso, etc.) têm gerado governabilidade, ao contrário do que afirmavam estudos anteriores (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Todavia, outros estudos têm mostrado que esta governabilidade têm sido alcançada não pela usurpação de poder do executivo ou a submissão do congresso, mas pela negociação continuada entre Presidente e Congresso, permitindo construir e manter uma coalizão relativamente forte, necessária à efetivação de sua agenda de reformas econômicas (LOUREIRO E ABRUCIO, 1999; PALERMO, 200).

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

Antes de analisarmos a LRF, é necessário enfatizar que sua promulgação ocorre dentro de um contexto macroeconômico marcado por profunda instabilidade nos mercados financeiros mundiais. Como se sabe, as turbulências nestes mercados foram desencadeadas pela quebra dos países asiáticos, em 1997 e culminaram com a moratória da dívida externa da Rússia no segundo semestre de 1998 que obrigaram o Brasil a realizar um acordo de socorro financeiro internacional, coordenado pelo FMI em outubro de 1998 e desvalorizar o câmbio em janeiro de 1999, logo no início do segundo mandato de FHC. De fato, do ponto de vista político, se o

¹⁷ Além do sensível alongamento dos prazos das dívidas estaduais, o processo de negociação permitiu a troca de títulos de emissão estadual que pagavam juros de mercado por títulos federais. Para confronto pode-se indicar que o custo de endividamento junto ao governo federal girou em torno de 6% a 7,5% acima da inflação, conforme as garantias oferecidas por cada estado enquanto que a taxa nominal média de mercado em 1997 e 1998 estava respectivamente em torno de 24% e 28,5% ao ano.

primeiro governo inicia-se em clima de grande euforia e apoio popular, relacionado à queda acelerada da inflação, à conseqüente melhoria do poder de compra dos trabalhadores e retomada dos investimentos econômicos, o segundo governo, ao contrário, nasce imerso em profunda crise cambial que leva a uma grande desvalorização da moeda, à retração do nível de crescimento e do emprego e à queda da popularidade do presidente.

O ano de 1999 é um ponto de inflexão importante não só na política cambial e monetária (com a adoção do cambio flutuante e do regime de metas inflacionárias), mas também na política fiscal, que se torna mais restritiva. A partir das maior vulnerabilidade externa e das exigências do FMI para aportar empréstimos ao país, o governo brasileiro se vê constrangido a efetivar programa mais rigoroso de ajuste fiscal: são estabelecidas metas de superávites primários que começam a ser cumpridas a partir do final de 1999 e já em 2001 alcançam o patamar comprometido junto ao FMI, de 3.5% do PIB.

É neste contexto de grandes constrangimentos externos que a LRF é apresentada ao Congresso e aprovada, em maio de 2000, com a tramitação mais rápida de todo o período FHC, e sem grandes modificações no projeto original encaminhado pelo executivo. Cabe realçar que ela obteve elevado índice de votos favoráveis: 385 votos a favor, 86 contra e quatro abstenções.

Do ponto de vista de seu conteúdo, a LRF procura estabelecer regras claras e precisas aplicadas a todas as esferas de governo relativas à gestão da receita e da despesa públicas e à gestão do patrimônio público. Objetiva também aumentar a transparência da gestão financeira, obrigando os governantes a prestarem contas regularmente, e introduzindo o planejamento como prática rotineira da administração fiscal.

Entre os principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal, merecem destaque:

- a) Limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também, e aí está a sua novidade, o percentual equivalente a cada um dos Poderes executivo, legislativo e judiciário, eliminando assim a distorção existente anteriormente nos governos estaduais.
- b) Reafirmou os limites mais rígidos para o endividamento público estabelecidos pelo Senado Federal, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor. O principal mecanismo de enforcement não é o judicial, como se destacou na imprensa, mas sim a retenção de transferências constitucionais e a proibição de obtenção de empréstimos e de convênios com o Governo Federal.
- c) Definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento. Foram criados também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal – a ser ainda constituído.
- d) Mecanismo de controle das finanças públicas em anos eleitorais.
- e) Por fim, e mais importante, proibiu a prática de socorro financeiro entre os níveis de governo, reduzindo o risco moral (moral hazard) entre agentes públicos e destes com os privados.

