



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE).

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)

JUCEMARA CASTRO VELLOSO

**A DINÂMICA DAS INSTITUIÇÕES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS : O
CASO DAS REFORMAS NO PERÍODO DO PLANO REAL**

Brasília

2011

JUCEMARA CASTRO VELLOSO

**A DINÂMICA DAS INSTITUIÇÕES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS : O
CASO DAS REFORMAS NO PERÍODO DO PLANO REAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Distrito Federal, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Linha de pesquisa: Gestão de Organizações
- Orçamento Público

Orientador: Prof. PhD. Paulo Carlos Du Pin
Calmon

Brasília

2011

JUCEMARA CASTRO VELLOSO

**A DINÂMICA DAS INSTITUIÇÕES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS : O
CASO DAS REFORMAS NO PERÍODO PÓS-REAL**

Aprovada em 01/02/2012

BANCA EXAMINADORA

Prof. PhD Paulo Carlos Du Pin Calmon
Orientador – PPGA/UNB

Prof.Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Examinador Interno - PPGA - UnB

Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida
Examinador Interno - FUP/UnB

Prof. Dr. Antônio Isidro da Silva Filho
Suplente – PPGA/UNB

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a oportunidade de aperfeiçoamento profissional proporcionada pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF que, em conjunto com a Escola de Administração Fazendária - ESAF, patrocinou a realização do curso de Mestrado Profissionalizante em Orçamento Público. Aos funcionários do PPGA, agradeço pela cortesia, atenção e presteza durante todo o período do curso e aos professores pela contribuição a minha formação e à realização deste trabalho.

Agradecimento especial devo ao Professor Paulo Calmon pelo apoio contínuo, pelos esclarecimentos que me proporcionou e, sobretudo, pelo interesse que me despertou por temas, conceitos e teorias, os quais me possibilitaram mergulhar, aprender e ter um novo olhar sobre instituições, processo decisório e finanças públicas no Brasil.

Agradeço a um novo amigo, Ricardo Fabrino, que me proporcionou um excelente ambiente de discussão e de discordâncias, sem mencionar o companheirismo ao longo do curso. Pessoa excepcional, está sempre se reinventando, de engenheiro a músico, atualmente analista de planejamento e orçamento.

Por fim, meu enorme, constante e particular agradecimento à minha família pela paciência e pelo habitual apoio em mais uma etapa da minha vida.

O espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social, o resultado das suas políticas — tudo isso e muito mais está refletido em sua história fiscal, desnudada de todas as frases

Joseph Schumpeter

RESUMO

Neste trabalho, investiga-se o processo decisório referente a três episódios – aprovação do Fundo Social de Emergência - FSE , a Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal –, que integraram o intenso movimento de reformas implementadas no período de implantação do Plano Real, contribuindo para o aperfeiçoamento da governança fiscal e orçamentária do país. A pesquisa se utiliza da estratégia de narrativa analítica, desenvolvida por Barzelay et al (2003), em que o episódio estudado é examinado de maneira temporal com base na identificação de eventos antecedentes, contemporâneos, relacionados e posteriores, além das categorias de análise do Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (1995), buscando explicar como essas questões evoluíram na agenda política e qual foi a combinação de fatores que contribuiu para que essas inovações institucionais se tornassem possíveis e sustentáveis. A análise das reformas fiscais e orçamentárias nesse período e dos que o antecederam permite observar que a trajetória de construção institucional nas últimas décadas não pode ser explicada exclusivamente pela lógica gradual e incrementalista, uma vez que pontos de inflexão em conjunturas críticas foram observados. Nessas ocasiões, *policy windows* foram abertas com a convergência de três fluxos – reconhecimento do problema, formulação de soluções e contexto político favorável – gerando uma oportunidade decisória. Entretanto, embora a aceleração inflacionária de 1993-94 e a crise financeira de 1998-99, duas conjunturas que se desenrolaram concomitantes a crises de governabilidade e a processos eleitorais, tenham funcionado como gatilhos para implementação de mudanças institucionais, abrindo canais, alterando incentivos e reordenando a posição relativa de atores, em termos de poder e preferências, o que esta pesquisa conclui é que os episódios em exame somente se mostraram viáveis porque consolidaram processos de mudanças marginais ou incrementais que já estavam em curso.

Palavras-chave: mudança institucional, processo decisório, formação de agenda, conjuntura crítica, incrementalismo

ABSTRACT

This work aimed at investigating the decision process taking as reference three episodes: approval of the Social Emergency Plan (FSE); managing reform on planning and budget processes; and the Fiscal Responsibility Law. These have integrated the intense movement on reforms which were implemented during the Real Plan for changing currency, contributing to the enhancement of fiscal and budgetary governance in the country. The survey utilized the analytical narrative strategy developed by Barzelay et al (2003) to examine the episodes in a temporal manner, based on the identification of prior and posterior related contemporary events, in addition to analytical categories by the Multiple Flux Model (Kingdom, 1995). Attempts have been made to explain how these questions evolved in the political agenda, identifying the combination of factors that contributed to the feasibility of these institutional innovations towards a sustainable system. The analysis on fiscal and budgetary reforms in this period and the preceding ones allows observing that the institutional construction path in the last decades cannot be explained by the slow and incrementing logics alone, as turning points in critical conjunctures were observed. In these occasions, policy windows were opened, with convergence of three fluxes: perception of the problem, solution formulation and favorable political moment. The inflationary trend of 1993-1994, and the financial setback of 1998-1999, however, coincided with the governance crisis and electoral processes, acting as trigger to implement institutional changes. This opened new channels, changing incentive pattern and reordered the relative role of actors, in terms of power and preferences. It can be concluded that the episodes being examined here became viable because they consolidated marginal or incremental changing processes which were already underway.

Key-words: institutional change, decision process, agenda formation, critical conjuncture, increment process.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	10
2. Abordagem Teórica.....	27
2.1.Economia Política das Instituições Fiscais e Orçamentárias	28
2.2. Mudança Institucional.....	44
2.3.Processo Decisório e os Pressupostos da Racionalidade Pura e da Racionalidade	57
2.4. Formação de Agenda como Categoria de Análise.....	66
3. Percurso Metodológico.....	72
4. Análise do Processo Decisório do Episódio I – Aprovação do Fundo Social de	78
4.1. Eventos Antecedentes.....	80
4.2 Formação da Agenda do Episódio 1, Fundo Social de Emergência, segundo o Modelo	103
4.2.1 Visão do Problema.....	103
4.2.2 Fluxo de Soluções.....	113
4.2.3 Dinâmica Política.....	118
4.2.4.Convergência entre Problemas, Soluções e o Fluxo Político	121
4.3 Eventos Centrais.....	124
4.4 Eventos Simultâneos.....	126
4.4.1 Eventos Contemporâneos.....	127
4.4.2 Eventos Relacionados	129
4.5 Eventos Posteriores	135
5. Análise do Processo Decisório do Episódio II – Reforma Gerencial dos Processos de	140
5.1. Eventos Antecedentes.....	143
5.2 Formação da Agenda do Episódio 2, Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento	165
5.2.1 Fluxo de Problemas.....	165
5.2.2 Fluxo de Soluções.....	177
5.2.3 Dinâmica Política.....	185
5.2.4.Convergência entre Problemas, Soluções e o Fluxo Político	190

5.3 Eventos Centrais.....	193
5.4 Eventos Simultâneos.....	195
5.4.1 Eventos Contemporâneos	195
5.4.2 Eventos Relacionados	197
5.5 Eventos Posteriores	197
6. Análise do Processo Decisório do Episódio 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	199
6.1. Eventos Antecedentes.....	201
6.2 Formação da Agenda do Episódio 2, Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento	213
6.2.1 Visão do Problema.....	213
6.2.2 Fluxo de Soluções.....	222
6.2.3 Dinâmica Política.....	228
6.2.4. Convergência entre Problemas, Soluções e o Fluxo Político	230
6.3 Eventos Centrais.....	235
6.4 Eventos Simultâneos.....	235
6.4.1 Eventos Contemporâneos	236
6.4.2 Eventos Relacionados	243
6.5 Eventos Posteriores	245
7. Análise Comparativa dos três Episódios – Pontos de Convergência e de Distinção entre as	246
8. Discussão dos Resultados	261
9. Conclusão	277
10. Referências Bibliográficas	285

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se propõe a analisar a dinâmica da agenda de reformas no período do Real, que introduziram novos parâmetros institucionais no regime fiscal e orçamentário, em especial de três episódios – aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE)¹, a Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal –, visando a compreender as motivações exógenas e endógenas e o processo que implicaram a inserção dessas *issues* na agenda do governo. A análise baseia-se na estrutura narrativa proposta por Barzelay *et al.* (2003) e nas mudanças na composição dos elementos do Modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon (1995). Trata-se de um exame do processo de formação de agenda e de tomada de decisão, que busca explicar como essas questões evoluíram na agenda política e qual foi a combinação de fatores que contribuiu para que essas inovações institucionais se tornassem possíveis e sustentáveis. Não há intenção de avaliar o conteúdo ou o mérito dos episódios em questão.

O modelo analítico de Kingdon (1995) é, particularmente, pertinente para análise da dinâmica do processo de mudanças institucionais, pois, reconhecendo a complexidade da formação de políticas em geral, considera uma variedade de fatores, que contribuem para o processo de *agenda setting* governamental, a exemplo da atenção, da definição do problema, mudança política ao longo do tempo, formação das ideias, manuseio de janelas de oportunidades, cobertura da mídia e a opinião pública. O *framework* de Kingdon (1995), em conjunto com a narrativa sequencial de eventos, proposta por Barzelay *et al.* (2003), sustenta um exame longitudinal de *agenda-setting* e, ao mesmo tempo, permite uma síntese das influências sobre o processo.

Nesse contexto, as indagações que se impõem são: quais fatores influenciaram a ascensão dessas reformas na agenda governamental? “Por que” e “como” as mudanças aconteceram? Alterações nas condições econômicas e políticas, nomeadamente episódios de crise, foram responsáveis pelas mudanças institucionais ou essas foram decorrentes de processos endógenos de alteração gradual ou incremental? Os processos de reforma fiscal e orçamentária no

¹Dispositivo renovado posteriormente sob a denominação de Fundo de Estabilidade Fiscal - FEF e de Desvinculação de Receitas da União - DRU

período pós-Real implicaram alterações nas instituições do processo decisório de forma substantiva ou as mudanças foram tangentes? Qual a relevância da interpretação, aplicação (*enforcement*) e obediência (*compliance*) como processos e mecanismos endógenos nas alterações ou manutenção das regras fiscais e orçamentárias?

O argumento central da pesquisa é que, embora conjunturas críticas tenham funcionado como gatilhos para definição das mudanças institucionais, abrindo canais, alterando incentivos e reordenando a posição relativa de atores políticos no Executivo, Legislativo e governos subnacionais em termos de instrumentos de poder e preferências, os episódios em exame somente foram viáveis porque consolidaram processos de mudanças graduais ou incrementais que já estavam em curso.

Kingdon (1995), analisando o processo de definição de agenda em Washington, concluiu que o incrementalismo pode explicar a evolução de propostas de políticas ao longo do tempo, mas a agenda de decisão governamental parece caracterizada por mudanças mais acentuadas. Os processos e as estruturas institucionais restringem a movimentação dos fluxos de problemas, de soluções e político, entendidos metaforicamente como correntes, assegurando uma certa estabilidade, até que uma conjuntura crítica as façam transbordarem, aumentando significativamente a probabilidade de uma questão ser incluída na agenda nacional. Em síntese, a abordagem de Kingdon (1995) faz uma distinção entre *agenda-setting* e geração de alternativas de políticas ou soluções, em vista que a primeira pode mudar de repente, enquanto soluções evoluem gradativamente ao longo do tempo.

A ampla aceitação de que instituições afetam as estratégias dos atores e o conteúdo das decisões políticas tem significado a proliferação, nas últimas décadas, de estudos multidisciplinares que trabalham com questões institucionais baseadas numa variedade de perspectivas, em particular no âmbito da ciência política e economia (ARRETCHE, 2007). Mesmo os economistas mais ortodoxos passaram a considerar o efeito das instituições. O *status* do institucionalismo na ciência política também mudou dramaticamente nos últimos 50 anos, de forma que Pierson e Skocpol (2002, p.706) afirmam que “*we are all institutionalists now*”. A incorporação de variáveis institucionais, em suma, tem dominado diferentes temas sob a premissa

de que instituições, definidas, por North (1990), como as regras do jogo que reduzem a incerteza e orientam as relações sociais, políticas e econômicas entre indivíduos, importam.

No âmbito dos estudos das políticas públicas e orçamento público, a literatura institucionalista, particularmente a neoinstitucionalista, tem sido, nas últimas décadas, uma referência fundamental, pois contempla fatores de grande importância analítica e de grande poder explicativo para o entendimento de processos de tomada de decisão pública. O papel das ideias, interesses e mudança das instituições, por exemplo, fornecem elementos importantes para estudos nessa área.

A contribuição da agenda de pesquisa institucional consiste em buscar identificar o modo como as instituições afetam comportamentos, tendo em vista a proposição de que criam incentivos favoráveis a comportamentos desejados (ARRETCHE, 2007). Além de tomar instituições como dadas e examinar o seu efeito, o campo de investigação institucional abrange ainda o processo de mudança institucional, que trata da criação, manutenção e reforma das instituições.

Entretanto, compreender dinâmicas institucionais - processos de estabilidade e de mudança em desenhos de instituições - constitui ainda um desafio, pois instituições são vistas como fontes de estabilidade e ordem. Se as instituições criam estruturas estáveis que regulam a interação entre indivíduos, como pode ser entendido o processo de mudança institucional? Não obstante a análise institucional contemporânea tenha enfatizado restrições estruturais e continuidade, os arranjos institucionais, pelo contrário, sofrem mudanças, evoluem, modificam-se e sua dinâmica pode alterar o quadro de relações políticas. Então, por que, quando e como reformas institucionais acontecem?

Alterações nas condições sociais, econômicas e políticas, notadamente episódios de crises, em que regras são submetidas a fortes questionamentos, são tradicionalmente consideradas janelas de oportunidade para que *entrepreneurs* implementem decisões com fortes conseqüências para o desenvolvimento institucional, implicando pontos de inflexão, uma vez que influências estruturais na ação política são relaxadas, aumentando a probabilidade de escolhas de atores com poder político afetarem o resultado de interesse (CAPOCCIA e KELEMAN,

2007). Por outro lado, há, entretanto, um crescente entendimento que a maior parte ocorre de forma gradual ou incremental (NORTH, 1990; STREECK E THELEN, 2005; STEINMO e LEWIS, 2006), uma vez que os atores não desempenham papel passivo frente às restrições estruturais, recorrentemente buscam explorar oportunidades para construir coalizões de mudança, gerando fontes endógenas de dinamismo.

Aliás, é importante sublinhar que os diferentes padrões de desenvolvimento dos países encontram explicação nos processos de evolução de suas instituições. Esse é o contexto que tem implicado que estudos acerca do surgimento, fortalecimento e colapso das instituições sejam objetos de interesse cada vez mais constante. No entanto, não obstante a crescente importância, a literatura institucionalista não alcançou o pleno e convergente entendimento dos complexos mecanismos que desencadeiam e sustentam a mudança institucional.

North, Wallis e Weingast, no artigo, elaborado em coautoria com Steven Webb, *Limited Access Orders in the Developing* (2007) e no recente livro *Violence and Social Orders* (2009), fazem uso de um quadro analítico, que define desenvolvimento como o movimento ao longo do espectro das ordens de acesso limitado² (estado natural) para uma ordem de acesso aberto³, sustentado pela visão de que o sucesso ou fracasso dessa transição, em grande extensão, depende se algumas condições institucionais fundamentais forem preenchidas ou não. Com base em uma análise histórica extensa, advogam, em outras palavras, que as ordens de acesso limitado tendem a se perpetuar por longo período de tempo, sendo problemática a transição para a ordem de acesso aberto, pois ela depende da adaptação das suas instituições. Esse processo de transformação social, segundo os autores, é marcado pelo alcance de *doorstep conditions* (condições de entrada), como o movimento da *rule of law* para as elites na direção da im pessoal *rule of law*, a consolidação de organizações cuja existência independe da identidade de seus

² Ordens sociais correspondem aos arcabouços institucionais que estruturam como a sociedade se organiza e como o jogo é jogado. Denominada também de estado natural, as ordens de acesso limitado são dominadas por elites que têm acesso principal ao poder e recursos e são vulneráveis à violência e ao conflito político (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009).

³ São caracterizadas pela existência de concorrência em mercados políticos e econômicos. Mais especificamente, a ordem social de acesso aberto se caracteriza pela existência de três circunstâncias: o acesso às atividades econômicas, políticas, religiosas e educativas está aberto a todos os cidadãos; o Estado apoia formas organizacionais que estruturam cada uma dessas atividades e esse apoio está disponível a todos os cidadãos; e a *rule of law* é aplicada de forma imparcial a todos os cidadãos (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009).

membros e o controle político-constitucional sobre o poder militar, garantindo a todos, indistintamente, acesso aos benefícios e rendas criadas na esfera política e na economia.

Na mesma linha, Acemoglu, Johnson e Robinson (2004) creditam correspondência entre a configuração do poder na sociedade e o acesso aos benefícios e rendas criados na economia, considerando, entretanto, como condição necessária para alcançar a transição a mudança na distribuição de poder político *de jure* e *de facto*⁴. A ideia principal, no entanto, similar à abordagem de North, Wallis e Weingast (2009), funda-se na perspectiva de que incentivos e constrangimentos enfrentados pelos governos são tais que a política é dirigida ao público em geral e não a interesses particulares, assim como os incentivos e as restrições impostas às organizações e aos indivíduos são de tal ordem que *rent-seeking*, corrupção ou violência são evitadas (NORTH, 2005 apud MULLER, 2010).

A despeito das controvérsias que as proposições⁵ de North, Wallis e Weingast (2009, 2007) e de Acemoglu, Johnson e Robinson (2004) desencadeiam, há um entendimento comum quanto ao papel crucial das instituições e às regras do jogo na determinação de oportunidades de desenvolvimento e de movimentos de reforma do setor público, incluindo a política orçamentária.

O reflexo da importância das instituições nesse processo pode ser observado com base na experiência de vários países em desenvolvimento. Seguindo a orientação técnica de organismos internacionais, esses países introduziram inovações nos seus sistemas orçamentários,

⁴Poder político *de jure* é determinado pelas instituições políticas, enquanto o *de facto* origina-se da capacidade de articulação da ação coletiva, uso da força bruta ou outros meios como *lobby* e/ou, que tenham recursos econômicos e possam obter poder político *de facto*. Enquanto as instituições políticas estabelecem a distribuição do poder *de jure*, a distribuição dos recursos afeta a distribuição do poder político *de facto*. Poder político *de facto* pode ser obtido a despeito das instituições políticas. A questão-chave reside no fato de o poder político afetar as escolhas das instituições econômicas e ter impacto na evolução futura das instituições políticas, influenciando, assim, não apenas o tamanho do bolo agregado, mas a forma como esse bolo é distribuído ou dividido na sociedade. O poder político *de facto*, a despeito de não estar diretamente associados às instituições políticas, refere-se a grupos de pressão, que influenciam as tomadas de decisão acerca das instituições econômicas. Como diferentes grupos e indivíduos se beneficiam de diferentes instituições econômicas, existem conflitos envolvendo essas escolhas, que, em última instância, são resolvidos a favor de grupos com maiores poderes políticos. Mas, as próprias instituições econômicas são definidas de forma endógena pelas instituições políticas e pela distribuição de recursos (ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON, 2004).

⁵Acompanham a mudança de ênfase da teoria do desenvolvimento que, de forma superficial e resumida, pode ser caracterizada como deslocamento do foco da carência de recursos naturais, econômicos ou humanos para a inadequação e a ineficiência das instituições que condicionam a produtividade desses recursos. O desenvolvimento passou a ser principalmente questão de redefinição das regras do jogo que determinam as organizações ou atores participantes e a posição de cada um deles no processo de ação coletiva.

sem, contudo, alcançarem a melhoria da eficiência do gasto público, eliminação da corrupção e recuperação da qualidade e do acesso aos serviços públicos. A resposta pode ser encontrada na dimensão institucional do processo orçamentário, que se vincula à evolução de instituições políticas e econômicas. Em verdade, essas estratégias⁶, não raro, ignoraram as instituições políticas e de governança sob as quais essas políticas foram implementadas. Em trabalho seminal, que analisa o processo regulatório no setor de telecomunicações em vários países, Levy e Spiller (1995) demonstram que não basta que uma política seja adequadamente definida e implementada para que se atinjam resultados satisfatórios, é preciso que seja compatível com as instituições políticas (forma de governo, relações Executivo-Legislativo, independência do Judiciário, capacidades burocráticas, regras eleitorais, etc) e de governança específicas do país. Alston *et al.* (2010), em outra via, argumentam que instituições políticas podem insular políticas ineficientes e criar *path dependence* de forma a inibir inovações socialmente benéficas.

Assim, por exemplo, a prática de superestimar as receitas pode resultar de incentivos concretos para essa iniciativa e não de deficiências técnicas, uma vez que a manipulação deliberada de receitas pode garantir a continuidade do clientelismo. Em outra via, nas situações de insuficiência de arrecadação, o uso discricionário do controle de caixa para beneficiar interesses políticos pode também ser decorrente de questões institucionais, a exemplo da construção de coalizões pós-eleitorais. Analogamente, as organizações do sistema de gestão orçamentária podem ser reestruturadas, fundidas ou novas unidades criadas, mas nenhuma mudança de comportamento significativa acontecerá, assim como os resultados, a menos que as regras básicas, procedimentos e incentivos sejam alterados. A fusão de secretarias ou ministérios, simplesmente, não vai implicar necessariamente a melhoria de coordenação dos orçamentos e investimentos.