Pode-se observar que várias das normas produzidas pelo Senado ao longo dos últimos anos serviram de base para a recente LRF, tida como marco no ajuste fiscal do país. Segundo alguns autores, tais mudanças visam prevenir déficits imoderados e reiterados, limitar a dívida pública a

níveis prudentes, preservar o patrimônio líquido, limitar o gasto público continuado, estabelecer uma administração prudente dos riscos fiscais e oferecer amplo acesso à sociedade das informações sobre as contas públicas. Todos estes mecanismos estão atrelados a dois tipos de punição: um de cunho administrativo, limitando a ação do governante quando não cumprir adequadamente as regras; e outro de natureza político-jurídica, cujo objetivo é punir a ação no âmbito político, com retirada de direitos políticos ou do governante do próprio cargo, e procurando também estabelecer penas cíveis e criminais aos que desrespeitarem à LRF.

Um balanço ainda preliminar de dois anos de vigência da LRF indica que, de modo geral, ela está sendo cumprida. Segundo informações oficiais, o total das despesas com pessoal do Poder Executivo estadual no Brasil reduziu-se em termos reais em torno de 2,6%. Isso ocorreu em função de um esforço de reestruturação de pessoal, 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 governos municipais apresentem superávites primários crescentes a partir de 1999. Outro dado interessante referente à LRF foi que a economia obtida não levou à diminuição dos gastos sociais. Dados da STN mostraram que o crescimento das despesas na área social acompanhou a elevação das receitas (em média 7% ao ano nos estados). Ademais, as despesas com assistência e previdência reduziram-se sobretudo pelo estímulo à constituição de Fundos Previdenciários nos govornos subnacionais

Sintetizando o conjunto de transformações político-insitucionais ocorridas na área fiscal no Brasil ao longo das duas últimas décadas, pode-se dizer o Brasil tem vivido um duplo movimento no campo das finanças públicas. 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 (que envolveram inclusive uma moratória, em 1987) e da persistente inflação. Por outro, como processo pouco percebido, importantes transformações reordenaram e disciplinaram as finanças públicas, especialmente no nível federal. A partir da estabilização monetária em 1994, há a quebra do modelo predatório de relações federativas, com a extinção ou privatização dos bancos estaduais e renegociação das dívidas dos estados; surgem novas regras relativas ao endividamento público e outras medidas constitucionais que melhoram a gestão das finanças públicas.

Concomitantemente a este processo, contudo, constatam-se 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, primordialmente); e, sobretudo, a política de juros responsável, como já indicado, por parte considerável da elevação do estoque da dívida pública no país. O quadro a seguir permite visualizar o duplo movimento deste conjunto de mudanças na área fiscal.

Principais mudanças político-institucionais na área fiscal no Brasil nas duas últimas décadas: tendências e contra-tendências ao ordenamento das contas públicas e ao ajuste fiscal

Movimentos de ordenamento

Contra-tendências

Anos 80

- . Crise dívida externa/esgotamento do modelo financiamento que levam a:
- . Fechamento Conta Movimento BB
- . Extinção Orçamento Monetário
- . Criação da STN

- . Processo inflacionário
- . Caráter predatório das relações financeiras: União e governos subnacionais (Constituição 1988)

Anos 90/2002

- . Renegociação da dívida externa
- . EC. no. 3 - restrições ao endividamento

- . Permanência de alta inflação

Estabilização monetária, 1994

- . Fortalecimento União
- . Novo padrão de renegociação dívida pública
- . Resolução do Senado no.78/98:
- . Reformas da Previdência e Administrativa

- . Política de juros elevados
- . Déficits fiscais até 1999
- . Dívida pública crescente com altos custos de rolagem
- . Caráter limitado das reformas

Mudanças pós-99

- . Desvalorização cambial
- . CPMF/elevação carga tributária
- . Superávits primários, desde 1999
- . LFR, maio 2000
- . Centralização autoridade fiscal: STN
- . Resolução Senado no.43/2001

- . Limites do lado receita: baixo crescimento, fim das privatizações
- . Déficits previdenciários crescentes
- . Estoque elevado da dívida pública com altos custos de rolagem

III. Mudanças nas instituições fiscais e accountability democrática

Nesta seção procuraremos examinar as mudanças institucionais na área fiscal à luz da problemática de accountability democrática, enfocando em particular o desenho institucional produzido pelas resoluções do Senado destinadas a controlar o endividamento público no país e pela LRF que completa, no momento, dois anos de vigência.

1. Regras legais de controle do endividamento público e accountability democrática

Como indicamos anteriormente, a partir da Resolução de no. 78, de julho de 1998, o Senado federal, além de criar restrições mais severas ao endividamento público no país, concedeu ao Banco Central o poder de emitir parecer conclusivo sobre os pedidos de endividamento por parte de todos os entes da federação(18). 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 o Senado abre mão da prerrogativa - que o artigo 52 da Constituição Federal de 1998 lhe outorga, de forma exclusiva - de autorizar operações financeiras para União, estados, municípios e empresas estatais e ainda de estabelecer as condições de financiamento interno e externo e de fixar os limites de endividamento para todos os entes federativos.

Por sua vez, em dezembro de 2001, uma nova resolução do Senado, a de no. 43, transfere esta delegação de poder, das mãos do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional(STN). Segundo alguns técnicos a transferência para a STN justifica-se pela necessidade, de um lado, de centralizar neste órgão o controle das finanças públicas, e de outro, a necessidade 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 política.

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 constrangimentos fiscais. De um lado, na condição de representante de seu estado na arena política nacional e percorrendo uma carreira que passa frequentemente 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 geração de recursos para atender demandas inadiáveis da população e portanto é uma alternativa praticamente irrecusável para um senador. Por outro lado, ele é membro de um órgão que tem como função constitucional, garantir equilíbrio financeiro dos entes federativos .

Pode-se interpretar esta delegação de poder considerando que os senadores visaram, assim, criar um mecanismo permanente para evitar pressões "irrecusáveis", ao mesmo tempo que acolhem as necessidades de controle do endividamento (19). Através das regras que dão ao Banco Central e depois a STN a capacidade de emitir parecer conclusivo e de rejeitar, não encaminhando para a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, os pedidos que não

¹⁸ O artigo VII da Resolução 78/98 assim estabelece: “*O Banco Central do Brasil não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito de tomador que apresente resultado primário negativo no período de apuração da Receita Líquida Real ou que esteja inadimplente junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional*” (grifo nosso).

¹⁹ Eis o que diz a respeito um dos senadores entrevistados: “Quando a solicitação do Estado ou município está no limite do previsto nas resoluções, na 65 e agora na 78, ainda assim há pressão dos governadores, dos secretários e parlamentares. Há exemplos semanais (dessa pressão)”. São também 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 auto-defesa, porque se chega ao Senado um pedido de autorização de endividamento, é muito difícil resistir politicamente às pressões”.

preenchem as condições legais, o Senado transferiu porção considerável de seu poder decisório em matéria de endividamento para órgãos burocráticos.

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 própria incapacidade de resistir à pressões vindas dos governadores e de outros parlamentares, os senadores como que amarram suas mãos, pondo fim a um processo altamente politizado, resolvido caso a caso, e cujos custos tornavam-se cada vez mais elevados, especialmente frente aos constrangimentos 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 acomoda com os ditames do ajuste fiscal no interior do Senado.