⁶ William Easterly, professor de economia da New York University, joint with Africa House, e codiretor da NYU's Development Research Institute, é um dos mais severos críticos dessas iniciativas que tentaram, sem êxito, impulsionar o crescimento econômico em diferentes países e contextos: programas de agências de ajuda; ajustes estruturais (Consenso de Washington) nos anos de 1980 e 1990; terapia de choque nos antigos países socialistas; e, mais recentemente, apoio à reconstrução pós-conflito. Adicionalmente ao financiamento de governos autocráticos, Easterly não considera essas iniciativas legítimas, porque exportam, de forma autoritária, soluções “tecnocratas”, que, à primeira vista, parecem ser desprovidas de valores, mas que não são neutras. O fracasso dessas iniciativas, segundo Easterly, deve-se a transferências impostas de soluções obtidas por sociedades democráticas para as autocráticas, que não produzem os mesmos efeitos nos países que não desenvolveram instituições democráticas. É o mesmo que planejar centralmente a redução da pobreza e o desenvolvimento. Para Easterly, avanços em políticas, instituições e bens públicos são mais sustentáveis nas sociedades democráticas porque refletem *trades off* que foram voluntariamente aceitos pelos grupos de interesse. (Palestra intitulada “*We don't know how to solve global poverty and that's a good thing*”, em 19 de maio de 2010, na London School and Political Science).

Nos termos da proposição de North, Wallis e Weingast (2009) e North *et al*, (2007), precondições têm que estar satisfeitas antes de elementos da ordem de acesso aberto serem implementados, porque, de outra forma, haverá provavelmente pressão por parte da tradicional elite ou de novos grupos de interesse, aptos a transformarem novamente seus benefícios acumulados em poder político.

Nesse aspecto, a questão do desenvolvimento dos Estados contemporâneos, como processo de transformação da ordem social, impõe a evolução e consolidação da matriz institucional sob a qual operam, no sentido de ampliar, em particular, a capacidade de estreitar o nexo existente entre preferências dos eleitores e prioridades de políticas públicas. Não é por outra razão que o orçamento é uma instituição central do Estado e configura-se, em vista da extração de recursos da sociedade e sua alocação na forma de bens e serviços públicos, como instrumento principal no processo de articulação e agregação das preferências quanto a políticas públicas. O processo orçamentário é, sobretudo, o mecanismo fundamental para determinar a distribuição de encargos tributários e de recursos entre as elites que dominam as ordens de acesso limitado e os demais grupos, que influenciam o desenvolvimento das sociedades de acesso aberto.

Daí a importância de se investigar os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão orçamentária, sem mencionar os seus mecanismos de reprodução e de mudança. Decisões orçamentárias são necessariamente políticas, refletindo a natureza e a dinâmica institucional dos países. Esse apelo descritivo, assinalam Lee, Johnson e Joyce (2008), é o que mais fielmente retrata o processo em que vários atores, cada um com interesses ou concepções sobre um mesmo problema ou solução, negociam e barganham para um consenso. Enfim, não é possível tomar decisões sobre receitas e despesas sem a coordenação de relações entre indivíduos e organizações, todos buscando manter ou melhorar sua posição, pois, por mais que pareça óbvio, não é demais assinalar que o que está em jogo na arena orçamentária, considerando o recorrente hiato entre recursos e crescentes necessidades, é o complexo conjunto de demandas que a estrutura de representação de interesses econômicos e sociais coloca ao Estado, bem como as tensões políticas que se apresentam em todo o processo de decisão sobre gastos e tributos.

Em consequência, o desafio é gerir a interface entre o orçamento e a política, por meio de estruturas institucionais, que irão melhorar a qualidade da participação política e promover a responsabilidade fiscal, a adaptabilidade, a eficiência e a representatividade. Resultados orçamentários são profundamente afetados pelas instituições, em vista da possibilidade de produzirem coordenação, cooperação e comunicação entre os atores participantes do processo, aumentando a informação e reduzindo custos de transação. São as estruturas de incentivos, que permeiam as complexas trocas intertemporais entre os atores políticos no processo de escolhas orçamentárias, que determinam a capacidade de alcançar resultados cooperativos. Quanto não há cooperação, a tendência é efetuar gastos no maior montante possível no presente, sem muita consideração sobre questões de sustentabilidade ou eficiência. As programações, nesse caso, não respondem às mudanças nas condições socioeconômicas do país, mas às mudanças no cenário político e na distribuição de poder dos grupos de interesse. Esse quadro implica baixos investimentos na capacidade de produção de previsões macroeconômicas, de análise de projetos e de práticas avaliativas, o que reduz as possibilidades de financiamento de projetos mais eficientes em ambiente fiscal sustentável (FILC e SCARTASCINI, 2004).

No âmbito das finanças públicas, o conjunto de instituições que regem as decisões, das quais resultam um determinado nível e perfil de receitas e despesas do governo, constitui as regras do jogo orçamentário, ou melhor, a estrutura de governança fiscal e orçamentária⁷. Podem assumir a forma de limites numéricos⁸, para variáveis fiscais como dívida ou deficit, de preceitos de transparência do orçamento⁹, ou ainda de normas processuais¹⁰, que definem as regras de relacionamento entre atores e podem impor restrições as suas ações e opções (ALESINA e

7 Estrutura de governança, nesses termos, refere-se ao conjunto de regras formais e informais que regem a ação de um determinado grupo (Shepsle e Bonchek, 1997).

8 Regras Numéricas: leis e regulações, que estabelecem restrições *ex-ante* ou limites para deficits, débitos e/ou gastos. Elas podem ser condutoras da disciplina fiscal, forçando os agentes a internalizarem a restrição orçamentária (SCARTASCINI, 2007).

9 Procedimentos de transparência: normas e regulações que estabelecem as condições sobre as quais orçamentos são preparados e apresentados à sociedade. Podem ser condutores da responsabilidade fiscal pelas chances de cumprimento. Podem também limitar problemas de agência por aumentar *accountability* para eleitores (SCARTASCINI, 2007)

10 Procedimentos processuais: regras que determinam o papel e as prerrogativas dos atores que participam das negociações. São normas e regulações que estabelecem as condições sobre as quais orçamentos são preparados e apresentados à sociedade. Podem ser condutores para a disciplina fiscal por darem maior poder para aqueles agentes com incentivos políticos para manterem as finanças sobre controle. (SCARTASCINI, 2007).

PEROTTI, 1996a). Von Hagen (2007) divide as instituições orçamentárias entre aquelas regras que moldam o ambiente do processo orçamentário, as que orientam para resultado e as processuais.

Bons resultados fiscais, a exemplo da sustentabilidade, adaptabilidade, eficiência e representatividade, dependem de processos e procedimentos para elaboração, execução e fiscalização do orçamento. Na ausência de restrições legais rígidas (*hard budget constraints*¹¹), por exemplo, o governo tende a gastar além do limite do que pode arrecadar e, portanto, se endividar. De fato, como enfatizam Alston *et al.*(2009), os atos de elaboração, aprovação, execução e controle compelem tipos específicos de transações políticas intertemporais, que preparam o ambiente para o jogo de políticas orçamentárias. Nas palavras de Alesina (1997, p.17): “*budget institutions can influence fiscal outcome because they determine how the game is played amongst agents with different incentives concerning fiscal discipline*”.

No Brasil, as regras do jogo orçamentário estão definidas em diversos marcos legais, a saber: na Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece normas gerais para o orçamento e controle da União, Estados e Municípios; no Decreto-Lei nº 200 de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal; na Constituição de 1988 que estabeleceu os instrumentos Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA; na Lei Complementar nº 101 - LRF, de 2000, em Resoluções do Congresso Nacional; em Decretos Presidenciais; e em normas, orientações e interpretações firmadas pelos órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União.

É interessante notar que a Lei nº. 4.320, concebida há quase 50 anos, quando não havia os instrumentos introduzidos pela Constituição de 1988 e o processo de responsabilidade fiscal, encontra-se em vigor até hoje. O que explica a sua vigência após a Carta de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal? Afinal, circularam no Congresso Nacional, desde então, dez projetos¹² de lei complementar e outros tantos anteprojetos, que foram elaborados. Muito

11 A noção de restrição orçamentária forte foi disseminada desde o final dos anos de 1990, no âmbito das reformas propostas para países periféricos endividados por agências internacionais, como um instrumental importante para o redesenho de institucionalidades capazes de promover restrições orçamentárias mais rígidas (VARGAS, 2006).

12 São eles: PLC 222/1990 - Dep. José Serra; PLC 166/1993 - Dep. Benedito Figueiredo; PLS 273/1995 - Sen. Lúcio Alcântara; PLC 135/1996 - Sen. Waldeck Ornellas (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização); PLC 135/1997 - Substitutivo do Dep. Augusto Viveiros; PLC 135/2008 - Substitutivo do Deputado Geraldo Pudim;

provavelmente, a explicação encontra-se na capacidade de adaptação dos arranjos institucionais nacionais. O caso da LDO é emblemático, pois essa lei acabou cumprindo na prática funções que foram muito além de sua competência básica, em função da inexistência de uma lei complementar, conforme previsto no § 9º do artigo 165 do texto constitucional, que substituiu a Lei nº. 4.320. Questiona-se a oportunidade de uma nova lei complementar quando há problemas de aplicação e cumprimento do arcabouço existente, inclusive as regras previstas na Constituição, a exemplo do uso indevido dos institutos do crédito extraordinário e restos a pagar. Outro argumento é que a ausência desta lei não impediu a implantação de “uma reforma orçamentária alinhada com as inovações de ponta em termos de experiência orçamentária mundial (orçamento por produtos e resultados)” (ABOP, 2009, p. 3).

O que se depreende é que, ao longo desse período, as mudanças institucionais vêm ocorrendo de forma gradual, e, em grande parte, em camadas, ou seja, novas regras e normas foram se sobrepondo no decorrer do tempo, mas as normas antigas foram mantidas, conforme a tipologia estabelecida por Streeck e Thelen (2005).

O resultado é um conjunto de normas e princípios diversos, muitas vezes incongruentes. Como envolve um conjunto expressivo de atores com poder de veto, talvez essa estratégia de mudança tenha sido a mais viável, por não exigir uma intervenção direta nas instituições existentes. Há ainda o expediente da interpretação e aplicação das instituições, que confere um grau de adaptação e flexibilidade frente ao arcabouço existente. O não comprometimento do quadro institucional também parece que favoreceu essa modalidade de alteração. A percepção é de que a inexistência de ameaças ao funcionamento do sistema orçamentário brasileiro também é um fator que contribui para ajustes incrementais, na medida em que pode continuar a operar, com certa previsibilidade, nas bases atuais, em razão dos papéis estáveis. Há que se notar, entretanto, que a superposição de novas a velhas estruturas (*layering*) não implica desconsiderar que, especialmente em momentos de inflexão, tais estruturas paralelas se transformem em arranjos que passam a constituir o novo *status quo* institucional. Em outras palavras, a lógica de mudança contínua e incrementalista, ainda que relevante ou predominante,

combina-se com a ação de conjunturas críticas, que geram pontos de inflexão nos processos de mudança institucional e de política (Pierson, 2004).

Não há como não assentir que, em função da complexidade e natureza política do orçamento e do seu processo de evolução institucional – arenas que determinam “quem ganha o que” dentro da esfera governamental –, a efetividade de uma reforma orçamentária seja difícil de alcançar, principalmente no caso brasileiro, cujo sistema político é presidencialista, multipartidário e federativo. São raras as mudanças institucionais pareto-eficientes¹³, ou melhor, que não impactem nenhuma organização ou ator político. Ao contrário, o processo de evolução institucional tende a criar a perspectiva de perdedores e vencedores, o que é relevante em um contexto de organizações e competências superpostas e descoordenadas, como no caso brasileiro. Mudanças nas regras do jogo orçamentário envolvem altos custos de transação, visto que afetam diversas entidades, sejam públicas ou não, sem mencionar que a escolha das regras para o processo de orçamento representa uma troca entre os objetivos potencialmente conflitantes.

Com efeito, Allen (2009) assevera que, devido a essa configuração, uma reforma é muito difícil de acontecer, exceto na circunstância improvável em que as alterações aumentam ou facilitam comportamentos *rent-seeking*¹⁴. Corroboram essa evidência os exemplos, citados pelo autor, de evolução extremamente gradual das instituições orçamentárias, encontrados na história da França, do Reino Unido e dos Estados Unidos, grande parte associada ao desenvolvimento de democráticas e competitivas instituições políticas e econômicas, que marcam a transição do estado natural para a ordem de acesso aberto.

Grande parte das reformas orçamentárias, que se sucederam por diversos países, impulsionadas por graves desequilíbrios nas finanças públicas ao longo das duas últimas décadas, indica a ocorrência de uma reorientação política, com mais ênfase nos impactos

13 Essa homenagem ao seu formulador, o economista e sociólogo Wilfredo F. D. Pareto. Uma situação pareto-eficiente é também conhecida como um ótimo de Pareto.

14 Bresser Pereira (1998) sublinha que o sentido das reformas que inspiram “administração pública gerencial” tornam-se incompreensíveis, quando, baseadas numa perspectiva da escolha racional, supõe-se, conforme a visão de muitos autores, que políticos e administradores só se motivam por *rent seeking*, tendo em vista a reeleição ou cargos públicos respectivamente, afastando-se da vontade de realização e o interesse público. Por outro lado, considera que é possível pensar na reforma do Estado a partir do modelo principal-agente, como uma forma de criar ou reformar instituições que estabeleçam incentivos e punições para que a vontade dos eleitores se realize no Estado.

macroeconômicos, nas restrições orçamentais de longo prazo e na transparência do processo de decisão orçamentária. Em linhas gerais, essas reformas buscam respostas a problemas nos processos de tomada de decisão coletiva, tendo em vista que alterações institucionais impactam na dinâmica dessas decisões. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um caso ilustrativo de resposta a impropriedades relativas a processos decisórios no âmbito das finanças públicas, refletindo uma tentativa de alterar os incentivos dos agentes públicos responsáveis por essas decisões.

A lista é extensa, mas arranjos institucionais podem contribuir para solucionar ou para exacerbar potenciais problemas relativos à tomada de decisão acerca de receitas e gastos públicos, com implicações diretas no alcance da sustentabilidade, eficiência e representatividade. Esses problemas estão particularmente relacionados ao grau de responsividade dos orçamentos às (alterações) preferências e circunstâncias, em vista da maior governança democrática, ao indeterminado *trade-off* entre ganhos atuais e perdas futuras (acordos intertemporais), à racionalidade limitada, incerteza e assimetria de informação e, em consequência, impactam questões do tipo principal-agente e o mais clássico exemplo de problema não cooperação, o *common pool*. Orçamento público, por representar um “contrato” entre políticos (principais) e burocratas (agentes) para a execução de determinadas ações governamentais que atenderão às demandas dos cidadãos-eleitores é tipicamente envolto em problemas de agência. Por outro lado, recursos orçamentários são considerados bens públicos e a estrutura de incentivos que se cria conduz a sua superutilização, principalmente pelo fato de os indivíduos não internalizarem totalmente os custos da extrapolação do gasto total.

Com efeito, importa aos resultados orçamentários, em síntese, a estrutura de governança do processo decisório que delimita os atores e os respectivos graus de influência e poder de veto, os respectivos incentivos e restrições, a sequência de interações, o calendário fiscal e eleitoral, as arenas nas quais transações ocorrem, a estruturação das normas e procedimentos que orientarão a negociação entre esses atores nas ações de elaboração, aprovação, implementação e controle e os mecanismos de cumprimento (*enforcement*). Essas características são determinadas pela história, ou seja, decisões de atores, muitas vezes, distantes no passado, e por instituições.

No Brasil, a percepção geral é que as bases institucionais, segundo as quais operam as políticas públicas e orçamento no país, não são capazes de regular eficazmente a interação dos atores em prol de um objetivo multidimensional, que combine disciplina fiscal, promoção da eficiência, efetividade distributiva, sem mencionar maior transparência e participação sistemática da sociedade nas escolhas orçamentárias. Ainda que a pesquisa do Latinobarômetro¹⁵, realizada em 18 países latino-americanos, em 2009, tenha apontado que os brasileiros são os que mais creem que suas vidas e as de suas famílias progrediram e que seu país está no rumo certo, a descrença na eficácia dos governos para resolver os problemas mais importantes da população é alta. Esse sentimento deve-se à percepção de que os impostos são muito altos e, em geral, não estão sendo usados eficientemente.

Embora o equilíbrio fiscal tenha melhorado na América Latina, observa-se que a população está relativamente insatisfeita com a alocação de recursos, o que explica o desencanto com os resultados da democracia (FILC e SCARTASCINI, 2004). Esse também é o caso do Brasil. Ao longo da última década, o país experimentou avanços significativos em termos de disciplina fiscal, entretanto, quando observadas outras dimensões, não se registra a mesma evolução. Os resultados em termos de sustentabilidade são incontestáveis; um forte ajuste fiscal transformou um saldo primário, de 0,2 por cento do Produto Interno Bruto - PIB para o setor público consolidado em 1998, em um superavit, em proporção do PIB, quase 4% , em média, durante o período 1999 a 2005, período em que o crescimento real do PIB, em média, caiu para pouco mais de 2% por ano. Em 2007, o superavit chegou a 3,98%, ultrapassando a meta de 3,75%. Nos últimos dois anos, o resultado primário foi mais modesto, registrando índices de 3,54%, em 2008, de 2,06%, em 2009¹⁶ e de 2,77%¹⁷, em 2010. A redução é justificada pela crise econômica mundial. O relatório da missão do Banco Mundial¹⁸, realizada em 2009, com

¹⁵Latinobarômetro realiza um estudo de opinião pública que aplica anualmente de cerca de 19.000 entrevistas em 18 países de América Latina representando mais de 400 milhões de habitantes. É uma organização não governamental, com sede na cidade de Santiago do Chile.

¹⁶A meta de superavit consolidada para 2009 foi reduzida, caindo de 3,8% para 2,5% do PIB, o que reflete a exclusão do superavit primário da Petrobrás. Descontados os investimentos do PAC – da ordem 0,57% do PIB – passíveis de abatimento, a meta de superavit primário ajustada para o ano foi de 1,93% do PIB.

¹⁷ Em 2010, o superavit primário do setor público não financeiro somou R\$ 101,7 bilhões ou 2,77% do PIB, 0,33 ponto percentual abaixo da meta, em função dos resultados de Estados e Municípios e Estatais Federais, uma vez que o Governo Central (Tesouro, Banco Central e INSS) alcançou sua meta. Entretanto, para atingir a meta do setor público, o Governo Federal usou a prerrogativa de abater parte dos gastos com investimentos do PAC.

¹⁸ Desempenho da Gestão Financeira Pública Federal baseado na metodologia PEFA. Relatório da Missão conduzida em abril de 2009 a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dezembro de 2009.

objetivo de avaliar o desempenho da gestão financeira pública federal, aponta, no entanto, que o predomínio do controle fiscal implicou um orçamento bastante inflexível e “a qualidade do gasto não manteve o mesmo ritmo que as melhorias na gestão financeira pública” (BANCO MUNDIAL, 2009, p.9)

Esse quadro se repete em outras partes do mundo. Uma pesquisa do Serviço Mundial da BBC, divulgada no final de setembro de 2010, revelou que as pessoas acreditam que mais da metade do dinheiro que pagam em impostos é gasta de forma indevida pelos governos de seus países. A enquete, que ouviu 22 mil pessoas em 22 países, revelou que as pessoas estimam que, em média, 52% do dinheiro que pagam em impostos não são usados em serviços públicos e de acordo com os interesses dos cidadãos. No Brasil, segundo a pesquisa realizada pela Globescan/PIPA¹⁹, essa estimativa é mais alta. Para os brasileiros ouvidos, 63% do dinheiro dos impostos não é gasto da forma devida.

Com base nessas pesquisas, é de se ressaltar a crescente insatisfação e exigência da população por melhores serviços públicos, face à elevada carga tributária e à expressiva participação da despesa pública no PIB, combinada com o baixo nível de renda per capita. Outra face do problema é a composição do gasto, dada a influência no crescimento econômico. O Brasil sofre com o baixo e insuficiente nível de investimento em infraestrutura social e econômica, enquanto crescem os gastos em razão da rigidez, expressa pela obrigatoriedade legal de se fazer determinados gastos, pela superindexação dos gastos obrigatórios e pelo caráter pró-cíclico de parcela importante dos gastos.

Nesse contexto, analisar processos de reforma, identificando quem foram os atores intervenientes, os instrumentos de poder e as preferências correspondentes, os incentivos e constrangimentos que enfrentaram para que determinadas *issues* alçassem a agenda política, a cronologia dos eventos intervenientes, é fundamental para compreender quais, como e por que instituições e políticas são escolhidas, afetando ou não resultados em determinada direção.

19 *The Program on International Policy Attitudes* – PIPA realiza estudos sobre opinião pública sobre questões internacionais. É um programa conjunto do *Center on Policy Attitudes* (COPA) e do *Center for International and Security Studies at Maryland* (CISSM) da Universidade de Maryland.

O propósito desta pesquisa é analisar como os episódios selecionados foram alçados à agenda do governo, compondo o ideário do governo do Presidente Fernando Henrique no que diz respeito às medidas institucionais que visaram à melhoria da governança fiscal, em especial uma nova forma às decisões, aos procedimentos e às práticas fiscais e orçamentárias. Mais especificamente, a pesquisa em questão examina como problemas, alternativas e o contexto político se inter-relacionaram para que os episódios de mudança institucional em questão acontecessem; como a atuação dos atores e a abertura e fechamento das janelas de oportunidades interferiram, e, ainda, avaliar se os episódios podem ser identificados como resultantes de *critical junctures*, em que um eventual rompimento do equilíbrio²⁰ aumentou os incentivos para alterações das escolhas, ou como exemplos de mudança incremental. Por fim, buscou-se ainda estabelecer pontos de convergências entre os episódios e em que extensão essas trajetórias estão mais ou menos integradas entre si e com outras.

A intenção foi realizar um estudo de caso, que possibilitasse o rastreamento do processo decisório de mudança de institucional (GEORGE e BENNETT, 2005), referente aos três episódios em questão, utilizando-se da estratégia de narrativa analítica, segundo o modelo desenvolvido por Barzelay *et al* (2003), em que o episódio estudado é examinado de maneira temporal com base na identificação de eventos antecedentes, contemporâneos, relacionados e consequentes. A pesquisa se apoia, adicionalmente, nas categorias de análise do Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (1995), visando a reunir explicações acerca de “por que” e “como” as mudanças aconteceram. O modelo de Kingdon (1995) baseia-se no pressuposto de que a formação de uma agenda governamental pode ser melhor explicada se considerados múltiplos elementos que, de forma agregada, proveem uma análise mais aprofundada acerca do porquê de determinadas questões alcançarem a atenção dos governos, quando acontecem e como propostas de políticas e de mudanças institucionais são difundidas.