Todavia, cabe perguntar: Qual é o custo político desta delegação? Certamente o comprometimento da democracia e da accountability governamental. Na verdade, é preciso destacar que este desenho institucional, ao despolitizar o processo decisório relativo ao endividamento público - na suposição de que assim fazendo, o controla melhor e o torna mais eficaz - tem efeitos consideráveis para a accountability democrática, na medida em que transfere as decisões para mãos de burocratas sem responsabilidade política. Na verdade, tal desenho apenas reproduz a velha e desgastada fórmula tecnocrática que sempre predominou na gestão macroeconômica no Brasil, como em outros países latino-americanos, não só nos regimes autoritários, mas igualmente nos períodos democráticos. Para evitar pressões políticas, consideradas sempre clientelistas e portanto ilegítimas, concentram-se as decisões em mãos de tecnocratas sem responsabilidade política, insula-se a burocracia, na suposição de que este é o caminho para se alcançar maior eficácia nos resultados das políticas ou reformas econômicas (PALERMO E NOVARO,1996; LOUREIRO, 1997).Em outras palavras, contra o clientelismo, contra a submissão dos decisores a interesses particularistas, corporativos ou imediatistas, elimina-se completamente a prática política, em sua acepção mais ampla, como luta entre opiniões ou interesses diversos, como debate, como espaço de manifestação da discordância.

Contudo, nunca é demais indagar: não são os políticos eleitos que, pela natureza de seu mandato, poderão melhor equilibrar os constrangimentos da economia com os princípios da democracia? Ou melhor, não serão eles (justamente porque têm que responder ao povo) os mais capazes de moderar 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.

2 – Lei de Responsabilidade fiscal e accountability

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (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 bastante ligeiro em sua aprovação (como mostramos anteriormente), 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 como dito antes. A variável externa aparece, em maior ou menor medida, na decisão de qualquer parlamento nacional do mundo, 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, ao mesmo tempo, uma conquista em prol do melhor desempenho econômico, pois evita o endividamento perverso que ocorrera antes, e da democracia, uma vez que tornou mais transparente e responsiva a decisão de um nível de governo em relação a “tragédia dos comuns” intergovernamental, através de relatórios periódicos e sanções a quem não cumprir. Ressalte-se, porém, que esse mecanismo básico de accountability federativo está mais para a “patrulha de polícia” do que para o “alarme de incêndio”, utilizando-se do argumento de McCubbins (1994). Isto é, a LRF está mais preocupada em controlar passo a passo os governos subnacionais do que em atuar quando surge um problema, discutindo sua resolução com os interessados. Ademais, a garantia do cumprimento destas regras ficou basicamente nas mãos da burocracia do Executivo federal, que concentra e centraliza este processo, deslegitimando os reclamos dos outros entes federativos. Deste modo, o objetivo de transparência contido explicitamente na Lei acaba funcionando mais como instrumento de controle do Governo Federal sobre os governos subnacionais do que uma real prestação de contas aos representantes eleitos para o Legislativo e aos cidadãos.

Esta situação poderia ser revertida se a LRF colocasse em funcionamento o mecanismo do Conselho de Gestão Fiscal previsto na lei, o qual seria o fórum federativo habilitado a reunir os diversos atores para avaliarem, discutirem, e caso entrem em acordo, modifiquem aspectos da legislação que julgarem necessários. Seria, portanto, um órgão institucional no qual os atores negociaram ajustes no processo e compartilhariam decisões. Na ausência de sua regulamentação, todo o poder foi concentrado no Executivo Federal, mais particularmente na Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Na verdade, a ausência do Conselho de Gestão Fiscal resulta do predomínio de uma visão, dentro do executivo federal, de que a variável democrática da negociação e do controle pode afetar negativamente os resultados da política fiscal. Teme-se que o Conselho de Gestão Fiscal possa tomar decisões que levem ao retorno do antigo modelo federativo, marcado pela competição predatória, ou então que coloque em cena demandas por alterações em partes consideradas essenciais da Lei, elevando os gastos públicos.

A visão fiscalista, no fundo, crê que de só uma lei geral, que ultrapasse mandatos e governos, pode garantir o equilíbrio fiscal. Com isso, 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. A desconfiança subjacente na perspectiva do Public Choice supõe que somente atando as mãos dos políticos por regras técnicas perfeitas pode se alcançar o bom resultado econômico, como já ocorrera no caso do Senado brasileiro acima mencionado. Foi assim também que através de um processo de delegação quase irrestrita de poderes ao Banco Central, o Brasil adotou durante quatro anos(1994-1998) uma política cambial errada que não pôde ser criticada e aperfeiçoada ao longo do caminho. O resultado foi duplamente ruim: para a economia e para a democracia.

Considerações Finais

Argumentamos no texto que houve reformas fiscais no país, efetuadas ao longo de mais de duas décadas, embora algumas dimensões ainda não tenham sido tratadas. Geralmente este processo deu-se de forma incremental, e não por um modo abrupto e linear de mudança. Houve 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, do ponto de vista da competência técnico-administrativa 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 institucionalmente a levar em conta e negociar continuamente com outros atores políticos relevantes e mesmo com grupos organizados na sociedade.

Cabe ressaltar que democracia consensual não significa executivo fraco e tampouco fragmentação de poderes sem responsabilidade mútua. O que se requer é sim um executivo forte em termos de capacidade de coordenação governativa, mas institucionalmente constrangido, e um sistema político, especialmente nas esferas congressual e federativa, com poder de controle, mas responsável perante o processo decisório.

Concordando com PALERMO (1998) em sua comparação dos casos brasileiro e argentino, reformas incrementalistas supõem que os projetos de mudanças não sejam elaborados no formato de “pacotes” orgânicos, no qual os objetivos supostamente só serão alcançados se não houver “desvios” ao que foi inicialmente planejado pelo grupo de policymakers. Qualquer alteração resultante da luta política é vista como descaracterização ou perda de eficácia do processo de reforma. Ao contrário, reformas gradualistas implicam a construção dos projetos de mudanças a serem processados ao longo do tempo, adaptáveis a novas informações e abertos à dinâmica das interações estratégicas de uma pluralidade de atores políticos.

O padrão de reformas econômicas no Brasil correspondeu, em parte, ao modelo incrementalista. Isso pôde ser percebido em aspectos tributários e na negociação federativa, em especial. Em outros momentos, contudo, prevaleceu uma visão majoritária quanto ao processo decisório, cujo caso exemplar foi a condução da política monetária e cambial pelo Banco Central. Assistiu-se a uma convivência entre estes dois modelos, e, segundo o aferido neste trabalho, quanto mais consensual o processo, mais efetivas são as políticas.

No caso das reformas fiscais, constatamos uma negociação continuada 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. Com isso, restabeleceu-se a dicotomia entre a concentração de decisões em fóruns insulados do Executivo e os requisitos democráticos de responsabilidade política estendida.

Assim, levando adiante tal argumentação, poderíamos levantar como hipótese que a presença destes núcleos ainda impermeáveis à negociação podem estar na raiz da persistência de erros na gestão macroeconômica, comprometendo sua sustentabilidade a médio e longo prazo, como apontam vários analistas nos meios acadêmicos, políticos e empresariais. Dentre eles podem ser citados, por exemplo, a rigidez na restrição ao crédito para o setor público, estabelecidas pelas resoluções do Senado, e mesmo a manutenção tão prolongada de elevadíssimas taxas de juros – que, segundo observadores de perfis ideológicos diferentes, é excessivamente cautelosa e mesmo não necessária para garantir a estabilidade monetária e a credibilidade aos investidores externos. A manutenção destas políticas, a despeito das críticas reiteradas, que apontam resultados desastrosos comprometendo o desenvolvimento econômico, o emprego e elevando enormemente o estoque dívida pública e a relação dívida/PIB, é certamente resultado de arranjos institucionais que ainda pouco constroem o executivo e seus gestores macroeconômicos, tornando-os pouco accountable ou politicamente responsabilizados por seus atos ou omissões perante o *demos*.

Na verdade, como já apontou Weber, o desafio das democracias contemporâneas encontra-se na integração da lógica da eficácia econômica com a lógica democrática, e não na sua separação. Diferentemente do que prega uma visão estritamente economicista, não há um trade-off entre eficiência e democracia, mas sim ganhos mútuos.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES S. (1988), “Presidencialismo de coalizção: o dilema institucional brasileiro”. Dados, Revista de Ciências Sociais, 3(1).