A escolha do corte temporal - período do real - deve-se ao intenso movimento de reformas que implicaram um importante aperfeiçoamento da governança fiscal e orçamentária do país, nos últimos quinze anos. Esses resultados estimulam a discussão das escolhas dos

²⁰ Entendido como padrão comportamental interativo que se atinge quando todos os atores estão maximizando seus próprios interesses simultaneamente. Uma situação em que ninguém tem incentivos para mudar sua escolha.

formuladores de política nesse período. O Plano Real - plano de estabilização implementado em 1994 - teve o significado de uma "conjuntura crítica", cujas circunstâncias propiciaram a chance de se alterar a trajetória de resultados econômicos e políticos do país, em grande parte por meio da alteração das instituições. Após uma série de períodos de hiperinflação e planos de estabilização mal sucedidos, o controle da inflação passou a ser a prioridade número um para o país. Logo, essa nova agenda, ditada pelo contexto político e macroeconômico, se impôs, requerendo mudanças no modelo econômico e na política fiscal, em vista do consenso entre as elites políticas da importância da sustentabilidade da estabilização monetária, iniciada com a introdução do Real. A estabilidade ganhou *status* de bem público. As iniciativas compreenderam, além de reformas constitucionais, sobretudo no sistema de seguridade social e reforma administrativa, um redesenho do federalismo, baseado no acordo de refinanciamento da dívida dos estados e municípios, introdução de regras fiscais e mudanças no processo orçamentário. O período focado compreende dois momentos críticos, os anos de 1993 -94, cenário de alta inflação e implementação de medidas para eliminação do caráter inercial da inflação e os anos de 1998-99, em que o Brasil viveu uma crise cambial e adotou um forte ajuste fiscal.

Esta pesquisa privilegia um objeto pouco estudado na literatura nacional - a dinâmica processual de reformas fiscais e orçamentárias - , ainda que implique um retrato importante, do ponto de vista longitudinal, das escolhas macroeconômicas feitas no país. Embora a análise do desenvolvimento institucional, com base em pesquisas histórico-comparativas, tenha ganhado relevância nos últimos anos, estudos, no país, acerca das instituições orçamentárias concentraram-se prioritariamente nos seus efeitos, muito pouco se tem investigado sobre a dinâmica das instituições orçamentárias nacionais, seus mecanismos de estabilidade e mudança e os fatores que explicam as inovações institucionais. Mais recentemente, Praça (2010) examina a evolução das instituições orçamentárias no Brasil, entre 1987 e 2008, com foco na interação entre interesses, ideias e enquadramentos discursivos (*frames*) como fonte de explicação das escolhas das instituições orçamentárias brasileiras, nos episódios da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), da CPI do Orçamento (1994-1995) e da CPI das Ambulâncias/Sanguessugas (2005-2006). Outro trabalho relevante é a Tese de Doutorado de Cristiane Kerches da Silva Leite, intitulada "O processo de ordenamento fiscal no Brasil na

década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, focalizando o processo decisório que levou à aprovação da lei.

A expectativa é contribuir para o debate da evolução das instituições orçamentárias e do desempenho do Estado, em especial quando se travam discussões acerca da nova lei de finanças públicas em tramitação no Congresso Nacional, que substituirá a Lei nº 4.320 e do novo marco legal, que sucederá o Decreto-Lei nº 200/67.

Além deste capítulo introdutório, o texto está segmentado em outros 8 capítulos. O capítulo 2 trata do desenvolvimento teórico, no qual são elaborados os elementos e modelos teóricos que compõem a análise dos episódios. No capítulo 3, detalha-se o percurso metodológico, cuja opção foi a realização de estudo de caso do tipo rastreamento de processo (*process tracing*), utilizando a estratégia de narrativa analítica, segundo o modelo proposto por Barzelay *et al.* (2003), e as categorias de análise de Kingdon (1995), bem como os aspectos operacionais da pesquisa. Nos capítulos 4, 5 e 6, é analisado o processo decisório referente aos três episódios, respectivamente. O capítulo 7 privilegia o exame comparativo da formação de agenda dos episódios, buscando pontos de convergência e diferenças entre as três trajetórias. O capítulo 8 discute os resultados do trabalho e o último capítulo apresenta as considerações finais.

2. ABORDAGEM TEÓRICA

Neste capítulo, são discutidos conceitos e teorias que apoiaram a aplicação e a análise do modelo explicativo do processo decisório dos episódios selecionados. Inicialmente, procede-se a uma revisão da literatura institucionalista e das perspectivas de mudança institucional, em particular o modelo de mudança gradual de Streeck e Thelen (2005) e a abordagem teórica de Mahoney e Thelen (2010) acerca das características do contexto e das estratégias dos atores como agentes de mudança. Na sequência, é explorado como as instituições e os contornos políticos influenciam o comportamento dos atores e as decisões fiscais e orçamentárias, com base na teoria dos custos de transação adaptada ao orçamento público e os problemas agente e principal e *common pool*. Posteriormente, são pontuados os pressupostos de racionalidade pura e racionalidade limitada que permeiam diferentes correntes acerca de modelos decisórios e, mais especificamente, a tomada de decisão com múltiplos atores. Por fim, é abordado o modelo teórico proposto por Kingdon, cujas categorias de análise serão utilizadas para explicar o curso da formação da agenda dos episódios objeto de estudo.

2.1 A ECONOMIA POLÍTICA DAS INSTITUIÇÕES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS

A agenda de pesquisa em finanças públicas ignorou por muito tempo o papel das instituições no desempenho dos governos, concentrando as investigações em temas de política fiscal *strictu sensu*, que explicitamente ignoravam os determinantes políticos e institucionais das escolhas das políticas. Entretanto, a dificuldade de explicar a persistência de deficits orçamentários nos países desenvolvidos no pós-guerra, sem mencionar o fracasso das reformas patrocinadas pelos organismos internacionais em países subdesenvolvidos nos de 1980 e de 1990, provocou o deslocamento dos estudos das instituições para o centro da pesquisa em finanças públicas. Nesse contexto, a atenção dos analistas volta-se para o comportamento real dos governos, suas restrições e incentivos, em contraste com a visão tradicional que privilegia estratégias de análise envolvendo questões técnicas de como implementar a “melhor política”, quase sempre restrita ao balanceamento entre redução de gastos e aumento da carga tributária.

Desde meados de 1980, a importância das instituições na explicação das diferenças de resultados fiscais entre países tem recebido crescente interesse na literatura. Muito embora a evidência empírica seja esparsa, são vários os estudos enfatizando que as características da organização fiscal, do processo orçamentário, do sistema político, das leis de equilíbrio orçamentário e das regras do processo decisório de um país são exemplos de instituições que afetam o desempenho fiscal. A conclusão desses estudos, na sua grande parte concentrado na disciplina fiscal, que certos resultados têm que ser analisados com base nos determinantes políticos e institucionais das escolhas de políticas fiscais e orçamentárias. São exemplos da literatura institucional que se baseia na análise comparada de sistemas orçamentários de diferentes países, quanto a restrições procedimentais e controle de agenda, os estudos seminais de Alesina, Hausmann, Hommes, Stein (1996), Campos e Pradhan (1996) e Esfahani (2000) que representaram iniciativas bem-sucedidas em explicar, a partir de certas regularidades observadas nas pesquisas empíricas, o impacto das instituições no desempenho da gestão de despesas segundo três dimensões: disciplina fiscal, eficiência alocativa e eficiência técnica. Os estudos revelam que os esforços de reforma em geral têm-se concentrado na primeira e na última dimensão. As iniciativas relacionadas à melhoria do processo decisório de alocação de recursos, particularmente nos países em desenvolvimento, não alcançaram resultados significativos, salvo as experiências mencionadas. Sotelo Maciel (2008) sugere que, dos três níveis de resultados orçamentários, a repartição dos recursos com base em prioridades estratégicas é o que se reveste de caráter mais político e de confronto, menos acessível a partir de uma perspectiva racionalista.

Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e o orçamento? Qual a importância das estruturas de incentivos criadas por contextos institucionais alternativos para explicar as decisões fiscais e orçamentárias? A resposta, segundo o prisma da corrente neoinstitucionalista, está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras (SOUZA, 2006). Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas de políticas e orçamento, assim como mudam a posição relativa dos atores (Steinmo e Thelen, 1992). Essa seria outra ponderação. Instituições, na abordagem neoinstitucionalista, são entendidas como “*the humanly devised constraints that shape human interaction*” (NORTH, 1990, p.3). A definição de instituições como “restrições” (“*constraints*”) realça a noção de escolha, ou seja, as instituições definem o leque de opções e, portanto,

determinam os custos de transação e de produção. As instituições importam, no fundo, porque os indivíduos e as organizações reagem aos incentivos por elas criados (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009).

Nessa perspectiva, enquanto instituições constituem as regras do jogo, correspondendo a padrões de interação que governam e restringem a relação dos indivíduos, operando a nível macro, organizações e seus líderes são os jogadores. Encontradas no nível médio, organizações são definidas como grupos de pessoas agindo em vista de um misto de objetivos individuais e comuns por meio de um comportamento parcialmente coordenado em um jogo da competição (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009; NORTH, 1994, 1990; HALL e TAYLOR, 1996). As organizações incluem os corpos políticos (partidos, agências reguladoras, congresso, judiciário), os corpos econômicos (firmas, cooperativas, sindicatos) e os corpos sociais e educativos (igrejas, clubes, escolas) (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009). Em espaços políticos, organizações desempenham funções de governança - a autoridade para fazer, interpretar e cumprir as regras.

Williamson (2000) oferece uma importante taxonomia das instituições, que identifica quatro níveis inter-relacionados de análise social ou institucional, indicando não somente a sua natureza e a sua interação com os outros níveis, mas também a inércia de sua mudança. Descendo do topo para a base da classificação, foram definidas instituições que regulam as atividades econômicas do nível macro para o mais micro e, ao mesmo tempo, apresentam nível de inércia decrescente, conforme o esquema abaixo representado. No nível mais alto, estão as instituições informais representadas por normas, costumes, tradições e religiões. Referem-se a variáveis culturais e normalmente são consideradas exógenas. Uma característica importante dos elementos desse nível é que levam séculos ou até milênios para serem mudados.

O segundo nível representa o ambiente institucional. Nesse nível, constrangidas pelas instituições do nível anterior, estariam todas as estruturas formais e legais que presidem e delimitam as relações em uma dada sociedade. Incluídos aqui estariam o regime político, a constituição nacional, o Judiciário, a burocracia e toda a estrutura que garante os direitos de

propriedade. Nesse nível, a mudança leva décadas ou centenas de anos. O terceiro nível diz respeito às instituições de governança que são os conjuntos de regras (estruturas de governança) que governam as interações cotidianas, ou seja, a negociação e a execução de transações, de forma a minimizar custos de transação, a exemplo da governança fiscal e orçamentária. O ambiente institucional serve de base para que agentes construam estruturas de governança para dar conta de transações específicas. Ajustes no terceiro nível tipicamente levam anos. Finalmente, o nível quatro corresponde à alocação de recursos de curto prazo (mercado econômico neoclássico). Esse nível refere-se à operação do dia a dia da economia, dadas as instituições definidas nos outros três níveis. Os preços, salários, custos, quantidades vendidas e compradas, determinados como conseqüências do monopólio, oligopólio e outras imperfeições do mercado neoclássico, são alterados continuamente.

FIGURA I – Quatro Níveis de Análise Social de Williamson

NÍVEL	FREQUÊNCIA (ANOS)	OBJETIVO
<i>Embeddedness</i> (Instituições informais, costumes, normas, religiões)	100 A 1000	Surgem espontaneamente
Ambiente Institucional regras formais do jogo exemplo direito de propriedade (regime político, Judiciário, constituição, burocracia)	10 a 100	Obter o ambiente mais adequado
Governança <i>play of game</i> estabelecer contratos (ajustar estruturas de governança às transações)	1 a 10	Obter a estrutura de governança mais adequada
++ Alocação de recursos emprego (preços e quantidades, alinhamento de incentivos)	Contínuo	Eficiência na alocação Abordagem marginal

Fonte: Traduzido e adaptado de WILLIAMSON (2000)

Nessa pesquisa, o foco são as instituições do nível 3. Questões que envolvem finanças públicas, sobretudo, as razões dos desequilíbrios fiscais e da ineficiência alocativa de recursos, ultrapassam os limites da racionalidade econômica, passando para a esfera da governança. Não é demais enfatizar que as interações na arena fiscal envolvem altos custos de transação vinculados à dificuldade de se estabelecer padrões de cooperação entre os atores, cada qual com diferentes perspectivas individuais e de interesse coletivo, em função, particularmente,

da intertemporalidade dos acordos, sem mencionar problemas *common pool* e agente e principal . Daí a relevância de estruturas de governança que assegurem capacidade de comando e coordenação do Estado.

Bartle e Jun Ma (2001) argumentam que a teoria dos custos de transação teve recentemente uma importante influência na economia, afigurando-se naturalmente como adequada para aplicação ao estudo das finanças públicas, tendo em consideração que negociação e acordos orçamentários são um tipo de transação e elementos como oportunismo, racionalidade limitada, incerteza e informação assimétrica são abundantes na política fiscal e orçamentária.

Custos de transação referem-se, segundo Williamson (1985, p. 142), aos “custos relacionados ao planejamento, adaptação e monitoramento da execução de diferentes ações em diferentes estruturas de governança”, sendo custos *ex-ante*, aqueles relativos a negociações prévias e definições das características do objeto transacionado, e *ex-post*, referentes ao monitoramento e gestão do cumprimento do acordado pelas partes e eventuais renegociações (WILLIAMSON,1985). Segundo Coase (1937), sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se custosas e os mercados falharão em alcançar um equilíbrio eficiente. Em síntese, no conceito de custos de transação, está compreendido um processo interativo de agentes, que envolve compromissos intertemporais, ou melhor, uma relação contratual. Na análise de custos de transações, o termo contrato é entendido de forma ampla como promessas entre diferentes partes, em que uma parte concorda em desempenhar uma determinada ação que tem valor econômico em contrapartida ao recebimento de um pagamento ou do compromisso de desempenhar uma outra ação com valor econômico (CALMON e PEDROSA, 2009). Essa perspectiva envolve acordos tácitos e informais que importam uma transação que se desenvolve no tempo na forma de compromissos intertemporais.

Em vista da importância dos custos de transação, há a necessidade de construção de estruturas de governança que permitam lidar com a incerteza e a variabilidade, preferências heterogêneas, diferentes graus de acesso à informação e estruturas de incentivo, promovendo a coordenação das transações entre os agentes, reduzindo o comportamento oportunista e

atenuando os custos de transação. A partir da descrição de Williamson (1985), podem-se distinguir basicamente três tipos de estruturas de governança, tendo em consideração o padrão de coordenação exigido dados o nível de incerteza e assimetria de informações: a que se dá através do mercado, a hierárquica e uma forma híbrida entre ambas ou contratual. A estrutura de governança de mercado tem um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos, nenhuma transação exige uma terceira parte que verifique se foi desenvolvida de forma adequada. Há pouca necessidade de controles administrativos, bastando uma legislação contratual adequada para dar suporte formal aos contratos, que são os únicos instrumentos necessários para a efetivação das transações, que independentemente de mecanismos de cooperação entre as partes. A híbrida é a forma de coordenação dos indivíduos por intermédio de sistemas de incentivos e contratos que permitam o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista. Já na estrutura hierárquica, os incentivos são fracos e há necessidade de coordenação e imposição da autoridade política e controles administrativos para a busca de resultados eficientes (WILLIAMSON, 1985).

Em linhas gerais, o objetivo das estruturas de governança é sempre minimizar os custos de transação, assegurando um quadro estável de interações ao longo do tempo, por meio do estabelecimento de limites e possibilidades para comunicação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos.

Dixit (2002) ressalta que, no âmbito do setor público, algumas características impõem alguns ajustes aos conceitos de custos de transação e incentivos à coordenação e eficiência dos agentes. Dentre essas características, Dixit (2002) ressalta a existência de multiplicidade de principais; multiplicidade de tarefas ligadas às políticas públicas, reduzida competição e complexidade na motivação dos agentes.

A multiplicidade de principais deve-se ao fato que a ação estatal afeta toda a sociedade, o que significa a interveniência de vários grupos de interesse engajados em barganhas políticas multidimensionais, agindo em um jogo não-cooperativo, de forma a influenciar as ações conforme seu auto-interesse. Quanto maior a informação assimétrica e a incerteza envolvendo determinada área do governo, maior o poder de barganha de pequenos grupos de poder e maior

sua possibilidade de maximizar ganhos. Por outro lado, o provimento de diversas políticas e o cumprimento de inúmeros objetivos dificultam a verificação, pelos múltiplos principais, do esforço e o controle dos objetivos alcançados, o que leva ao enfraquecimento de incentivos por resultados. Esse cenário pode conduzir a altos custos de transação e comportamento oportunista. Esse problema é agravado em setores nos quais nem mesmo existe apelo para atuação privada, reforçando a perversidade dos incentivos na ausência de competição (DIXIT, 2002). A questão da motivação dos agentes numa estrutura de governança pública também é de extrema importância, uma vez que a aplicação de incentivos baseados no incremento de renda nem sempre é eficaz. Fatores como ideologia e crença individual, associado ao corporativismo, exercem influência direta no comportamento dos agentes.

As transações no setor público estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da interação de atores, a exemplo dos congressistas, ministros da área econômica, ministros setoriais, burocracia em geral, grupos de interesse e eleitores. São vários, com base na análise de Horn (1995) e Patashnik (1996 apud Bartle e Jun Ma, 2001), os custos presentes: o de negociar e executar os acordos em função dos quais os recursos públicos foram alocados; incerteza quanto a compromisso de longo prazo, uma vez que o que é criado hoje pode ser subvertido ou descontinuado no futuro; diferenças de preferências, entendimento e compromisso para programar, administrar, monitorar e avaliar as políticas públicas, tendo em vista a eficácia e eficiência.

No âmbito das atividades de planejamento e gestão orçamentária, não raro as relações que permeiam esses processos, igualmente nominadas metaforicamente de contratuais, são também tomadas por variáveis de incerteza, informação incompleta ou assimétrica e objetivos divergentes. Com base no trabalho de Dixit, Bartle e Jun Ma (2001) apontam, adicionalmente à racionalidade limitada dos agentes econômicos, à incerteza e às assimetrias de informação presentes na tomada de decisão, atributos particulares de transações no que diz respeito a ativos específicos (*asset specificity*). À semelhança de investimentos, redundam em problemas que, por sua vez, facilitam o comportamento oportunista dos atores: investimento irreversível de partido político, que significa que o partido será um forte apoiador de uma política se sua reputação e os futuros benefícios são diretamente relacionados a essa política;

investimento econômico irreversível de grupos de interesse, que implica a prática de *lobby* para proteger determinada atividade ou negócio; ativos específicos de eleitos, que se referem a específicos locais ou negócios que conferiram apoio político e em função dos quais agentes eleitos perseguirão uma maior quinhão orçamentário para beneficiá-los; compromissos de longo prazo, que amarram a programação orçamentária a certos tipos de políticas e programas, comprometendo o orçamento futuro.

Despesas públicas, particularmente investimentos em infraestrutura, são resultados de complexas trocas intertemporais entre os atores políticos que participam do processo orçamentário e a consignação de recursos resultante deste processo depende da interação e dos incentivos aos agentes envolvidos na determinação dos gastos públicos quanto à capacidade de alcançar resultados cooperativos. São características desses dispêndios altos custos iniciais, longo período de desembolsos e, particularmente, retorno social em prazo mais longo, o que implica a necessidade de instrumentos que permitam firmar acordos intertemporais críveis e estabelecer uma programação orçamentária de médio prazo que seja consistente com o quadro macroeconômico, instrumento fundamental para operacionalização de incentivos em sistemas orçamentários, reduzindo a incidência de processos relativos a *tragedy of commons* e à assimetria de informações presente nas interações agente e principal.

O dilema agente e principal refere-se às inconsistências entre metas e incentivos do agente e do principal, agravadas pela faculdade do agente de usar informação privilegiada ou ocultá-la do principal. Essa é a característica principal desse problema - um agente detentor de informação interage com um agente desinformado. Quando o agente desinformado (o principal) desconhece as características do agente informado há um problema de seleção adversa, quando não observa as ações do agente há um problema de *moral hazard*.

Políticos (agente) podem alocar recursos diferentemente das expectativas dos eleitores (principal), uma vez que podem ter outros incentivos do que apenas transformar as preferências dos seus eleitores em decisões coletivas em nível nacional. Obrigações com os grupos partidários ou ambições pessoais de carreira podem interferir no mandato político. Burocratas (agente) podem fazer o mesmo em relação às preferências dos políticos (principal). O

problema agente e principal²¹ permeia toda a esfera pública. Cada ligação nessa cadeia apresenta um potencial problema por causa de contratos incompletos em geral, variáveis de incerteza, informação assimétrica e objetivos divergentes. Frequentemente, o agente realiza ações que o principal não autorizaria se tivesse conhecimento de todos os fatos.

As questões presentes no processo decisório no âmbito das políticas públicas e orçamento são naturalmente problemas típicos de agência. Opções alocativas são resultados de processos coletivos, envolvendo inúmeros atores com diferentes motivações e preferências, a exemplo de políticos auto-interessados nas suas eleições/reeleições, ministros de linha interessados na alavancagem dos programas de sua pasta, grupos de interesse focados em obter transferências de recursos e burocratas interessados na manutenção dos seus cargos e poderes (SCARTASCINI e STEIN, 2009). Daí decorre a necessidade de arranjos institucionais que regulem os atores, modelem seus comportamentos na direção dos resultados visados, limitando as possibilidades de maximização de interesses próprios.

As implicações do *commom pool* no orçamento são tratadas com base na literatura de ação coletiva de Olson (1965). Ostrom (1990) utiliza o termo *common pool* para se referir aos recursos naturais que são conjuntamente usados por um número de indivíduos. Esses recursos compartilhados são ameaçados pelo uso excessivo que conduziria a sua eventual destruição (HARDIN, 1968). O problema *common pool* pode ser entendido como um jogo do dilema dos prisioneiros. Embora cada indivíduo aja racionalmente, o resultado está abaixo do ideal em termos sociais. Este resultado pode ser melhorado através de cooperação que possa surgir se o jogo for repetido. Essas ideias foram aplicadas também para a tomada de decisões orçamentárias.

21 A relação agente e principal ocorre quando há delegação de uma tarefa por um agente econômico a outro, sendo aquele que delega é conhecido como o principal e aquele que cumpre a tarefa em troca de uma contrapartida é o agente. Informação assimétrica é também requisito, em vista do agente possuir certas informações sobre si mesmo e/ou sobre a tarefa que o principal não possui, como por exemplo, o agente sabe quanto esforço coloca para cumprir a tarefa, já o principal não observa o esforço colocado e sim o resultado deste esforço. Outra condição é a relação imperfeita entre o esforço colocado e o resultado do esforço. Não há como o principal determinar o cumprimento da tarefa pelo agente com base no esforço colocado, pois não existe uma relação estreita entre ambos. Por fim, o custo de monitoramento alto, pois o principal não tem como monitorar a baixo custo a performance do agente para poder observar o nível de esforço colocado, e objetivos os não estão não alinhados entre esses dois (MILLER, 2005; EISENHARDT, 1989).

O problema *common pool*²², no âmbito do orçamento²³, diz respeito ao financiamento de políticas que geram benefícios concentrados a partir de uma base fiscal comum, ou seja, a expensas de todos os contribuintes, ou melhor, os benefícios são localizados e os custos generalizados. As receitas são direcionadas, então, a políticas para grupos específicos da sociedade, setores e localidades específicas. Como resultado, os benefícios líquidos para os grupos-alvo normalmente excedem os benefícios líquidos para sociedade como um todo, implicando níveis excessivos de gastos públicos e deficits (VON HAGEN, 2007). Em outras palavras, como a carga fiscal está distribuída entre muitos indivíduos, os demandantes não quantificam o custo social real de programa focalizado e, conseqüentemente, quase sempre perseguem um nível mais elevado de gastos do que é socialmente ótimo (FÖLSCHER, 2007).

No centro do problema *common pool*, encontra-se o que a literatura norte-americana chama de *pork barrel politics*, hábito tradicional no cenário nacional de apropriação de recursos federais para projetos ineficientes, que beneficiam a base eleitoral de apoio dos congressistas. O incentivo para que um parlamentar opere esse tipo de política está na oportunidade que ele passa a ter para cobrar votos na próxima eleição (SHELPS e BONCHEK, 1997). Os efeitos perversos da prática predatória de demandantes de buscar individualmente o maior volume de recursos de uma base fiscal comum, que produz o conhecido problema *tragedy of commons*, não se limitam ao enfraquecimento dos esforços de disciplina e sustentabilidade fiscal, mas comprometem a eficiência do processo decisório em termos de redistribuição de gastos para alternativas mais prioritárias e de combinação mais eficaz de produtos - bens e serviços - para o alcance das metas políticas, sem mencionar a representatividade dos gastos públicos. Outra vez ganha relevo a introdução de mecanismos institucionais que incentivem comportamentos cooperativos e restrinjam as possibilidades de se viabilizar projetos paroquiais

22 Weingast, Shepsle, e Johnson (1981) desenvolveram trabalho pioneiro no qual concluem que democracias representativas, em que gastos públicos são financiados de forma igual por todos os indivíduos, as decisões políticas são viesadas na direção de projetos mais dispendiosos do que o socialmente ótimo. As motivações apontadas são: o mecanismo de contabilização dos custos políticos, a divisão do território em distritos, mecanismo de taxaço. Os autores ainda acrescentam o mecanismo de eleição dos representantes no parlamento e a possibilidade de reeleição desses representantes. Como os membros do Congresso são eleitos em “n” distritos eleitorais diferentes, tendo, portanto, que prestar contas a seus eleitores a fim de conseguir a sua reeleição ou de seus sucessores, há uma valorização excessiva de projetos distributivos frente àqueles cujos benefícios são dispersos por todo o país.

23 No Brasil, é grande a disputa dos parlamentares para incluir as chamadas “emendas individuais” no orçamento federal, que, via de regra, contemplam gastos localizados em suas bases eleitorais.

ou particularistas, que se destinam, sem propósitos meritórios, a grupos específicos, setores e localidades.

Uma outra forma utilizada por políticos oportunistas em busca de reeleição é a “ilusão fiscal, elevando gastos mais que impostos, a fim de conquistar “os eleitores fiscalmente iludidos”, que por não compreenderem o orçamento público, tendem a superestimar benefícios presentes e subestimam encargos futuros. Alesina e Perotti (1995, p.9) consolidam a visão proposta por Buchanan e Wagner nos seguintes termos:

In a nutshell, the idea of fiscal illusion is that the voters do not understand the intertemporal budget constraint of the government. When offered a deficit-financed expenditure program, they overestimate the benefits of current expenditures and underestimate the future tax burden. Opportunistic politicians who want to be reelected take advantage of this confusion by raising spending more than taxes in order to please the “fiscally illuded voters”.

Hallerberg, Rainer Strauch e Von Hagen (2009) argumentam que a governança fiscal é o conjunto de instituições que pode solucionar o problema *common pool*, a exemplo do processo orçamentário centralizado, que contém elementos que incentivam os atores a reconhecerem as implicações de suas decisões, tornando os *trade-offs* mais explícitos (MOLANDER, 2001) Caso os representantes políticos tenham visão abrangente dos custos e benefícios de suas decisões fiscais, o viés deficitário pode-se tornar reduzido. Para Hallerberg, Rainer Strauch e Von Hagen (2009), há duas estratégias de centralização: a delegação ao Ministro da Fazenda de amplos poderes orçamentários, incluindo derrubar decisões deficitárias tomadas em etapas anteriores e a segunda alternativa consiste em contratos baseados em metas fiscais agregadas para um ano ou mais. Entretanto, segundo os mesmos autores, a efetividade desses arranjos está condicionada ao ambiente institucional.

No caso do Brasil, país com sistema presidencialista, fragmentação partidária e regime federativo, dilemas relacionados à coordenação potencializam problemas *common pool*, tendo em vista que os governos de coalizão são consolidados em processos de negociação pós-eleitoral. À capacidade do Executivo Federal de conter pressões particularistas, que provém do Congresso, somam-se ainda problemas relativos ao comportamento fiscal dos governos subnacionais (MELO *et al.*, 2010).

No primeiro caso, trata-se do que Alston, Melo, Mueller e Pereira (2006) descrevem como um “*hardwiring game*” na arena tributária e orçamentária. Nesse jogo, não obstante a observância do imperativo fiscal e a resposta a preferências crescentes do eleitorado em temas de aversão à inflação e a restrições internacionais em razão da classificação do país nos mercados internacionais, o presidente tem de assegurar o apoio no Congresso para sua agenda e, portanto, tem que responder às demandas dos parceiros de coalizão. Tal contexto é determinado pelo modelo político-eleitoral brasileiro que cria dificuldades e oportunidades para promover institucionalidades que levem a comportamentos cooperativos.

Ainda que as instituições políticas nacionais confira uma ampla gama de instrumentos políticos ao Executivo Federal para impor sua agenda, a exemplo de poder de decreto e de veto, poder de iniciar propostas em algumas áreas de política, além da disposição de moedas políticas, como distribuição de cargos e discricionariedade na apropriação de recursos para atendimento de emendas individuais, que lhe permite pautar o Congresso e aprovar suas preferências políticas, a fragmentação político-partidária estimula a expansão do gasto e dificulta a aprovação de reformas fiscais e orçamentárias. Ademais, dada a preponderância do Executivo, os congressistas tendem a atuar como *free riders* nas questões econômicas, uma vez que não têm responsabilidade política direta sobre a estabilidade fiscal e monetária. O alto nível de despesas obrigatórias e receitas vinculadas, por exemplo, faz que com o Presidente utilize instrumentos como elevação da carga tributária e corte de despesas nas políticas residuais, como investimentos em infraestrutura, o que provoca efeitos negativos para a produtividade e crescimento.

Quanto ao segundo, o risco que tem que ser administrado, em um regime federativo, com descentralização do poder político e das decisões de gasto, é o endividamento excessivo dos governos subnacionais devido à perspectiva de obtenção de socorro dos governos nacionais (RODDEN, 2002). Independente das diferenças de posição em relação à descentralização, há um consenso geral dos efeitos negativos para a administração macroeconômica, bem como a necessidade de se estabelecer reformas capazes de garantir restrições fiscais e financeiras adequadas em contextos descentralizados, de forma a evitar que

gastos excessivos por parte de governos subnacionais provoquem pressões inflacionárias e aumento da demanda quando o governo central deseja restringi-la.

Ter-Minassian e Craig (1997) sublinham que a estratégia para mitigação desses problemas é implantação de regras fiscais que, idealmente, deveriam ter elementos de auto-aplicação por meio de mecanismos de mercado e controle hierárquico. Esses autores distinguem quatro tipos de estruturas de governança para o controle do endividamento dos governos subnacionais que variam em termos de importância relativa entre discricionariedade versus regras: a primeira baseia-se na confiança na disciplina de mercado para determinar o limite do endividamento dos estados; a segunda compreende o enfoque cooperativo para os controles da dívida, cujos limites resultam da negociação entre o governo federal e os governos subnacionais; a terceira prevê o controle do endividamento subnacional com base em regras específicas na Constituição ou em lei; e, por último, a quarta refere-se aos controles diretos do governo central sobre o endividamento subnacional.

Em geral, os modelos sugeridos pelas agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial e FMI, aos chamados países emergentes tendem a indicar a adoção da estratégia do controle hierárquico pelo governo central, complementadas por políticas que considerem a adequação da organização fiscal e das estruturas político-institucionais subnacionais. No contexto brasileiro, evidencia-se um relativo sucesso do controle hierárquico, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Enfim, todos os fatores mencionados concorrem para o aumento dos custos de transação, que implicam efeitos negativos quanto ao desempenho das políticas e programas de governo e, ocasionalmente, dificultam o surgimento de estruturas de governança que coordenem o processo de planejamento e gestão orçamentária, ofereçam incentivos à cooperação e, em consequência, a resultados fiscais como sustentabilidade, adaptabilidade, eficiência e representatividade.

Scartascini e Stein (2009) definem sustentabilidade como a consistência das despesas públicas a longo prazo com a restrição orçamentária intertemporal, avaliada pela evolução dos deficits e débito (e sua estrutura) ao lado das receitas, passivos e ativos, ou melhor,

pela observância da restrição orçamentária intertemporal em vista da limitação da expansão da dívida, independente da trajetória dos preços e da taxa de juros. Em outras palavras, uma política fiscal sustentável seria definida pela situação em que a relação dívida/produto converge para o nível de dado valor inicial da dívida, o que significa que será sustentável se o valor presente dos fluxos no tempo da relação resultado primário/produto equivalerem ao nível corrente da relação dívida/produto.

Adaptabilidade, por outro lado, é definida por Scartascini e Stein (2009), como a capacidade de ajustar o curso da política fiscal diante de uma crise econômica. Duas dimensões são consideradas como medida de adaptabilidade. A primeira refere-se ao caráter pro-cíclico da política fiscal, o que significa que o processo orçamentário precisa autorizar geração de poupança em épocas de expansão e aumento de gastos em períodos recessivos. A rigidez do orçamento é a segunda dimensão, tanto no tocante a despesas obrigatórias quanto à vinculação de receitas.

Eficiência, de acordo com os mesmos autores, consiste na alocação de recursos públicos para necessidades de maior valor ou prioridades estratégicas e que assegura a combinação mais custo/efetiva de serviços para atingir resultados desejados. Em recente estudo, Herrera e Pang (2005) distinguem dois tipos de eficiência de política fiscal: eficiência técnica refere-se ao uso ótimo de recursos (inputs) para encontrar os resultados esperados, enquanto eficiência alocativa à distribuição ótima de gastos (inputs) entre diferentes alternativas dependendo da produtividade marginal.

Representatividade, por sua vez, significa que a alocação de recursos reflete as preferências da população em geral ou, em alternativa, as preferências dos grupos de interesse concentrado, ou seja, a uma parcela da população com melhor acesso aos formuladores de política ou burocratas. O orçamento é mais representativo se o processo orçamentário permite a representação da maior parte dos interesses e não sobrevaloriza qualquer interesse dado (SCARTASCINI e STEIN (2009). CÁRDENAS et al. (2009) afirmam que não há uma definição única para representatividade dos gastos públicos. Argumentam, no entanto, que, conceitualmente, o processo de planejamento pode ser um ponto inicial para evidenciar o grau de

representatividade, assim como a alocação de recursos regionalizada com base em fatores como população, renda, taxas de pobreza.

É importante registrar, no entanto, que resolver problemas de custos de transação não implica necessariamente estruturas de governança economicamente eficientes. Pelo contrário, destacam Bartle e Jun Ma (2001), com base na abordagem de custo de transação político de Dixit (1996):

The central theme of Dixit's approach is that in political arena in order to solve the problem of transaction cost, some economically inefficient governance structures will persist. Political governance structures that may appear inefficient may be a reasonable way of coping with the transaction costs (BARTLE e JUN MA, 2001, p.161).

Bartle e Jun Ma (2001) complementam que as inferências de Dixit visam a demonstrar que problemas políticos subjacentes podem ser tratados a luz da perspectiva de custos de transação, o que implica a adoção de um determinado arranjo institucional economicamente ineficiente, mas que contribui para reduzir um custo de transação político, a exemplo da dispersão da autoridade de gastos sob a estrutura das comissões. North (1990) corrobora o argumento de Dixit, afirmando que instituições não são necessariamente criadas para serem socialmente eficientes, algumas vezes servem aos interesses daqueles com o poder de barganha para criar novas regras.

A teoria de custos de transação, de agente–principal e questões relativas à *tragedy of commons* e à ilusão fiscal, em associação à teoria institucional, auxilia a construção das explicações acerca das preferências em relação às mudanças institucionais objeto dos episódios examinados e a análise subliminar dos objetivos perseguidos em termos de resultados orçamentários. Tendo como foco os processos decisórios, a perspectiva neoinstitucionalista resgata o Estado como um ator ativo na promoção de institucionalidades que levem a ações cooperativas, restringindo os efeitos danosos da luta por poder e recursos entre os diversos atores políticos, ainda que mantendo a visão negativa do Estado típica da Escolha Pública. Apesar de desconsiderar vários aspectos dessa abordagem, mantém a ênfase na análise econômica dos problemas políticos encetada por essa escola e na questão da atuação dos *rent seekers* (VARGAS, 2006). O contexto neoinstitucionalista resultou em mudanças na forma de

pensar a noção de disciplina fiscal e a influência de diferentes instituições na sua conformação, seja em nível de arranjo institucional ou de ambiente institucional. Em simultâneo, influenciou decisivamente as práticas institucionais no campo das decisões na política monetária, com os regimes de metas inflacionárias, independência do Banco Central, dentre outros parâmetros institucionais.

Vargas (2006) destaca que, na área fiscal, tornam-se basilares a noção de sustentabilidade financeira aplicada à atuação fiscal governamental e ao trato da dívida pública, bem como as noções de *accountability* e de coordenação. A questão da coordenação está ligada aos riscos que a descentralização traria ao âmbito macroeconômico. Com a introdução da noção de sustentabilidade na condução da política fiscal, ganha relevância a restrição orçamentária intertemporal e a adoção de institucionalidades que enquadrem as decisões governamentais nas chamadas restrições macroeconômicas, segunda a perspectiva de *Hard Budget Constraint* (HBC), desenvolvida por Kornai (1986), cujo cerne é a construção de modelo de restrições orçamentárias mais rígidas, delineando um novo formato das relações intergovernamentais e da fiscalidade em contextos descentralizados. Em contraposição, uma situação de *Soft Budget Constraint* (SBC) envolve um ambiente de regras fiscais e financeiras pouco rígidas e/ou flexíveis que, no limite, leva a uma condição generalizada de descontrole fiscal e financeiro e de ineficiência no uso dos recursos. O modelo *Hard Budget Constraint* intensifica a introdução das restrições à atuação governamental no âmbito federal e subnacional, por meio de restrições legais ao endividamento, de Leis de Responsabilidade Fiscal, de estruturas de coordenação, dentre outros instrumentos institucionais. Ilustrativos foram a Lei Gramm-Rudman-Hollings, nos Estados Unidos, estabelecendo mecanismos de ajuste automático e progressivos visando a atingir a meta de deficit orçamentário zero num prazo de sete anos, e o Tratado de Maastricht, que definiu padrões de comportamento fiscal e monetário para serem perseguidos pelos países que desejassem aderir à União Europeia.

Em síntese, parece não haver dúvidas que instituições “importam”, o que não permite, em contrapartida, considerá-las apenas como estruturas fixas. É preciso sobretudo entender como são criadas e como se transformam, pois as instituições somente se concretizam, na função de moldar práticas e determinar resultados, por meio do comportamento e de

interações estratégicas entre atores. Ainda faz parte do processo de desenvolvimento institucional as mudanças ao longo do tempo em resposta a circunstâncias e preferências. Uma corrente da literatura institucionalista tem-se dedicado a examinar a relação entre atores políticos como objetos e como agentes da história, mostrando que instituições não somente modelam as estratégias políticas, mas também são resultado de estratégias políticas deliberadas, do conflito político e de escolhas.

2.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL

Peters (2005) sublinha que, embora compartilhem do pressuposto principal de que as instituições criam ordem e previsibilidade e, portanto, impactam ações políticas, gerando efeitos por processos compreensivos de rotina que levam tanto a continuidade quanto a mudança institucional, conforme definição de March e Olsen (2006), as diferentes vertentes do neoinstitucionalismo diferem quanto à natureza das instituições, como também em relação à formação de preferências e a pressupostos de mudança. Como observam Mahoney e Thelen (2010), as três principais abordagens institucionalistas variam, ainda que sutilmente, no modo como eles concebem as instituições e isso acaba por ter implicações importantes para a sua capacidade de teorizar sobre mudança institucional.

No institucionalismo sociológico, os atores adotam papéis e identidades e se sentem constrangidos por instituições a agir dentro de uma "lógica de adequação" que garanta a preservação dos princípios constitutivos e normas, conseqüentemente, a estabilidade das normas. Nessa abordagem, preferências são endógenas. O envolvimento dos atores com instituições levam suas preferências a serem formatadas pelas instituições (PETERS, 2005). Embora se apresentem poderosos como ferramentas para explicar a continuidade, os mecanismos de perpetuação considerados no institucionalismo sociológico oferecem poucas pistas sobre as possíveis fontes de mudança endógena. Se uma convenção é ratificada, como poderá mudar? Se isomorfismo incentiva as novas instituições a tomar a mesma forma que as antigas, qual é o *locus* do dinamismo e inovação? Para explicar a transformação, portanto, institucionalistas sociológicos apontam para força exógena, por exemplo, novos quadros interpretativos importados ou impostos exogenamente (MAHONEY E THELEN, 2010).

A perspectiva da escolha racional, por sua vez, vê a vida política como a troca de apostas entre atores auto-interessados que querem maximizar a sua utilidade e, portanto, agir de maneira previsível. Nesse contexto, considera instituições como mecanismos de agregação de preferências, exercendo as funções básicas de coordenação de atores políticos e de resolução de problemas de ação coletiva (SHELPSE, 2006), a exemplo do dilema dos prisioneiros e tragédia dos comuns. Tanto a agência e estrutura interagem para produzir resultados: preferências e as regras do jogo determinam as escolhas estratégicas dos atores, que levam a resultados políticos.

Quanto à relação entre preferências e instituições, essa linha analítica advoga que atores políticos têm preferências fixas e determinadas de forma exógena às instituições a que pertencem, ou seja, não são influenciadas pelo contexto institucional. Peters (2005) observa que, na perspectiva da escolha racional, os atores têm a prerrogativa de criar ou dar cabo de instituições, sem ter que se preocupar com os processos históricos e do contexto estrutural em que se encontram. Ainda de acordo com Peters (2005), mudança institucional é exógena e usualmente ignorada ou não-prevista. Essa visão deve-se ao pressuposto da escolha racional de que atores podem conhecer e maximizam seu auto-interesse em um dado arranjo institucional, o que implica um eventual equilíbrio no qual não há incentivo para que sejam alteradas as escolhas (STEINMO e LEWIS, 2008). Essa é a razão para que a fonte de mudança, conseqüentemente, seja exógena. Como assinalam Mahoney e Thelen (2010), essa perspectiva “*has on obvious affinity to punctuated equilibrium models of change*”.

Por fim, o institucionalismo histórico procura explicar a criação de instituições em contextos do passado, ou seja, essa abordagem atribui grande importância ao papel do histórico dos processos para a origem e funcionamento das instituições. Como os atores não estão plenamente conscientes das conseqüências de sua participação nas instituições, o comportamento atual é restringido pelos efeitos “*lock-in*”²⁴ de escolhas passadas, criando, portanto, *path*

24 Por *lock in*, entende-se que, uma vez criadas, as instituições têm mecanismos auto-reforçantes que implicam a sua manutenção, a exemplo do alto custo do processo de aprendizado e adaptação a um novo padrão de comportamento, de externalidades e da limitação dos modelos subjetivos de compreensão dos atores (NORTH, 1990).

²⁵
dependence (dependência da trajetória) (Thelen, 2004). A unidade de investigação é a escolha institucional feita em um determinado ponto no tempo e suas implicações a longo prazo (Sanders, 2006). Quanto à relação entre as preferências e as instituições, Sanders (2006) ressalta que os institucionalistas históricos consideram que são determinadas de forma endógena às instituições e podem variar ao longo do tempo.

Enfim, a importância do tempo e conceitos como *path dependence*, retornos crescentes e estratificação (*layering*) institucional são amplamente aceitos como centrais para um melhor entendimento da mudança política, enfatizam Steinmo e Lewis (2008). Logo, institucionalistas históricos tradicionalmente tem privilegiado continuidade em detrimento da mudança. Acompanham ainda as explicações sobre mudança relacionadas a esses episódios argumentos sobre o peso da agência *versus* estrutura. Mahoney e Thelen (2010) ressaltam o exemplo de Katznelson (2003), que atribui maior poder de restrição das instituições em períodos estáveis e, em *critical junctures*, ao contrário, visualiza oportunidades de atuação dos agentes na alteração da trajetória do desenvolvimento.