ABRUCIO, F. (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 (mineograf.).

ABRUCIO, F. E COSTA, V. (1998), Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Pesquisa, n. 12, Fundação Konrad Adenauer.

AFFONSO, R. (1995), “A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo”, in AFFONSO, R. E SILVA, P. L. (orgs.), *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/UNESP.

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

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

ALMEIDA, M. H. T. (1999), “Negociando a reforma: a privatização das empresas públicas no Brasil”. *Dados*. Revista de Ciências Sociais, 42 (3).

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.

BATISTA, Paulo Nogueira. “Ajustamento das contas públicas na presença de uma dívida elevada: observações sobre o caso brasileiro”. In: *Revista de Economia Política*, out/dez 1989, v. 9, n. 4.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1996) *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*, Ed. 34, São Paulo.

CAMPOS, I. W. (2002) *O Impasse da reforma tributária na era FHC. Tecnocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção*. Tese de Doutorado apresentada na FFLCH da Universidade de São Paulo(mimeog..)

CEPAL. *La política fiscal em América Latina*, 1999 (série Seminários e Conferências)..

DIÁRIO do SENADO FEDERAL (1997), Relatório final. CPI dos títulos públicos. Brasília, agosto.

DILLENGER, W., PERRY, G. e WEBB, S. (2000), *Macroeconomic management in decentralized democracies: the quest for hard budget constraints in Latin America*. Trabalho apresentado na reunião da LASA, março.

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. Sao Paulo.

GOUVEA, G., *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo. Paulicéia, 1994.

HAGGARD & McCUBBINS, (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press.

HIBBS, D. (1977), “Political parties and macroeconomic policy”. *American Political Science Review*, 71, dezembro.

IVERSEN, T. E WREN, A. (1998), “Equality, employment and budgetary restraint: the trilemma of the service economy”. *World Politics*, 5 (4): 507-546, julho.

KUTTNER, R. (1998).*Everything for Sale: the virtues and limits of markets*. N. York, Knopf.

LAVAR, M. E SHEPSLE, K. (1994), *Cabinet ministers and parliamentary governments*. . Cambridge, Cambridge University Press.

LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.

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.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MELO, M. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil*. Editora Revan

MUSSA, Michael e SAVASTANO, Miguel. "The IMF approach to economic stabilization". Fundo Monetário Internacional, jul 1999, IMF Working Paper (WP/99/104).

NUMBERG, B.(1998). Gerência de Recursos Humanos no setor público. ENAP, Brasília.

OSBORNE, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. N. York. Plume

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.

PALERMO, V. (1998). "Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil". IN: *Lua Nova*, n.45

PALERMO, V. & NOVARO, M. (1996). Política y poder en el gobierno de Menen. FLACSO/ Grupo Editorial Norma.

POLLIT, C. (2000). Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford 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).

REZENDE, Fernando. "Federalismo fiscal no Brasil". In: *Revista de Economia Política*, jul/set 1995, v. 15, n. 3.

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.

SCHIAVO-CAMPO, S. (1996). "A reforma do serviço público". Finanças e Desenvolvimento. World Bank. Setembro.

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., GARMAN, C. E MARQUES, M. (1997), Central Banking, democratic governance and political authority. Seul Korea, XVII International Congress. IPSA.

STEINMO, S. (1989), "Political institutions and tax policy in the United States, Sweden and Britain". World Politics, XLI (4): 500-535, julho.

STARK, D. E BRUSTZ (1998), I. "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

SWENSON, P. (1991), "Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: employer power, cross-class alliances, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden". World Politics, 43 (4): pp.513-544, julho.

TSEBELIS, G. (1990). Nested games: rational choice in comparative politics. Berkeley University of California Press

TONETO, JR. & GREMAUD (2000). "Por que não um mercado de títulos municipais?" *Informações FIPE*, 239, agosto

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

_____. "Uma proposta para acelerar o ajuste fiscal". In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (coord.). Brasil: desafios de um país em transformação, Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

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