A despeito da visão predominante de que mudanças institucionais são decorrentes de choques exógenos, configurando situações de equilíbrio pontuado²⁶, analistas institucionalistas históricos, mais recentemente, desenvolveram quadros analíticos focando a atenção para a criação de ferramentas de análise para melhor compreensão dos processos endógenos de mudança institucional, a exemplo de Grief e Laitin (2004)²⁷, Streeck and Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

25 A noção de *path dependence* foi desenvolvida originalmente por economistas que estudavam o tema do desenvolvimento tecnológico (ARTHUR, 1994; DAVID, 1985); posteriormente North (1990) a incorporou nas suas análises acerca de instituições econômicas.

26 As teorias de equilíbrio pontuado ou interrompido (*punctuated equilibrium*), no âmbito das ciências sociais, são utilizadas para a análise das mudanças nas políticas públicas, a exemplo do modelo de Baumgartner e Jones (1993), que, em busca de respostas para indagações semelhantes às de Kingdon – como e por que alguns temas ascendem à agenda governamental –, desenvolveram uma proposta analítica cuja espinha dorsal consiste na ideia de que as políticas públicas são marcadas por longos períodos de estabilidade, pontuadas por momentos de ruptura (*punctuations*), que, embora menos frequentes, promovem alterações radicais. Nos longos períodos de estabilidade, as políticas apresentam mudanças apenas de forma incremental.

27 Os autores propõem um modelo dinâmico baseado em “*quasi parameters*” (ou seja, capacidades dos atores e informação) e distinguem entre o mecanismo de fortalecimento institucional, que não levam à mudança - mais indivíduos em situações mais diferentes aderem às instituições – e o mecanismo de enfraquecimento, o que cria uma mudança endógena - menos pessoas em menos situações de adesão às instituições.

Como vem sendo apontada nessa pesquisa, uma questão fundamental para a teoria institucional é explicar os processos de mudança institucional. Ademais, a ênfase prevalecente na estabilidade institucional constitui um problema geral da análise contemporânea institucional. Até recentemente, as análises institucionais eram baseadas principalmente na noção de equilíbrio de pontuado de Krasner (1984) como um modelo de mudança institucional. Esse modelo denota um desenvolvimento que passa de um estado de inércia institucional, na qual instituições são reproduzidas, para outro em que a continuidade é interrompida apenas em momentos críticos (*critical junctures*) de mudança radical. Como March e Olsen (2006, p.12) têm apontado,

the standard model of punctuated equilibrium assumes discontinuous change and long periods of institutional continuity, where institutions are reproduced, are assumed to be interrupted only at critical junctures of radical change, where political agency (re)fashions institutional structures.

Na análise institucional, momentos críticos, segundo Capoccia e Keleman (2007) são caracterizados por uma situação em que influências estruturais (econômica, cultural, ideológica, organizacional) na ação política são significativamente relaxadas por um período relativamente curto, aumentando a probabilidade de que as escolhas dos atores afetarão o resultado político que interessa estudar. Esses autores esclarecem que o período é “relativamente curto”, pois a duração da *critical juncture* deve ser breve se comparada ao processo de reprodução institucional que a sucede. Com relação à expressão “aumentando a probabilidade” de que as escolhas impliquem grande impacto, os mesmos autores sublinham que, tanto antes quanto depois da *critical juncture*, escolhas semelhantes não teriam impacto comparável.

Em seu estudo comparativo do desenvolvimento político da América Central, Mahoney (2001), por sua vez, define conjuntura crítica como momentos de escolha, quando uma opção particular é adotada dentre várias outras alternativas, definidas por condições históricas antecedentes, sublinhando que, se não houver escolha entre alternativas, não há uma conjuntura crítica. As reações posteriores à escolha vão condicionando o caminho a ser seguido, impedindo o retorno às condições iniciais para novas escolhas. O ponto de partida da formulação de Mahoney (2001) são as condições históricas antecedentes que definem o conjunto de opções viáveis que constituem pontos-chave de escolha para os atores. Nesses momentos de escolha,

denominado por Mahoney (2001), de conjuntura crítica, uma opção particular é escolhida entre várias alternativas, aumentando a possibilidade de mudança institucional, como também a dificuldade de alteração da nova trajetória no futuro. A escolha feita durante a conjuntura crítica é consequente, porque desencadeia um processo *path dependence* que restringe escolhas futuras (CAPOCCIA e KELEMAN, 2007), ao levar à criação de padrões institucionais e estruturais que permanecem ao longo do tempo. É nesse sentido que, para Mahoney (2001), nem todos os momentos de escolha representam uma conjuntura crítica, mas apenas aqueles que têm como consequência resultados futuros importantes. Mahoney (2000) define dois tipos de sequência: auto-reforço e reativa. Na primeira, eventos iniciais em uma direção particular induzem os movimentos seguintes na mesma direção por mecanismos de autorreforço. O segundo tipo de sequência, por sua vez, não necessariamente gera reforços positivos; mas forças que têm o poder causal de redirecionar para um caminho distinto da trajetória inicialmente percorrida, na medida em que cada evento na sequência é uma reação a um evento que ocorreu anteriormente e uma causa de eventos subsequentes.

Em suma, no modelo de Mahoney (2001), *critical junctures* são elementos-chave para o estabelecimento de uma trajetória dependente. Nos termos da literatura institucionalista, *path dependence* é definida, de forma geral, como uma sequência de escolhas condicionadas por opções anteriores, com tendência a reforçá-las (PIERSON, 2004), o que significa que as escolhas iniciais restringem o número de alternativas institucionais no futuro. Entretanto, a noção trivial de que os legados do passado restringem as escolhas e mudanças do presente não significa que as abordagens *path dependence* limitam-se ao argumento de que a história importa.

De acordo com Mahoney (2000), existem três características que definem *path dependence*: um processo causal extremamente sensível aos eventos que ocorreram nos estágios iniciais de uma certa trajetória histórica; os eventos históricos iniciais são ocorrências contingentes (ou seja, aleatórias) que não podem ser explicadas com base em eventos prévios ou condições iniciais; há predominância de certos padrões de inércia, caracterizados pelo fato de que, iniciado o processo que vai determinar um determinado resultado político, a tendência é de sua permanência constante até que o resultado seja alcançado, em vista de uma sequência de

autorreforço, de mecanismos de reprodução de determinados padrões institucionais ao longo do tempo e de mecanismos de ação e reação. Em seu estudo posterior, Mahoney (2001), de forma mais concisa, conceitua que *path-dependence* ocorre quando as escolhas dos atores-chave, em uma determinada conjuntura, levam à formação de instituições e estruturas que têm propriedades autorreprodutivas. Em outros termos, uma sequência histórica de eventos em que acontecimentos contingentes no início da trajetória colocam em movimento uma cadeia de processos que se autorreforçam, tornando a trajetória estável ou alterável apenas por fatos exógenos.

A mudança, portanto, é vista como rara, difícil, episódica e dramática, e não como um processo contínuo e incremental. O ponto-chave é que a verdadeira mudança só pode ocorrer quando o velho equilíbrio é substituído por um novo (KRASNER, 1984), geralmente, como já mencionado, em decorrência de crises. Pierson (2004) aponta três fatores que incentivam a estabilidade dos desenhos institucionais: problemas de coordenação, tendo em vista há uma dificuldade intrínseca em coordenar os atores em torno de uma alternativa para a solução institucional existente; número de pontos de veto, na medida em que atores políticos desenham instituições que são difíceis de mudar, constringendo iniciativas em contrário deles próprios e de seus sucessores, em vista da possibilidade de serem prejudicados pela mudança institucional; e *feedback* positivo, caracterizado pela forte aderência dos atores, ao longo do tempo, aos arranjos institucionais existentes, o que implica altos custos de mudança.

Entretanto, ainda que o modelo de equilíbrio pontuado, baseado no trabalho dos biólogos Eldredge e Gould (1972), se assemelhe a alguns processos históricos, a exemplo do 11 de setembro e de crises econômicas, é bastante questionado como um modelo geral de mudança institucional. Não apenas os já citados autores, mas há um crescente pensamento que defende que modelos de mudança exógena são insuficientes, o que vem ampliando a aceitação de que tanto a adaptação quanto a pontuação são importantes partes da explicação evolucionista (STEINMO e LEWIS, 2008). March e Olsen (2006) igualmente criticam o pressuposto de que as estruturas institucionais persistem a menos que choques externos aconteçam, pois consideram que são subestimadas a dinâmica intra e interinstitucional e as fontes de mudança. O foco em *critical junctures* pode subestimar, de acordo com os autores, níveis incrementais de mudança com a faculdade de produzir resultados transformadores. Assim, a conclusão dos autores é que a

mudança institucional é melhor compreendida como um processo contínuo de adaptação, no qual instituições evoluem gradualmente assumindo novas funções e dispersando as antigas.

Nessa direção, Streeck e Thelen (2005) oferecem uma abordagem teórica inovadora acerca da evolução da mudança institucional, substituindo o modelo de equilíbrio pontuado pelo incremental, abandonando o determinismo histórico e considerando vários processos de renovação, revisão ou substituição de trajetória em detrimento da tradicional perspectiva de *path dependence*. Críticos do determinismo inerente do modelo de equilíbrio pontuado, esses autores enfatizam o papel dos atores não apenas na criação, mas na reprodução e modificação prática dos arranjos institucionais. Enquanto North (1990) credita às estruturas papel fundamental nas políticas, esses autores atribuem aos atores um papel mais destacado. Na visão de North (1990, 1994), quando as escolhas acerca das instituições são feitas, a importância da agência parece diminuir quando é esperado que o comportamento seja crescentemente governado por restrições e incentivos conferidos pelas novas instituições.

Instituições, na perspectiva de Streeck e Thelen (2005), podem ser entendidas como regimes ou sistemas de interação social sob o controle normativo formal, em que os atores seguem as regras, porque são legítimas, imbuídas da autoridade por parte da sociedade e dos atores que atuam dentro delas. Os autores enfatizam as relações de autoridade, obrigação e imposição, ao invés do voluntarismo. Assim, as instituições são regras formais que podem ser impostas, apelando-se para terceiros. Os pactos e convenções só se tornam institucionalizados quando cessa a dependência exclusiva no comportamento auto-interessado daqueles diretamente envolvidos, passando a existir uma questão de interesse público. A abordagem de instituições formulada por Streeck e Thelen se distancia da concepção voluntarista da escolha racional, em vista do seu caráter obrigatório que as afastam da faceta de simples mecanismos de coordenação, como também das instituições informais ou *scripts* compartilhados do institucionalismo sociológico, uma vez que são formais, destacáveis do comportamento que ocorre dentro delas.

O que diferencia as instituições Streeck e Thelen (2005), em função da sua formatação como regime, é a consideração do impacto da atuação dos atores em moldar o próprio significado e funcionamento das instituições, fonte de mudança institucional. Uma

instituição, segundo Streeck e Thelen, não pode ser tida como certa até ser posta em prática. Aliás, a mudança institucional pode ser vista, segundo Streeck e Thelen (2005), como fruto de processos resultantes da interação contínua entre “*rule-makers*” e “*rule-takers*” e da produção de novas interpretações de regras. Como exemplo, pode-se citar a instituição de programação orçamentária de médio prazo para investimentos. A experiência internacional tem demonstrado que assegura um financiamento mais adequado às necessidades de projetos de longo prazo, dando maior estabilidade ao planejamento do governo e reduzindo as disputas políticas sobre o orçamento, contribuindo para reduzir incidência de processos relativos a *tragedy of commons* e à assimetria de informações. Entretanto, na aplicação, o quadro de despesas a médio prazo pode ter a sua credibilidade comprometida, em razão da qualidade das projeções macroeconômicas.

Na abordagem de Streeck e Thelen (2005), depreende-se instituições, portanto, como sendo muito mais do que um meio funcional de reduzir a incerteza, entendimento constante na perspectiva de North (1990). Na verdade, configuram-se como uma estrutura cuja funcionalidade ou disfuncionalidade é questão aberta, tendo em vista a importância da maneira como os indivíduos interpretam as regras, o que implica uma lacuna entre a regra e interpretação e regra e aplicação, diferente da concepção de comportamento equilibrado. Instituições podem formatar comportamentos em diversos modos, mas as próprias instituições, como regimes, são também resultados de estratégias políticas resultantes de conflitos ou escolhas. A ideia subjacente à argumentação de Streeck e Thelen (2005) é que a atuação dos atores não é apenas moldada pelo contexto institucional, mas que também se justapõe a ele.

Streeck e Thelen (2005) advogam que mudança não é apenas abrupta e exogenamente gerada, mas decorrem de processos de mudança incremental com resultados transformadores. Consequentemente, propõem cinco possíveis processos de mudança institucional, detalhadamente discriminados no quadro I, que têm necessariamente uma origem endógena, o que não elimina a possibilidade de que choques exógenos sirvam de gatilhos para igualmente iniciar a mudança.

FIGURA II – Mudança Institucional : Tipos de Mudança Gradual

DISCRIMINAÇÃO	DESLOCAMENTO	CAMADAS	DESLIZAMENTO (DERIVA)	CONVERSÃO	EXAUSTÃO
DEFINIÇÃO	Gradual e crescente da saliência das instituições subordinadas em relação a instituições dominantes	Novos elementos acoplados a instituições existentes mudam, de forma gradual, seu status e estrutura	Negligência na manutenção institucional a despeito de mudanças externas, resultando em deslizamento de práticas institucionais nas bases	Realocação e emprego de velhas instituições em novos propósitos; novos propósitos atribuídos a velhas estruturas	Falhas graduais de funcionamento das instituições no transcorrer do tempo (redução do grau de importância)
MECANISMO	Defecção	Crescimento Diferencial	Negligência Deliberada	Redirecionamento Reinterpretação	Depleção
DETALHAMENTO	<p>Incoerência institucional abrindo caminho para comportamento divergente</p> <p>Cultivo ativo de uma nova lógica de ação dentro de uma situação institucional existente</p> <p>Redescoberta e ativação de recursos institucionais dormentes e latentes</p> <p>Invasão e assimilação de práticas estrangeiras</p>	<p>Crescimento mais rápido de novas instituições criadas nas bordas de velhas instituições</p> <p>Desvio de recursos institucionais previamente existentes para novas instituições</p> <p>Suposta dificuldade desestabilizando instituições existentes</p> <p>Acomodação entre velho e novo lentamente transforma-se em derrota do velho</p>	<p>Mudança nos resultados institucionais provocada por negligência na adaptação às novas circunstâncias</p> <p>Representação (enactment) da mudança institucional, não por reforma de normas, mas por regras mantidas inalteradas em face de evolução de condições externas.</p>	<p>Lacunas entre regras e representação (enactment) devido à:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de previsão: limites (consequências não-premeditadas) ao desenho institucional 2. Ambigüidade premeditada de regras institucionais: Instituições são acomodações 3. Subversão: regras são interpretadas de baixo para cima 4. Tempo: condições de contexto em mudança e coalizões abrem espaço para realocação 	<p>Auto-consumo: o funcionamento normal de uma instituição mina suas pré-condições externas e exaurem o seu objetivo de ser</p> <p>Retornos decrescentes</p> <p>Generalização muda as relações de custo e benefício</p> <p>Limites ao crescimento</p>

Fonte: Tradução e adaptação de Streeck e Thelen (2005)

São exemplos de processos de transformação institucional gradual, mas diferem no que diz respeito ao caráter de mudança e os mecanismos que causam a transformação, conforme a seguir: deslocamento, trata-se de mudança no grau de importância, *status* ou amplitude de atribuições em relação às demais instituições, arranjos tradicionais são gradualmente substituídos por novas lógicas de ação; camadas, quando emendas ou adições são efetivadas objetivando o refinamento ou atualização de instituições já existentes, ou melhor, novos arranjos institucionais

são gradualmente sobrepostos ao regime anterior; deslizamento, em que as instituições não conseguem mais cumprir a função para qual foi concebida, como resultado da negligência deliberada e manutenção desses desenhos institucionais frente às mudanças de contexto, o que implica impactos diferenciados em momentos X e Y, resultando em conseqüências distintas; conversão, no qual arranjos institucionais com objetivos, competências e/ou prerrogativas são redirecionadas para novos propósitos, resultando em mudanças relacionadas às funções que elas exercem e/ou os papéis que desempenham no campo político; e exaustão, quando arranjos institucionais contêm dispositivos que, se não forem atualizados, conduzem ao desaparecimento desses arranjos (STREECK e THELEN, 2005, p. 19 a 30).

Embora exalte o modelo de mudança proposto por Streeck e Thelen como uma rica análise, Schmidt (2008), em artigo que defende ideias e discurso como complementação às teorias institucionalistas, argumenta que os autores não avançam na explicação do “por que”, limitando-se ao “como e o que aconteceu”. O máximo que Streeck e Thelen fazem, complementa a mesma autora, transcrevendo trecho dos próprios autores, é sugerir que instituições são objeto de “*on-going skirmishing as actors try to achieve advantage by interpreting or redirecting institutions in pursuit of their goals, or by subverting or circumventing rules that clash with their interests*” (STREECK e THELEN, 2005, p. 19).

A autora defende a investigação empírica sobre as motivações dos atores, seus interesses e suas ideias dentro de um contexto macro-institucional como uma resposta relevante para essa questão, em vista de dois fatores. Ao assumirem a premissa da escolha racional correspondente a atores estratégicos agindo em função do auto-interesse, fica difícil, segundo a mesma autora, teorizar sobre instituições como estrutura de incentivos, se essas mudam o tempo todo, conforme pressupõe a abordagem incremental de Streeck e Thelen. Por outro lado, se alguns atores individuais aceitam as instituições, enquanto outros buscam redirecionar ou reinterpretá-los, é impossível, a priori, identificar quais são as preferências, pois são diferencialmente afetadas pelas instituições.

Nesse contexto, Mahoney e Thelen (2010) oferecem um complemento teórico importante acerca de dinâmica institucional. Embora partam das mesmas premissas acerca do

papel da adesão dos atores, esses teóricos institucionalistas estabelecem hipóteses claras sobre os tipos de atores que podem ser levados a não-observância de uma determinada instituição e em que circunstâncias é mais provável de ocorrer. A abordagem desses autores acompanha a perspectiva de Streeck e Thelen (2005) quanto à incorporação à análise institucional do poder de agência ou de deliberação e inovação por parte dos atores. Entretanto, há que se registrar, os autores acrescentam muito pouco acerca do conteúdo da dinâmica institucional, em especial como interagem interesses, ideias, ideologias em torno das mudanças institucionais.

Mahoney e Thelen (2010) definem instituições como instrumentos de distribuição de poder e que a ambigüidade subjacente às regras provê aberturas para criatividade e agência, possibilitando que indivíduos busquem modificar a alocação de poder e autoridade pelas instituições.

No quadro analítico desenvolvido pelos autores, o foco é direcionado para o contexto, os diferentes agentes de mudança e suas estratégias e as diferentes formas de mudança institucional que podem surgir. Mahoney e Thelen (2010) associam aos modos de mudança gradual, estabelecidos por Streeck e Thelen (2005), a características do contexto e propriedades internas de instituições, respectivamente a força das possibilidades de veto²⁸ – fortes ou fracas – para as mudanças dada aos defensores do *status quo* e níveis de discricionariedade conferidos aos atores para interpretação e aplicação das regras, que implicam diferentes estratégias para mudança e agentes de mudança, ou melhor, incentivam ou permitem atores a se comportarem de modo a buscar mudanças. Esse modelo está fundado na perspectiva que a estrutura institucional influencia as estratégias de mudanças que, por sua vez, estão associados com diferentes agentes de mudança e a chances de sucesso.

Um dos argumentos básicos dos autores é que mudanças institucionais frequentemente ocorrem quando questões de interpretação de regras, aplicação (*enforcement*) e obediência (*compliance*) ocorrem e abrem espaço para que atores implementem as existentes de

28 A ideia básica é que indivíduos ou atores coletivos que utilizam o atributo de poder de veto a favor dos seus interesses, mas especificamente vetando políticas que vão de encontro aos seus interesses. Um dos argumentos de Tsebellis (2002) é o de um incremento no número de pontos de veto ou de agentes de veto (*veto players*) tenderá a aumentar o nível de estabilidade de uma política, tendo em vista a elevação do nível de coordenação entre os atores.

outras formas. Mahoney e Thelen (2010) assinalam que a necessidade de fazer cumprir as instituições implica uma dinâmica de mudança potencial, que não resulta apenas da natureza politicamente contestável das regras institucionais, mas também do grau de abertura na interpretação e aplicação dessas regras. Mesmo quando as instituições são formalmente codificadas, suas expectativas de orientação, muitas vezes permanecem ambíguas e sujeitas a interpretações, debates e contestações. Os autores enfatizam que não é ausência de ambigüidade que faz com que uma regra seja cumprida em maior e menor grau. Conflitos sobre significado, aplicação e cumprimento de regras institucionais são intrinsicamente entrelaçados com a alocação de recursos que essas implicam, ou seja, há uma associação entre conformidade e deslocamento de equilíbrio de poder.

Assim, as características do contexto político e as propriedades internas das instituições definem os atores que mobilizam mudança, denominados por Mahoney e Thelen (2010), de *change-agents*. Os autores os categorizam em função da avaliação quanto à preservação e observância das regras, conforme quatro grupos principais.

Os “rebeldes” atuam de forma ativa e visível em contextos de fortes possibilidades de veto e baixos níveis de discricionariedade, buscando de forma consciente eliminar as instituições existentes, chegando a provocar mudanças mais abruptas e radicais em relação às instituições vigentes. Os chamados “simbióticos” se beneficiam das mudanças institucionais sem uma atuação efetiva em contexto de altos níveis de discricionariedade. Ainda que não atuem como agentes ativos nos processos de mudança, não se colocam contra as mudanças, mas privilegiam sempre seus interesses em primeiro lugar. Esse grupo se divide em dois grupos: “parasitas”, que dependem da preservação do estado atual, independente das mudanças do ambiente externo e agem apenas em benefício próprio; e “mutualistas”, que participam do processo de mudança, mas quando não são de seu interesse, tendem a não apoiar o processo. Os denominados “subversivos” estão associados a mudanças em camadas, buscam adicionar novas instituições e regras as já existentes em contextos de possibilidade de forte poder de veto e baixos níveis de discricionariedade. No entanto, dependendo das características do contexto político-institucional, eles também podem incentivar a conversão institucional e os tipos de negligência que promovam deriva institucional. Os “oportunistas”, por fim, quem tirar partido

dos elevados níveis de discricionabilidade e de todas as oportunidades que surgem, muitas vezes resultando em deriva institucional ou de conversão, situações em que não são criadas novas instituições, mas as existentes passam a ter um impacto diferente. Suas ações são ambíguas quanto à continuidade das instituições no processo de mudança, tendo em vista que seu foco é aproveitar possibilidades específicas para o atingimento de seus objetivos, que podem estar alinhados ou não com os da organização em que participam. Com efeito, o peso de oportunistas dentro de uma instituição é frequentemente uma fonte importante de inércia institucional.

A perspectiva do poder de agência no processo de evolução institucional, proposto pelos autores por Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), é bastante elucidativa para análise da dinâmica das instituições fiscais e orçamentárias. A tipologia apresentada permite entender o papel do suporte institucional e dos agentes em cada uma das formas em que se verifica o processo gradual de mudanças institucionais e identificar a ocorrência e as motivações de um tipo com maior frequência que o outro.

Não obstante alterações nas condições políticas e econômicas, particularmente, episódios de crise, serem suspeitas usuais de comporem as raízes das motivações das mudanças institucionais, a dinâmica das instituições fiscais no país parecem apontar para um processo de transformação conduzido por mecanismos e processos contínuos e endógenos, cujos efeitos são mudanças incrementais, a despeito do impulso e influência pontual e inicial de situações episódicas de crise.

Há claras evidências que, de um lado, as bases estruturais permaneceram em grande parte inalteradas, de outro, que mudanças significativas ocorreram no âmbito da gestão de finanças públicas, de tal forma que a atuação dos órgãos centrais do sistema de planejamento, orçamento, finanças e controle e as correspondentes práticas procedimentais passaram por profundas transformações nas últimas décadas. A reforma gerencial do sistema de planejamento e orçamento de 2000, que promoveu mudanças significativas nos modelos de planejamento e orçamento, por exemplo, foi implementada a partir de pequenos ajustes por decretos e portarias, permanecendo inalterados os demais marcos legais.

Explorados processos de mudança institucional e as implicações das explicações e modelos que privilegiam tanto fatores exógenos quanto endógenos de mudança, resta compreender os elementos que permeiam processos decisórios de mudança institucional e de política em um contexto complexo de múltiplos atores, inúmeros pontos de veto, conflito político, preferências diferentes e ambíguas que, em suma, que são sobretudo “*political rather than rational*” (MARCH, 1981). Nessa linha, Jones (1996, p. 233) coloca que resultado de processos de decisão pode ser visto como "o produto de um conjunto de jogos que envolvem estratégia e habilidade, interpretada por atores interessados, que desempenham papéis estilizados, em consequência das regras do jogo". O autor descreve um processo que obedece, portanto, à lógica da adequação, diferente da perspectiva que privilegia a escolha racional e, por conseguinte, baseada na avaliação das consequências para o alcance dos objetivos e metas.

2.3 PROCESSO DECISÓRIO E A INFLUÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA RACIONALIDADE PURA E DA RACIONALIDADE LIMITADA NAS DIFERENTES ABORDAGENS

A evolução dos modelos e teorias de formação de agenda e processo decisório está intimamente relacionada à abordagem de racionalidade limitada de Herbert Simon que, ancorada em fatores psicológicos do processo decisório, usualmente ignorados pelos economistas, desconstruiu os pressupostos das teorias racionais de escolha. Em suas pesquisas sobre o assunto, Simon (1976) atribuiu às limitações cognitivas a responsabilidade por tornar impraticável a consideração de todas as alternativas possíveis de um problema particular e a previsão de todas as consequências. Os tomadores de decisão lidam com sérias limitações em atenção, memória, compreensão e comunicação (MARCH, 1994).

Lee, Jonhson e Joyce (2008) enfatizam que a maioria das críticas a reformas institucionais, justamente, deve-se à avaliação de que, sob o discurso da racionalidade e da busca da eficiência técnica, ignoram as limitações cognitivas dos atores políticos envolvidos em processos decisórios. Nessa direção, Kelly (2003), analisando reformas orçamentárias implementadas ao longo do século XX, coloca que, não obstante as promessas para afastar a política do processo de orçamentação, essas iniciativas somente conseguiram promover

“remendos”. Desde o orçamento-desempenho nos anos de 1950, orçamentação por programa e *Planning, Programming and Budgeting Systems* (PPBS) desenvolvido em meados da década de 60 pelo governo norte-americano sistemas e orçamento base-zero nos 70 e orçamento por resultados a partir dos 90, os esforços mais abrangentes foram concentrados em conferir aos processos decisórios doses de racionalidade, eficiência e eficácia. Na avaliação de Rubin (1990), as reformas orçamentárias destinadas a trazer racionalidade econômica ao orçamento, em geral, afetaram mais o processo do que propriamente as decisões orçamentárias. A escolha ótima de alternativas de alocação de recursos públicos - questão central do processo decisório orçamentário -, contrariando a tradição neoclássica, não pode ser pensada unicamente sob a lógica da racionalidade pura, pois depende de consenso em um contexto de interesses diversos, muitas vezes divergentes (KEY, 1940, LEWIS, 1952, WILDAVISK, 1979, 1982, 1992, RUBIN, 2000). Opções alocativas são resultados de processos coletivos, envolvendo um sistema composto de atores políticos, teorias econômicas e sociais, numerosas estruturas institucionais e valores concorrentes, que produzem, como resultado dessas interações, decisões ou julgamentos sobre como meios escassos devem ser alocados de forma a trazer o máximo retorno em termos de utilidade social.

Note-se que o ideal de racionalidade espelhado no conceito de eficiência foi o tom dos movimentos pela reforma do Estado em geral, que se iniciam na década de 80 nos países anglo-saxões, particularmente nos EUA de Reagan e na Inglaterra de Thatcher, mas que se propagam para outros países, inclusive o Brasil, a partir dos anos de 1990. Na retórica desses movimentos, em vista da premência do equilíbrio fiscal, a busca da eficiência e da gestão com foco em resultados, alvos fundamentais das prescrições reformistas, pautou a perspectiva da prevalência da racionalidade puramente econômica sobre a racionalidade política, pautada pela visão de que metas são definidas de forma clara e precisa e o atores se engajam numa análise sistemática de alternativas levando em conta custos e benefícios.

Com efeito, a ênfase dada à eficiência implicou iniciativas voltadas ao fortalecimento das políticas públicas de gestão, que têm como objetos o planejamento, o orçamento, a estrutura organizacional, os recursos humanos, os processos e as tecnologias, as compras governamentais, a qualidade na prestação dos serviços públicos e o atendimento ao

cidadão. O foco era a adequação racional entre recursos e objetivos, traduzidos em produtos e resultados, atuando principalmente por meio de técnicas de planejamento, de uma maior produtividade do fator recursos, como é o caso de políticas específicas de recursos humanos, de informatização e de compras governamentais, do desenvolvimento de métodos de avaliação de processos e de alcance de resultados e de apropriação de custos.

O que se observa, entretanto, é que o debate acerca de gestão por resultados, mais especificamente sobre orçamento por resultados, insiste em ignorar obstáculos de fundo que dificultam a sua efetiva implementação, uma vez que objetivos não são claros, pelo contrário, usualmente ambíguos, e indicadores quantitativos não são necessariamente precisos e rigorosos para medir-lhes a realização. Além disso, para cada objetivo selecionado, há uma diversidade de alternativas de programas, a serem formulados detalhadamente em termos dos recursos exigidos e dos benefícios esperados, sem mencionar a hierarquização em termos de prioridade. Modelos administrativos baseados em desempenho jamais resolverão essas questões, pois “não há sistema de informação ou de análise de dados que possa decidir questões que implicam, fundamentalmente, juízo político”, embora possam informar e, marginalmente, colaborar para que os governantes tomem decisões mais bem fundamentadas. (KETTTL, 1998, p. 114). Andrade (1986, p.70), ao analisar o insucesso do PPBS, modelo precursor do orçamento por resultados ou por desempenho, argumenta que o fracasso decorreu da “imposição de análises e informações em escala inacessível nos limites do processo orçamentário”. Conclui ainda que “se esses programas buscam a realização de objetivos distintos, o esforço de analisá-los um a um, confrontando custos e benefícios, fica prejudicado pela impossibilidade de comparação, caso em que a escolha passa a ser fundamentalmente um problema de natureza política” (*Ibid*). O que essas experiências, ancoradas no advento do orçamento-programa, evidenciaram enfim, que era impraticável a racionalização do processo decisório acerca da fixação de políticas e programas.

Outro aspecto negligenciado refere-se às peculiaridades da própria dinâmica de decisão das reformas, que refletem configurações de poder, atuação de múltiplos atores pretensamente racionais, cultura política, preferências conflituosas, além da influência do comportamento organizacional de atores e entidades.

Em vista dos pressupostos de racionalidade, March(1994) reúne o comportamento de atores individuais em processo de tomada de decisão em torno de duas diferentes lógicas: na primeira, a lógica da consequência, atores racionais fazem escolhas das alternativas em função da avaliação objetiva e precisa das consequências em termos de preferências prioritárias; e, na segunda, segundo a lógica da adequação, tomam decisões pautados pelo reconhecimento de situações e pela adoção de regras que correspondem ao comportamento apropriado para determinada situação. Essas duas lógicas não implicam distinção em termos de *status* quanto às ações mentais. A diferenciação, na verdade, reside na demanda que fazem das habilidades dos indivíduos e das instituições. Todas as duas exigem níveis elevados de racionalidade, mas, enquanto a lógica das consequências privilegia a capacidade em antecipar o futuro e construir preferências que sejam úteis, as habilidades, na lógica da adequação, referem-se ao aprendizado com o passado e à construção de identidades úteis (MARCH, 1994).

March (1994) observa que as perspectivas racionais assumem que os processos de decisão são consequentes e baseados em preferências. São consequentes no sentido de se pressupõe a possibilidade de conhecimento prévio dos efeitos futuros das opções atuais. As alternativas são interpretadas em função de suas consequências. Por outro lado, são baseadas em preferências, tendo em consideração a suposição de que é possível guardar coerência no ordenamento de preferências para seleção de alternativas baseadas na consequência das preferências. Ademais, pressupõe-se que o tomador de decisão possui informações e recursos suficientes a partir dos quais elege a melhor alternativa dentre todas as disponíveis.

Em oposição, Simon (1976, p.33) apoia-se na ideia de que “a extensão na qual o processo decisório pode ser racional é limitada ou ‘contida’ pelo fato de os decisores nunca terem acesso a toda a informação de que necessitam sobre suas alternativas ou sobre as consequências de qualquer decisão tomada”. O autor reforça ainda seu argumento de que o resultado não pode ser um modelo decisório racional, mas de racionalidade limitada, com base na evidência de que “as pessoas são inerentemente limitadas na sua habilidade de processar grande quantidade de informações de forma puramente racional” (*Ibid*). Uma decisão, na perspectiva da racionalidade limitada, depende da informação percebida e de como ela é entendida. Quando usam a informação, tomadores de decisão confiam em suas percepções e habilidades cognitivas.

March (1994), na mesma linha, afirma que estudos sobre a tomada de decisão no mundo real sugerem que nem todas as alternativas são conhecidas, nem todas as alternativas são consideradas e nem todas as preferências são evocadas ao mesmo tempo. O tomador de decisão tipicamente considera apenas algumas alternativas e as examina seqüencialmente ao invés de simultaneamente, ou melhor, de forma serial ao invés de paralelamente. Não consideram também todas as conseqüências de suas alternativas. Eles focalizam algumas e ignoram as outras. Relevantes considerações sobre as conseqüências não são avaliadas e a informação disponível freqüentemente não é usada. Em detrimento de um conjunto completo e consistente de preferências, os tomadores de decisão parecem ter metas inconsistentes e incompletas. Em vez de considerarem “valores esperados” ou “riscos”, adotam outros critérios; em vez de calcularem a alternativa “melhor possível”, optam pela alternativa que seja “boa o bastante” (MARCH, 1994).

Conseqüentemente, seres humanos reais são apenas, em contraste com autômatos, aproximadamente racionais, pois, em síntese, tendem a compreender as escolhas em termos de um limitado conjunto de atributos face à dificuldade de administrar *trade-offs* entre eles. Às vezes, o comportamento limitadamente racional pode ser vislumbrado como idêntico ao comportamento racional sob incerteza e processo decisório dispendioso (MARCH E OLSEN, 2006). Assim, esses princípios de racionalidade limitada são predominantes nas diferentes abordagens de processo decisório, que contestam o modelo racional e seu postulado de que decisões políticas são efetivadas em uma seqüência de passos racionais.

Não obstante sutis diferenças, as teorias de tomada de decisão genericamente vêm sendo agrupadas em torno das abordagens de racionalidade pura, racionalidade limitada e incrementalismo²⁹ (LEE, JOHNSON E JOYCE, 2008). Howlett e Ramesh (1995, apud Folscher,

29 Os tomadores de decisão partem do *status quo* e procuram resolver problemas que possam surgir. Mas do que identificar oportunidades, buscam metas adequadas e políticas iterativamente ao invés de trabalhar de forma sistemática a partir de fins claramente definidos para identificar os meios, como também avaliam um pequeno número de políticas semelhantes em vez de todos as opções possíveis, pois buscam soluções que podem ser alcançadas por pequenos passos. Dentro dessas limitações, os atores atuam de acordo com seus interesses, que, por sua vez, irão refletir o papel institucional de cada uma dos intervenientes no processo de decisão política. No contexto do orçamento, incrementalismo é um processo no qual a base de despesas é uma referência e o foco do processo de orçamento está em fazer mudanças marginais em relação a esta base, a despeito da inclusão de novas despesas ou de decréscimos de gastos. O cálculo incremental parte de uma base existente que representa a expectativa de realização dos programas no mesmo nível dos gastos já existentes. O compartilhamento de tais

2007) salientam que dúvidas sobre a viabilidade do modelo racional resultaram no desenvolvimento do modelo incremental por Charles Lindblom, que retratou a decisão de políticas públicas como um processo político caracterizado pela negociação e compromisso entre tomadores de decisão auto-interessados.

Uma aplicação dessas noções de tomada de decisão no setor público foi feita no estudo *The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis* realizado por Allison e Zelikow (1999), que relatam estudo de caso sobre decisões tomadas pelos governos norte-americano e soviético, durante a crise de 1962, provocada pela instalação de mísseis soviéticos de ataque em território cubano. Nesse trabalho, o mesmo processo decisório é analisado sob as lentes das perspectivas do ator racional, do comportamento organizacional e da política burocrática. No primeiro paradigma, o Estado é considerado ator único e monolítico realizando suas ações a partir da análise de custos e benefícios esperados. Infere-se que se o Estado agiu de determinada forma, certamente tinha uma meta desse tipo. No segundo, o Estado é um conglomerado de organizações, frouxamente aliadas, cada uma com vida própria e autônoma. As decisões se caracterizam menos como escolhas racionais deliberadas e mais como resultados de rotinas, padrões e processos das próprias organizações do Estado.

Nos dois primeiros modelos de Allison e Zelikow (1999) se reconhecem fatores influentes nos processos decisórios orçamentários, mas o político é o que mais se aproxima. O terceiro modelo difere dos demais por se caracterizar pela existência de vários atores, competindo em um jogo político, no qual as decisões são vistas como resultados de processos de barganha (Allison e Zelikow, 1999). Os autores esclarecem que os vários atores agem como jogadores que atuam não em função de um conjunto consistente de objetivos, mas de acordo com várias concepções de objetivos, preferências e identidades e que as decisões não são escolhas eminentemente racionais e sim originárias de estratégias de composição. Nesse modelo, infere-se que os processos decisórios se baseiam em acertos, negociações e coalizões entre participantes.

expectativas representa uma forma de garantir a estabilidade (DAVIS, DEMPSTER e WILDAVSKY, 1966). A posição aparentemente predominante no debate entre a visão racional e a incremental é aquela que atribui a essa última um maior peso aos fatores de ordem política (*politics*) nas escolhas que são efetivamente realizadas no decorrer do processo decisório. Podem ser encontradas na literatura diversas abordagens que buscam verificar os limites e relações entre racionalidade, poder e decisão.

March (1994) igualmente ressalta que decisões com múltiplos atores são naturalmente políticas porque os indivíduos sustentam suas preferências e identidades, que individualmente são diferentes e, no conjunto, inconsistentes. As restrições impostas pelas regras garantem que diferentes combinações de participantes sejam ativadas e, em consequência, nem todas as contradições potenciais, em termos de preferências e identidades, são colocadas em jogo, reduzindo as possibilidades de conflito. Ao mesmo tempo, os resultados dependem de como os indivíduos são afetados. Padrões de participação, portanto, afetam a eficiência, os resultados e a aceitação de decisões (MARCH, 1994).

O autor (1994, p.120) sustenta que :

muitos sistemas de decisão coletiva, incluindo o livre-mercado e sistemas de governança, são políticos no sentido que criam mecanismos para decisão sem acordo prévio sobre preferências e identidades. Mecanismos de mercado utilizam preços e contratos coercitivamente garantidos. Sistemas de governança utilizam votos, constituições, partidos políticos e legislações coercitivamente garantidas.

Na mesma direção, Lindblom (1980) já tinha destacado importância de se entender as características dos participantes do processo de decisão política, sobretudo as funções que desempenham, os poderes que detêm e como se relacionam.

Quando os participantes são diferentes em seus propósitos, “a solução proposta por um grupo pode representar um problema para outro grupo” (LINDBLOM, 1980, p. 10). O processo decisório político, nessa linha, não pode ser compreendido de forma ordenada, com princípio, meio e fim, mas como um processo complexo, sem princípio, nem fim, e envolvendo um alto grau de incerteza.

É nesse sentido que uma estrutura institucional que ofereça regras e normas, com vistas a regular as interações de atores em arenas decisórias e imponha o cumprimento dos contratos, torna-se muito relevante. Todo sistema social, sublinha March (1994), tem regras de participação em decisões. Essas regras regulam o envolvimento de indivíduos potenciais em

arenas de decisão e especificam os direitos e responsabilidades dos atores: quem pode participar, quando deve participar, quem não pode participar.

Em linhas gerais, March e Olsen (1989), expoentes da tradição da racionalidade limitada, sintentizam a tomada de decisão como um processo permeado de elementos não considerados pela abordagem racional: existência de conflitos, cenário de incerteza, ambigüidade de preferências, problemas de atenção, ordenação temporal do processo de formulação de política em substituição da ordenação consequencial. É ilustrativa a abordagem do *Garbage Can Model* – GCM de Cohen, March e Olsen (1972), assim como o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (1995), framework analítico privilegiado nesta pesquisa. Este modelo é considerado uma variação do primeiro, que considera organizações como anarquias organizadas caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia não clara e participação fluida e instável.

Quanto à atenção, considerada recurso escasso (JONES, 2001; MARCH, 1994), esses mesmos autores argumentam que a associação de oportunidades, escolhas, problemas, soluções e atores depende sobretudo da possibilidade de se sustentar a atenção por parte do titular do governo. É preciso considerar que, diante de iniciativas conflitantes, a manutenção da atenção é extremamente difícil, sem considerar as barganhas políticas que costumam minar iniciativas reformistas. Ademais, como os ganhos são, em geral, de longo prazo, qualquer situação de dificuldade, desloca a atenção presidencial, reduzindo o ímpeto inicial de reforma (MARTINS, 2003).

A questão central desta pesquisa é a compreensão da formação da agenda nos três episódios que promoveram alterações institucionais importantes no período do Real. Esse processo, segundo Kingdon (1995), restringe a lista de assuntos ou problemas da agenda governamental em um “*set that actually becomes the focus of attention*” (Kingdon, 1995, p. 3). Na perspectiva de Kingdon, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos *policy makers*, mas apenas algumas, em vista da complexidade e volume, a recebem efetivamente, ganhando proeminência na agenda

governamental em um determinado momento. Aquelas que sobrevivem ao processo competitivo de seleção no âmbito da agenda governamental compõem a agenda decisional.

O que determinou essas reformas, “por que” e “como” aconteceram? Conforme será explorado a seguir, o que o modelo analítico de Kingdon propõe é destrinchar os elementos configuradores do *policy-making process* no que diz respeito à pré-decisão e à decisão, em outras palavras, a interação de três principais correntes – reconhecimento de problemas, formação ou refinamento de propostas e fluxo político – que convergem em momentos críticos, criando uma "janela de oportunidade" para que problemas alcancem a agenda de decisão. O pressuposto da abordagem de múltiplos fluxos de Kingdon (1995) é que a confluência de empreendedores e de condições favoráveis às suas ações reformistas é uma das chaves para explicação de mudanças em organizações, instituições e políticas públicas.

Uma das questões cruciais nos episódios sob estudo consiste em identificar como, em um sistema repleto de pontos de vetos, que acaba impondo um ritmo de mudanças lento, gradual e marginal, surgiram janelas de oportunidade, de modo que rotas fossem abertas para a influência de atores decisivos, tornando essas questões importantes na agenda política. A análise da confluência entre problemas, alternativas de política em circulação, e a dinâmica política pode levar a uma visão crítica acerca da formação dessas agendas.

Não é demais destacar que parâmetros institucionais não são meros instrumentos de ordenação imparcial do jogo político, ao contrário, afetam a distribuição e/ou a utilização dos recursos entre os atores (ABRÚCIO e COUTO, 2003). Logo, mudanças institucionais precisam ser pensadas juntamente a interesses e a atores políticos, porque são variáveis importantes para entender a sua trajetória.

2.4 FORMAÇÃO DE AGENDA COMO CATEGORIA DE ANÁLISE

No processo de formação de agenda governamental, o elemento central é a compreensão como, em um determinado momento, uma questão específica se torna importante, chamando a atenção do governo e passando a ocupar espaço na agenda governamental. Kingdon (1995) desenvolveu, com base na abordagem de decisão organizacional *Garbage Can*³⁰, o modelo de múltiplos fluxos para investigar as políticas de saúde e transporte do governo federal dos Estados Unidos, procurando responder a duas questões principais: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? E como uma ideia se insere entre as preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se então em uma política pública?

No primeiro capítulo do livro, intitulado *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Kingdon (1995, p.2) declara o seu propósito: “*we will try to understand why important people pay attention to one subject rather than another, how their agendas change from one time to another, and how they narrow their choices from a large set of alternatives to another*”.

A abordagem dos múltiplos fluxos, segundo o mesmo autor, não possui foco em como autoridades públicas tomam suas decisões finais, mas ocupa-se, sobretudo, da compreensão das motivações que levam algumas questões a se tornarem relevantes na agenda governamental e outras não, porque algumas alternativas de ação são consideradas e outras ignoradas. Nesse modelo, o autor preocupa-se com os dois primeiros estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*).

30 Desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), o modelo de processo de decisão conhecido como “latas de lixo” preconiza que as organizações têm uma natureza intrinsecamente anárquica e que contam em um cenário de incerteza e ambigüidade, de fato, com uma coleção frouxa de ideias e não um conjunto coerente de estruturas perfeitamente acopladas e harmonizadas. Com efeito, as organizações não têm um conjunto de preferências bem estruturadas, completas e transitivas, que conduzem a agendas construídas por meio de estratégias racionais. Pelo contrário, as preferências são definidas à medida que as organizações funcionam e interagem com a realidade. Nesse contexto, as escolhas seriam como latas de lixo, nas quais seriam lançados problemas e soluções na medida em que fossem sendo gerados, quase sempre sem nenhuma relação entre si. Em outras palavras, nos processos do tipo “lata de lixo”, as oportunidades para decisão, o reconhecimento dos problemas e das soluções, evoluem de forma não-sincronizada. Em síntese, os autores argumentam que soluções podem ser propostas mesmo que não haja problemas correspondentes; escolhas são realizadas sem que, contudo, consigam resolver problemas, sem mencionar a persistência de problemas sem solução e, no geral, o baixo nível de problemas efetivamente solucionados.

Na leitura de Barzelay *et al.*(2003), a abordagem de fluxos múltiplos de definição de agenda de Kingdon é um exemplo de modelo de explicação processual que deve ser aplicado para devidamente ordenar elementos de processo de mudança de políticas de gestão pública, com vistas a responder às questões de pesquisa. A sua utilidade, segundo os mesmos autores, deve-se ao fato que o curso de um problema é um atributo do processo a ser compreendido, que chama a atenção para a dimensão temporal do processo de decisão política. Explicando o curso de um problema, podem-se perceber os efeitos das diversas influências levando a escolhas políticas. Há que se destacar que esse modelo aborda tanto a ação individual (*political policy entrepreneurs*) quanto à estrutura (sistema político-institucional), conforme os autores institucionalistas privilegiados nessa pesquisa.

Os postulados básicos do modelo de Kingdon (1995) são que agenda difusa é uma característica das políticas públicas e decisões acontecem pela combinação dos três fluxos - problema, fluxo de soluções e fluxo político -, convergida e catalisada pela ação de um empreendedor da política pública. A argumentação de Kingdon (1995), abreviadamente, centra-se no fato de que decisores políticos reconhecem problemas, sugerem soluções e se envolvem em atividades políticas que se opõem ou promovem a mudança política. A convergência ou acoplamento dessas três correntes, por sua vez, conduzem questões a um maior destaque na agenda governamental e na agenda de decisão, muitas vezes, como resultado de uma conjuntura crítica na qual é produzida uma janela de política. Um dos pilares do modelo é que os processos ocorrem de forma paralela e independente, mas quando agregados justificariam ou explicariam a inserção de um tema na agenda governamental. A junção desses três fluxos seria, segundo o autor, a grande chave para entender o processo de formação da agenda governamental.

No primeiro fluxo, o dos problemas (*problem stream*), o modelo auxilia a explicar a razão pela qual o foco é colocado em alguns problemas e não em outros. Esse fluxo relaciona-se com as deficiências estruturais, conjunturais ou mesmo circunstanciais, enfim, situações que sensibilizam a opinião pública e chamam por solução imediata. Kingdon (1995), entretanto, diferencia problemas e condições. Nem todas as situações ou condições são vistas como problemas, é preciso que atores, segundo Kingdon (1995), estejam convencidos de que algo

deve ser feito para mudá-las. A definição de um problema é um processo informado por valores centrais do definidor e constitui elemento fundamental para a formação de agenda.

O autor salienta que questões ou condições se tornam problemas, despertando a atenção dos *policy makers* e a necessidade de ação, por meio de três mecanismos: indicadores que mensuram a magnitude de uma situação ou problema; a ocorrência de eventos dramáticos ou crises que chamam a atenção, os chamados eventos focalizadores; e a retroalimentação (*feedback*) obtida por meio de canais, como monitoramento, reclamações e experiência adquirida em relação a programas existentes ou políticas anteriores.

A questão da definição de problema, entretanto, não é tarefa fácil. Kingdon (1995, p.109) ressalta que “*problems are not simply the conditions or external events themselves: there is also a perceptual, interpretative element*”. Cobb e Elder (1983, 172) se referem à natureza indeterminada do problema, tendo em vista que “*policy problems are not simply ‘givens,’ nor are they simply matters of the ‘facts’ of a situation. They are matters of interpretation and social definition*”. Stone (1997), por seu turno, credita à representação simbólica na forma de imagens de política a essência do processo de definição do problema. A autora argumenta que “*problem definition is a matter of representation because the description of a situation is a portrayal from only one of many points of view*” (STONE, 1997, 133). A autora descreve quatro formas principais de representação simbólica: narrativas causais que explicam e sinalizam expectativas quanto à resolução para problemas difíceis; sinédoque, figura de linguagem na qual uma parte representa o todo; linguagem metafórica, que implica uma comparação entre dois objetos, e ambigüidade, em que o uso de uma imagem que pode significar duas ou mais coisas ao mesmo tempo. Para Baumgartner e Jones (1993), *policy images* também desempenham um papel crítico na difusão de questões. Entretanto, para Kingdon (1995), o significado delas está atrelada à perspectiva de que ajudam a concentrar a atenção de atores importantes.

No fluxo de políticas públicas ou das soluções (*policy stream*), há grande diversidade de ideias (ou soluções) disponíveis para os problemas, mas elas não nascem necessariamente associadas aos problemas, ou melhor, esse fluxo pode ocorrer sem estar necessariamente relacionado à percepção do problema. No entanto, é uma parte essencial do

processo de definição de agenda, porque uma alternativa ou solução deve estar disponível antes de um problema atingir uma posição na agenda de decisão. Kingdon (1995) estabelece uma analogia entre esse processo de geração das ideias com o processo biológico de seleção natural, esclarecendo que, assim como as moléculas, as ideias flutuam num “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*), no qual algumas sobrevivem intactas, outras se combinam em novas ideias, outras ainda são descartadas. As ideias são geradas por comunidades fragmentadas, que envolvem redes integradas por burocratas, assessores legislativos, legisladores, acadêmicos e pesquisadores. Esses atores trabalham, muitas vezes de forma independente, para influenciar os resultados das políticas.

Apenas ideias ou alternativas com viabilidade técnica, custo razoável e congruência com os valores da comunidade política, sem mencionar a chance de conquistar consentimento público, receptividade dos formuladores de política e endosso dos representantes eleitos, sobrevivem no *policy stream*. A abordagem dos fluxos múltiplos de Kingdon (1995) destaca a centralidade das ideias no processo decisório.

O fluxo da política (*politics stream*), por fim, corresponde ao processo de barganha e negociação política e de construção de coalizões como um solo fértil para problemas e soluções. Esse fluxo carrega, em sua dinâmica independente, três elementos principais de influência sobre a construção de políticas: o clima nacional (pensamentos dominantes que mudam de tempos em tempos em um país), as forças políticas organizadas e campanhas de grupos de pressão; e as mudanças de pessoas em posições estratégicas no governo, o *turnover* administrativo ou legislativo, com grande poder de alteração da agenda. As eleições e o início de um novo governo são momentos mais favoráveis a mudanças na agenda.

Essas mudanças acontecem quando os três fluxos se acoplam em momentos críticos, geralmente de curta duração, abrindo o que Kingdon (1995) chamou de janelas de oportunidade³¹ (*policy windows*). Nessas situações de junção ou convergência de fluxos, as propostas de soluções se aproximam dos problemas e se compõem as forças da corrente política,

31 Kingdon (1995) as diferenciam em janelas de problemas e janelas de políticas. As primeiras são abertas a partir de problemas, quando decisores se tornam convencidos da pressão dos problemas e da necessidade de definir propostas para solucioná-los. Por outro lado, uma janela também pode ser aberta pelo meio político, quando políticos buscam propostas que podem servir aos propósitos de sua reeleição ou a outros fatos.

aumentando em muito a chance de uma proposta ser aprovada. Trata-se da oportunidade para os defensores de determinadas propostas apresentarem suas soluções para um determinado problema. Essas janelas permanecem abertas apenas por um período, uma de cada de vez, fechando-se em seguida, requerendo, portanto, ação imediata, porque geralmente várias questões competem para entrar na agenda de decisões governamentais (KINGDON, 1995).

Kingdon (1995) assinala que as janelas se abrem porque houve mudança política, a exemplo uma nova administração ou legislatura ou alteração do humor público, ou em razão da ocorrência de um novo problema que capture a atenção do governo. Por outro lado, as janelas se fecham porque os atores entendem que os problemas foram solucionados, ocorreu falha na adoção de determinada medida, eventos que justificaram a abertura da janela já passaram, ou ainda, houve mudança nos atores envolvidos na abertura da janela, e, por fim, não há soluções ou alternativas de políticas públicas disponíveis.

O processo de acoplamento geralmente é fruto da persistência e habilidade de empreendedores de política, considerados fundamentais para a chegada de uma questão na agenda e para a construção de alternativas. Grosso modo, fazem o trabalho de “amaciamento” (*soften up*) das comunidades de políticas visando à aceitabilidade das propostas, como também “educam” os tomadores de decisão quanto às suas soluções preferidas, por meio de discursos presidenciais, relatórios, audiências legislativas, artigos em revistas especializadas, conferências e assim por diante. Os empreendedores de política investem recursos, energia, reputação em vista de ganhos futuros em razão de seus interesses e objetivos. Esses atores podem estar no governo ou fora dele (ZAHARIADS, 1999). O autor identifica como atores relevantes dentro do governo os representantes do governo eleitos e/ou por estes indicados, e os representantes do Estado, os funcionários públicos de carreira, e os membros dos Poderes Legislativo e Judiciário. Fora do governo estão incluídos os grupos de interesse, os especialistas (acadêmicos, pesquisadores e consultores), a imprensa, os atores relacionados ao processo eleitoral (além dos partidos políticos e os apoiadores de campanha), e a opinião pública de maneira geral, ou seja, o conjunto geral de preferências dos eleitores expressa, por exemplo, em pesquisas de opinião.

O modelo de análise de Kingdon (1995) dá especial ênfase aos atores, separando-os em um primeiro grupo que influencia a definição da agenda governamental (*governmental agenda*) e um segundo que exerce maior influência na definição de alternativas (*decision agenda*). Os que afetam a agenda são classificados pelo autor como visíveis, por agregarem aqueles atores que recebem atenção e pressão da imprensa e opinião pública, incluindo o presidente e seu time, membros do Congresso, dentre outros. No segundo grupo, considerados atores invisíveis, estão os especialistas, acadêmicos, burocratas e assessores parlamentares.

Entretanto, para Kingdon (1995), nenhum outro ator tem a capacidade do presidente em estabelecer agendas, principalmente por manejar recursos institucionais, a exemplo do poder de veto e poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório. Somam-se ainda recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública.

O autor salienta, por outro lado, que a mídia tem pouco impacto sobre a agenda de decisão, porque a imprensa não faz parte de comunidades de política. Essa explicação acerca do envolvimento da mídia está em sintonia com sua representação de *agenda-setting* como um processo intelectual que tem lugar dentro de comunidades de políticas. Para o autor, a mídia tem a função de comunicação dentro da comunidade de política, de moldar um problema, que já foi estabelecido, e de influenciar legisladores, afetando a opinião pública.

Em síntese, o modelo de Kingdon propõe, como, categorias principais de análise de processos decisórios e *agenda setting*, as variáveis problemas, soluções e propostas e fluxo político que, quando unidos pela atuação de atores coletivos ou individuais, criam ou aproveitam janelas de oportunidades para mudanças institucionais ou de políticas públicas.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

O formato da pesquisa adotado foi o estudo de caso, em vista da pretensão de examinar detalhadamente aspectos de um episódio histórico, utilizando a metodologia de análise *process-tracing* (delineamento de processo), com a finalidade de desenvolver explicações acerca desse episódio, mais especificamente responder às questões explicativas "como" e "por que". O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que possibilita, de acordo com George e Bennett (2005), o aprofundamento da compreensão sobre o objeto de estudo por meio de condições contextuais, pormenorizadas por um número limite de eventos ou condições e os correspondentes relacionamentos pertinentes ao fenômeno em estudo. Com base em uma teoria, pode-se explorar, com maior liberdade, as características do fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto e esgotar as possibilidades de relações causais. De modo geral, como notam George e Bennett (2005), os estudos de caso são particularmente úteis para a análise de fenômenos marcados por interações complexas entre as variáveis, equifinalidade, causalidade recíproca e outros tipos de complexidade causal, ainda que, segundo os mesmos autores, haja dificuldade em se delimitar a representatividade de um caso particular e a precária capacidade de se estimar a frequência da relação entre causa e efeito verificada numa amostra de casos.

A utilização, de forma complementar ao estudo de caso, do método de delineamento do processo, teve como objetivo propiciar a geração e análise dos dados, verificando mecanismos causais, processos, eventos, ações e outras variáveis intervenientes, tendo em vista identificar possíveis causas e efeitos observados. (GEORGE E BENNET, 2005). O método *process tracing* é usado como alternativa à análise estatística de múltiplas variáveis e se vale de narrativas detalhadas, uso de hipóteses e explicações detalhadas para construir inferências causais (GEORGE E BENNET, 2005).

Para o rastreamento do processo (*process tracing*) de formação de agenda dos três episódios pesquisados, optou-se pelo uso do instrumento narrativa analítica. Com vistas a dar maior organicidade e consistência ao exercício analítico pretendido, aplicou-se, de modo simplificado, uma estratégia de estudo de caso desenvolvida por Barzelay *et al.* (2003) para apoiar a análise de mudanças em políticas de gestão pública. A utilização do método de

rastreamento de processo em associação à estratégia de narrativa proposta por esses autores visa a desenvolver uma abordagem processual para organizar o fluxo de ocorrências, ordenando elementos do processo de mudança e proporcionando comparação e diálogo entre esses elementos e os esquemas explanatórios conceituais. Explicando o curso de problema podem-se perceber os efeitos das diversas influências levando a escolhas políticas. As duas metodologias têm em comum o fato de que podem-se converter em relatos históricos em uma linguagem analítica teoricamente relevante e prescrever um processo iterativo no qual o analista modifica a interpretação à luz dos dados.

Na construção de uma narrativa analítica, Barzelay *et al.* (2003) estabelecem que o evento é o elemento básico dentro de uma experiência estudada, sendo necessária a sistematização dos múltiplos eventos envolvidos em um complexo caso. Um evento pode ser entendido com um conjunto de ações ou ocorrências organizadas em função do seu significado no interior de uma experiência considerada em sua totalidade. Pode-se estruturar um evento, baseando-se no resultado ou no estado final dos acontecimentos ou da trajetória que seguem esses acontecimentos. Barzelay e Velarde (2004) enfatizam que eventos não são realidades objetivas que o observador registra; ao contrário, são construções conceituais mediante as quais o investigador organiza o fluxo de acontecimentos segundo suas indagações.

O conjunto de eventos diretamente e intimamente relacionado ao processo de interesse substancial constitui o episódio ou evento central, conforme esquematizado na figura III. O episódio central, que, nessa pesquisa, trata-se das reformas orçamentárias no período pós-real, está situado dentro de eventos circunvizinhos, incluindo eventos prévios, contemporâneos, relacionados e posteriores. Os eventos prévios ocorreram antes do episódio e de alguma forma ajudam a explicá-lo; os contemporâneos ocorrem no mesmo espaço temporal do episódio e contribuíram para a sua ocorrência; os relacionados coincidem com o episódio e são por esse afetado; os eventos posteriores são aqueles que ocorreram condicionados pelo evento central do episódio. Em suma, para analisar um episódio, é necessário dissecar o evento central e sua dinâmica interna, bem como proceder à análise minuciosa de eventos associados de modo a integrar todos aspectos do problema localizados em eventos anteriores, subjacentes ao episódio ou em nível de eventos contemporâneos (BARZELAY *et al.*, 2003).

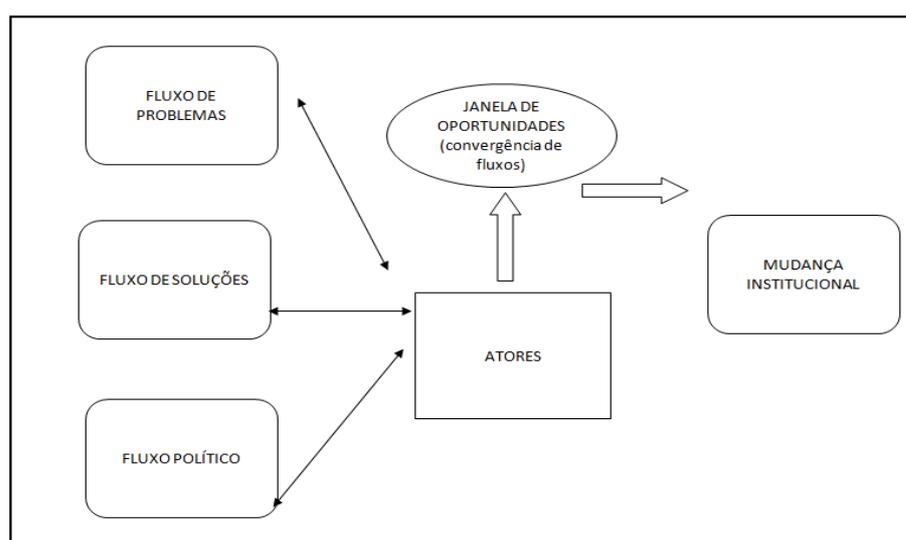
FIGURA III – Estrutura da Narrativa.



Fonte: Tradução e adaptação de Barzelay *et al.* (2000)

Adicionalmente à reconstituição na forma de uma narrativa analítica, o processo decisório dos episódios são explicados com referência nas categorias do modelo de Kingdon (1995), conforme a seguir: os problemas, as propostas ou alternativas, o meio político e a atuação dos atores e empreendedores políticos. Buscou-se identificar o processo de abertura e fechamento das janelas de oportunidade, assim como os fatores que mais contribuíram para a dinâmica institucional.

FIGURA IV – Modelo dos Múltiplos Fluxos Múltiplos de Kingdon (1995)

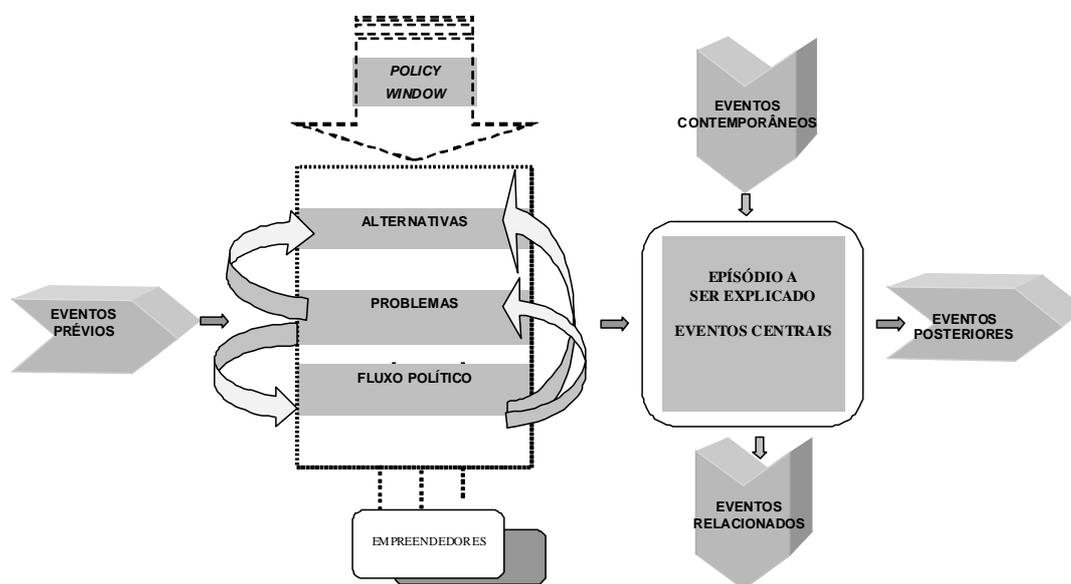


.Fonte: Elaboração própria

No que diz respeito ao fluxo de problemas, o objetivo foi compreender a representação e a interpretação dos problemas e quais as evidências que nortearam a leitura acerca da questão, a exemplo de indicadores, situações especiais e símbolos que relacionam questões a problemas, que, de alguma forma, influenciaram o reconhecimento de problemas ou de oportunidades que acabaram levando a alterações na governança fiscal e orçamentária. Em relação ao fluxo das soluções, foi buscado identificar as alternativas que estiveram em circulação e os atores relevantes na construção de alternativas. A terceira categoria, o fluxo do processo político, foi importante para avaliar o contexto político-institucional que fortaleceu ou enfraqueceu o problema e as alternativas propostas e para entender os fatores subjacentes que favoreceram a incorporação do tema à agenda governamental e que influenciaram as decisões tomadas. Essa ordem de análise não significa que os fluxos são reconhecidos de maneira sequencial e linear. A forma como os atores envolvidos atuaram e as janelas de oportunidades, ou seja, a atuação dos empreendedores e o momento em que os fluxos foram unidos e sob quais condições também foram objeto de análise em relação aos episódios examinados.

Em síntese, foi aplicado um modelo explicativo adaptado, contemplando a organização dos eventos estreitamente relacionados com o processo de *agenda setting* de cada episódio em conjunto com a desconstrução das três correntes - reconhecimento do problema e de condições problemáticas; formação e refinamento de propostas e alternativas e definição do fluxo política - , além da identificação da janela de oportunidade, conforme ilustrado na figura abaixo.

FIGURA V – Modelo Explicativo



Fonte: Elaboração própria

Em relação ao procedimento operacional, adotou-se a pesquisa documental com vistas a reunir informações para subsidiar as narrativas, envolvendo tanto fontes primárias quanto secundárias. A pesquisa documental envolveu acesso à base legal e aos demais documentos públicos relacionados ao objeto de estudo, em especial exposições de motivos que acompanham a legislação. Esses documentos forneceram os elementos-chave para mapear a apresentação do problema e das alternativas. Uma gama ampla de publicações sobre o tema também consultada, objetivando recolher avaliações, reflexões, inferências e conclusões de autores selecionados, principalmente *policy makers* relacionados aos episódios, para auxiliar no tratamento e avaliação do objeto da pesquisa e da questão formulada. O intuito foi relacionar o pensamento formalizado por autores, tentando consolidar os diferentes estudos e perspectivas acerca dos eventos relacionados aos episódios estudados.

Segundo Yin (1994), a utilização de múltiplas fontes de dados na construção de um estudo de caso, permite-nos considerar um conjunto mais diversificado de tópicos de análise e

em simultâneo permite corroborar o mesmo fenômeno. George e Bennet (2005) também ressaltam a importância de fontes de dados diversas para maior confiabilidade dos resultados apresentados em um estudo de caso, especialmente baseado em *process tracing*.

Invariavelmente, estudos de caso são alvos de críticas em função da insuficiente precisão, objetividade e ainda credibilidade das conclusões a que conduz (YIN, 1994). A credibilidade é um conceito, que engloba em si os três critérios clássicos de aferição da qualidade de qualquer trabalho de investigação: a validade externa ou possibilidade de generalização dos resultados, a replicabilidade do processo de coleta e análise de dados e, para o estudo de caso de tipo explicativo, coloca-se ainda a questão do rigor ou validade interna das conclusões a que conduz.

Na pesquisa em questão, não há pretensão de generalização em razão dos objetos pesquisado, considerando que são únicos e irrepetíveis. Quanto à validade interna, para equacionamento da legitimidade em relação à lógica das inferências ou cadeia de evidências e o consequente aumento da credibilidade das interpretações, a intenção inicial era fazer uso triangulação das fontes de dados. Embora tenha sido o principal método de coleta de dados empregado por Kingdon (1995), entrevistas, na pesquisa em questão, não se mostraram relevantes ou mesmo viáveis, pois trata-se de uma investigação em retrospectiva, o que exigiria que fossem conduzidas no período imediato pré-Real e repetida em outros momentos ao longo do governo Cardoso. Kingdon (1995), em sua análise sobre o governo federal americano, as repetiu sistematicamente ao longo do tempo.

Em vista do objetivo de compreender a definição de problemas e soluções apresentadas pelos formuladores à época da elaboração e defesa da propostas de mudança institucional, a avaliação foi que o instrumento que melhor traduz o momento inicial dos episódios são os documentos oficiais e as publicações dos artigos de autoria dos *policy makers*.

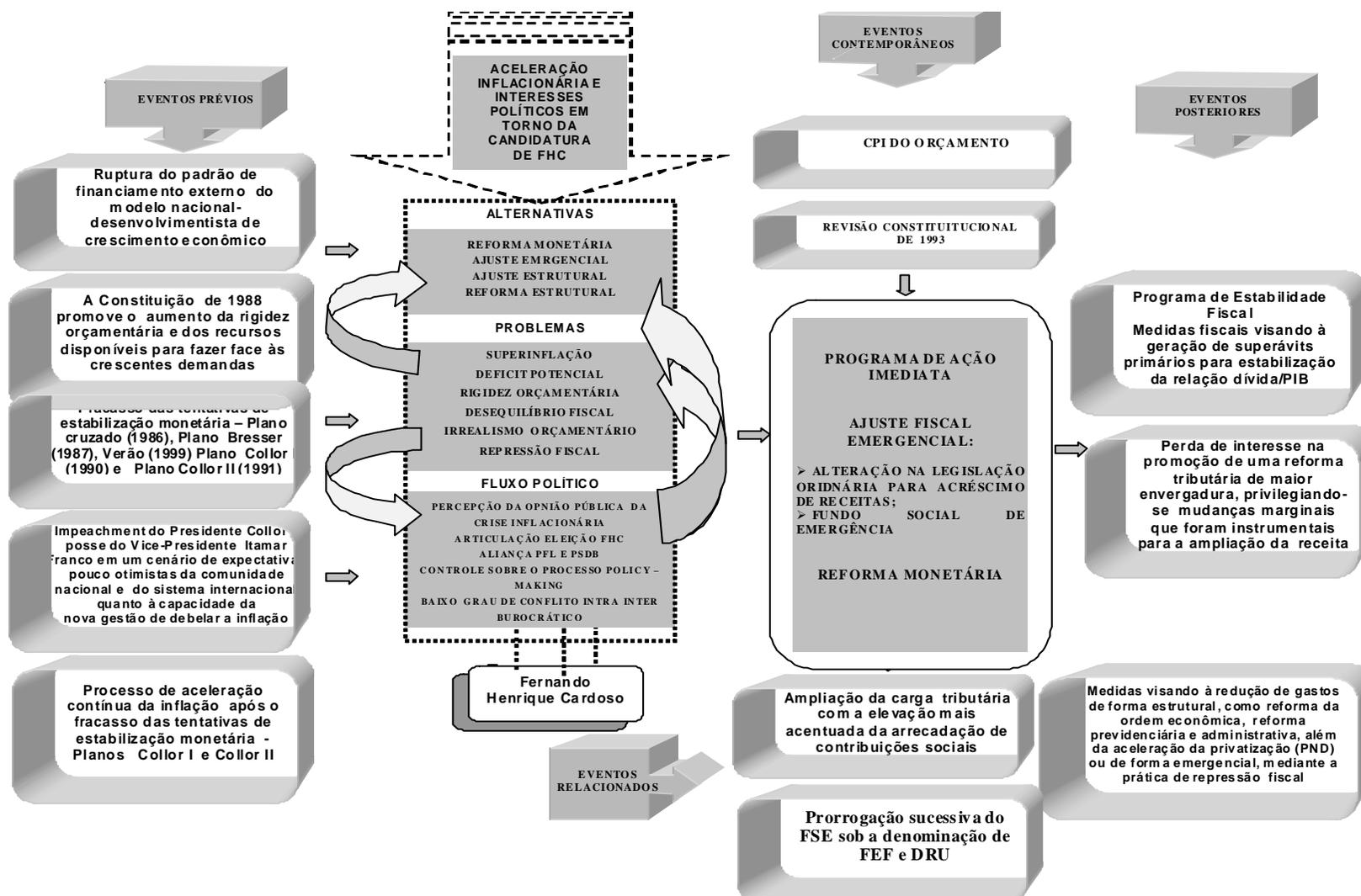
4. ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DO EPISÓDIO 1 – FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - FSE

Este capítulo, organizado em cinco seções, trata do delineamento do processo decisório referente à criação do Fundo Social de Emergência. A primeira seção apresenta o contexto e os principais eventos que antecedem o episódio sob estudo, enquanto a segunda contém a análise do episódio, baseado no modelo teórico de Kingdon (1995), aplicando-se as variáveis problemas, propostas, dinâmica política, atores e janelas de oportunidade. Na terceira seção, correspondente aos “Eventos Centrais”, discute-se tanto o desenho original como o revisto do Fundo Social de Emergência e as demais medidas referentes à primeira etapa do plano de estabilização, que culminou com a criação do Real. Na quarta seção, discutem-se os eventos que exercem influência no evento central, os “Eventos Contemporâneos” e os “Eventos Relacionados”. Na quinta, são brevemente apresentados os “Eventos Posteriores”.

Como fonte de dados, foram privilegiados, na análise, os documentos que seguiram a legislação que deu origem ao Plano Real: o Plano de Ação Imediata, de 14 de junho de 1993, a Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993, a Exposição de Motivos nº 47, de 27 de fevereiro de 1994, e a Exposição de Motivos nº 205, de 30 de junho de 1994. Uma segunda fonte de dados foram as publicações dos *policy makers* do Plano Real. Foi ainda utilizado o estudo intitulado “Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal”, de fevereiro de 2003, que foi elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

Elementos centrais da narrativa podem ser visualizados na Figura VI, elaborada com base na análise documental, que subsidiou a identificação das ocorrências relevantes para a organização temporal das narrativas e para o desenvolvimento das categorias de análise de Kingdon (1995). A pesquisa buscou responder às seguintes indagações: quais ocorrências explicam a formação dessa agenda? Quais as interpretações de problemas que moldaram o seu escopo? Quais alternativas foram selecionadas e como foram difundidas? Qual a influência do contexto político e institucional? Quais são os fatores conjunturais ou as oportunidades de mudanças que implicaram a combinação de problemas reconhecidos, alternativas selecionadas e contexto político favorável? Qual o papel dos *entrepreneuers* nesse processo?

FIGURA VI – Modelo Explicativo do Episódio 1 Fundo Social de Emergência.



4.1 EVENTOS ANTECEDENTES

A posse do Vice-Presidente Itamar Franco, em outubro de 1992, ocorreu em um cenário de expectativas pouco otimistas da comunidade nacional e do sistema internacional quanto à capacidade da nova gestão de estabilizar a economia. Ainda que o processo de *impeachment* do Presidente Collor tenha ocorrido sem rupturas institucionais, o país vivenciava uma crise multidimensional, que dificultava toda e qualquer ação de política econômica, que dependesse da credibilidade do governo. Esperava-se da administração de Itamar Franco um governo de transição, apenas a condução do país "a porto seguro", sem grandes sobressaltos, particularmente aqueles identificados com os padrões de reformas iniciadas pelo seu antecessor, Collor de Mello (COUTO, 1998; MELO, 1996).

As origens dessa conjuntura de crise remontam a meados dos anos 1970, em que foi desencadeada uma série de eventos e mudanças estruturais³² que marcaram a história política e econômica recente do Brasil, em especial a ruptura³³ do padrão de financiamento externo do crescimento econômico e a crise do Estado, expressa na crise de legitimidade do regime autoritário e na subsequente abertura política, como nas dificuldades de governabilidade na democracia.

Data dessa época o início do longo período de distensão do regime autoritário imposto após o golpe militar de 1964 na direção da redemocratização do país, que ganhou ímpeto com a posse do primeiro presidente civil, José Sarney (1985-1989), e foi materializada quando se restabeleceu no país, em 1989, a eleição direta para Presidente da República, um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

³² Almeida (1996), por exemplo, aponta uma dupla transição: a primeira, política, consubstanciada na substituição do autoritarismo por um regime democrático, e uma transição econômica apenas se iniciando, a qual deve desembocar em uma nova relação entre Estado e mercado. Sallum Jr (1994), por sua vez, enfatiza que a transição brasileira não começa nem sequer termina na década de 1980, pois, concluída a mudança de regime, ainda estão por se completar a mudança de modelo econômico, em um sentido mais orientado à integração econômica internacional, assim como a transição de Estado. Esta última se completaria com a construção de uma nova coalizão hegemônica, uma nova aliança que permitisse dar sustentação política à retomada do desenvolvimento dentro de novos padrões.

³³ Ianoni (2009) aponta, entre outras, o desempenho eleitoral dos partidos de oposição nas eleições de 1982, a campanha das diretas-já e a própria vitória da candidatura de Tancredo-Sarney no colégio eleitoral, como expressões institucionais da crise do regime militar.

No plano econômico, assinala-se o esgotamento do modelo desenvolvimentista de crescimento econômico, pautado pelo processo de industrialização por substituição de importação³⁴, cujo financiamento se estruturava no endividamento externo³⁵ e no investimento estatal. O período anterior caracterizou-se pela crescente dependência externa do Brasil em relação a bens de capital e petróleo e seus derivados, aumentando a vulnerabilidade financeira da economia brasileira.

Após o auge desse modelo, no governo Geisel (1974-1979), que, ignorando a crise mundial desencadeada com o primeiro choque dos preços do petróleo de 1973, implementou o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND³⁶, a administração João Figueiredo (1979-1984)³⁷ praticamente pôs fim às políticas desenvolvimentistas do seu antecessor, em vista das restrições econômicas causadas pela segunda crise do petróleo e da escalada dos juros internacionais, cuja consequência foi a abrupta elevação do já então preocupante endividamento externo do país (HERMANN, 2006). Os investimentos das empresas estatais, indicador da intervenção direta do Estado na economia, que aumentaram regularmente desde 1973, após 1979³⁸, caíram rapidamente, tornando claro que a segunda fase da política de substituição de importações e o projeto do Estado desenvolvimentista haviam acabado.

34 O modelo de substituição de importações, amplamente investigado na literatura econômica, foi a forma pela qual países retardatários promoveram a sua industrialização, com forte presença estatal na indução da industrialização, por meio da concessão de crédito e do uso intensivo de instrumentos cambiais, de restrições quantitativas e tarifárias na atividade econômica, além da atuação do Estado como empreendedor, a fim de eliminar os principais pontos de estrangulamento da economia. (CASTRO, 2006).

35 Esse padrão significou uma opção frente às diminutas dimensões do mercado de crédito nacional e ao reduzido tamanho das instituições financeiras internas, que impossibilitava a absorção dos riscos envolvidos dado o volume de recursos mobilizados (BIASOTO, 1995).

36 Tratava-se de um ousado plano de investimentos públicos e privados a serem implementadas no período de 1974-1979, que se propunha a “cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento”. Os novos investimentos eram dirigidos aos setores identificados, em 1974, como os grandes “pontos de estrangulamento”, que explicavam a restrição estrutural e externa da economia brasileira: infraestrutura, bens de produção (capital e insumos), energia e exportação (HERMANN, 2006, p. 100).

37 O período 1979-1984 abriga três fases distintas quanto ao comportamento do PIB: 1979-1980, de elevadas taxas de crescimento; 1981-83, de recessão; e 1984, de recuperação puxada pelas exportações. As diferenças entre essas fases, especialmente entre a primeira e a segunda, refletem as mudanças ocorridas no cenário internacional e nas estratégias de ajuste externo adotadas no período (HERMANN, 2006, p. 107).

38 Enquanto os investimentos nas empresas estatais representavam 8,7% do PIB em 1979, em 1980 caíram pela metade, 4,3%, continuando o declínio ao longo da década de 1980, até chegar a 1,8% do PIB em 1990 (FALLETI, 2006).

O desejo de legitimação política do governo Geisel, associado ao incentivo proporcionado pelo excesso de oferta de petrodólares³⁹ no mercado externo, obstaculizou a tomada de medidas mais conservadoras, que poderiam ter poupado o país da trajetória arriscada da dependência de capitais externos. A tese dominante era a de que o país não necessitava de ajustamentos de curto prazo, pois os projetos do II PND dotariam o sistema de suficiente capacidade de exportação, para absorver os custos do endividamento externo. O resultado, no entanto, foi o crescimento exagerado de deficit nas transações correntes que passou a ser coberto com aumento de endividamento externo, para manter a economia em crescimento e viabilizar o equilíbrio do balanço de pagamentos (BRASIL, 1988). Sallum Jr. (1996, p.51) sintetiza a ousadia do II PND nos seguintes termos:

Em suma, uma resposta ortodoxa à crise (de 1974) conduziria a restrições econômicas imediatas, acirraria os conflitos distributivos e reduziria muito as possibilidades de o governo promover com sucesso a “distensão” política em que se empenhasse.

Em meados de 1979, uma segunda crise dos preços do petróleo provocou, de forma muito mais intensa que na primeira, o racionamento do crédito internacional e, com a explosão dos juros internacionais, a deflagração da “crise da dívida” latino-americana. Na sequência da moratória do México, em 1982, os bancos privados internacionais cortaram o financiamento dos endividados e passaram a exigir o pagamento do serviço da dívida contraída, ocasionando um longo período de estancamento do fluxo de capital para os países em desenvolvimento e de renegociação da dívida externa latino-americana, que se estendeu até o final da década de 1980. A crise da dívida externa desestruturou, em um só golpe, “o arranjo criado para o financiamento do desenvolvimento, na medida em que, simultaneamente, afetou os fluxos de capital para o país e a capacidade de financiamento do governo” (STUDART, 2006, p. 351).

Após a interrupção dos fluxos voluntários de capital externo, para evitar uma crise de maiores proporções, o governo brasileiro precisou recorrer ao FMI que, em troca da ajuda financeira, exigiu um duro programa de ajuste das contas públicas. Entre outras consequências,

³⁹ A reciclagem dos superávits dos países exportadores de petróleo criou um fluxo financeiro crescentemente canalizado para países em desenvolvimento, em busca de oportunidades de aplicação (BRASIL, 1988).

as medidas de ajuste implicaram forte recessão econômica. Há que se observar as dificuldades de controle das contas do governo federal, que eram imensas em razão do arranjo institucional que vigorava à época, envolvendo um sistema múltiplo de orçamentos, comando partilhado entre o Banco Central, Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, sem mencionar a flexibilidade conferida ao Banco Central na gestão da dívida.

A combinação de grave desequilíbrio do balanço de pagamentos com aceleração da inflação e forte desequilíbrio fiscal, traços distintivos desse período, inaugurou, por fim, um longo período de estagnação da economia brasileira, com esgotamento do padrão de financiamento do desenvolvimentismo-autárquico, que se estruturava no endividamento externo e no investimento público, assim como nos subsídios estatais ao setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1992).

Um aspecto relevante da estratégia de substituição de importações, malgrado o alcance de altas taxas de crescimento e de uma estrutura industrial, à época, completa e integrada, foi certa convivência com a inflação, sobretudo após o desenvolvimento de um sofisticado sistema de indexação a partir de 1964. Entretanto, com o acirramento da crise financeira, passaram a ser questionadas, não apenas a alta participação do Estado na economia, mas as elevadas taxas de inflação (CASTRO, 2006). Há que se registrar que a associação de choques externos às máximas desvalorizações⁴⁰, em 1979 e 1983, fez as taxas anuais de inflação saltarem de 40%, em 1979, para 100%, em 1980, 180% em 1983 e 240% em 1985.

Com efeito, a estagflação do período corroborou o clima de insatisfação e o aumento da oposição ao governo, ganhando força o movimento por eleições “Diretas Já”, em que multidões foram às ruas das principais cidades do país para reivindicar a aprovação da emenda constitucional apresentada ao Congresso Nacional, pelo Deputado Federal Dante de Oliveira (PMDB), que propunha eleições diretas para presidente. Apesar da derrota da emenda Dante de Oliveira, a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, via Colégio Eleitoral, em 1985, marca o processo de abertura política. A expectativa popular, no entanto, era de que, trazendo de volta as

40 Para alcance de elevados excedentes comerciais, eram necessárias constantes desvalorizações reais da moeda nacional, o que aumentou o valor da dívida externa em moeda nacional e também os preços das importações, pressionando a inflação.

liberdades civis e políticas, o país recuperaria o crescimento econômico e promoveria, concomitantemente, o fim da inflação e a sonhada redistribuição de renda.

Com a escalada sem precedentes dos preços, que ameaçava fugir ao controle, o país viveu um intenso debate acerca de propostas alternativas de desindexação, entre ortodoxia *versus* heterodoxia e gradualismo ou tratamento de choque, entre outras, que podem ser reunidas em: “Pacto Social”, proposto por economistas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB e da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp; “Choque Ortodoxo”, defendido, sobretudo, por alguns economistas da Fundação Getúlio Vargas - FGV; o “Choque Heterodoxo” de Francisco Lopes, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio; “Reforma Monetária” de André Lara Resende e Pêrsio Arida, ambos também da PUC-Rio (CASTRO, 2006).

Os proponentes da primeira proposta defendiam que a inflação no Brasil resultava de uma disputa entre os diversos setores da sociedade por maior renda nacional – o chamado “conflito distributivo”. O grupo do “Choque Ortodoxo” defendia que a causa da inflação era o excessivo gasto público numa economia em que o Estado crescera demais. O remédio, então, inevitavelmente, passaria por redução de gastos, aumento de receitas e tributos e corte brusco da emissão de moeda e de títulos da dívida. Ao mesmo tempo, dever-se-ia promover a desindexação da economia e a liberação de preços (CASTRO, 2006).

Lopes, Arida e Lara Resende, por sua vez, desenvolveram uma nova interpretação do processo inflacionário brasileiro, a chamada Teoria da Inflação Inercial, com base em uma série de estudos econométricos acerca da validade da Curva de Philips para explicar a escalada da inflação no Brasil. Esses economistas, em linhas gerais, advogavam que a principal causa da inflação, do ponto de vista estatístico, era o componente de retroalimentação pela inflação passada (componente inercial), o que significa que a inflação decorria de práticas contratuais, que repunham a inflação passada, a cada data-base. Entretanto, para Francisco Lopes, o problema da estabilização poderia ser solucionado por intermédio do congelamento de preços (LOPES, 1984). A ideia alternativa, que ficou conhecida como “Proposta Larida”, envolvia a combinação de políticas ortodoxas para controlar os fundamentos (os agregados monetário e fiscal) com uma

reforma monetária, para abolir mecanismos de indexação dispostos em todas as formas de relações contratuais (ARIDA e LARA RESENDE, 1984).

A teoria que saiu vencedora foi a inercialista, mas nos termos da proposta do “Choque Heterodoxo”, de Francisco Lopes, segundo os quais a inflação, impulsionada pelo seu próprio passado, poderia ser debelada por meio do artifício do congelamento de preços (CASTRO, 2006). O diagnóstico de que a inflação vivida pelo país naquele período não devia ser atribuída a um superaquecimento da demanda em relação à oferta mostrou-se, entretanto, equivocado. Insistia-se na desqualificação do nexos causal entre desequilíbrio fiscal, indisciplina monetária e inflação. Nessa linha, o déficit público era considerado pouco relevante, em geral com base na tese de que era possível identificar um “caráter financeiro” do déficit público (FRANCO, 2006).

Logo, o período de transição democrática, ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney⁴¹, em março de 1985, a chamada “Nova República”, período entre 1985 e 1989, é marcado por um conjunto de experiências mal-sucedidas de estabilização, cuja essência são os planos heterodoxos, que tinham como pilares de sustentação uma “ferramenta antiga e perigosa, o congelamento de preços, recurso que havia sido empregado em diversas ocasiões no passado por governos populistas, principalmente na Argentina, e com resultados nada brilhantes”, assevera Franco (2006, p.267). Somam-se, ainda, os mecanismos de postergação de qualquer tipo de reforma fiscal, sem o qual o ajustamento externo empreendido nos primeiros anos da década não se completaria (SOLA, 1995).

Ao longo de cinco anos da administração Sarney, foram lançados nada menos que três planos de estabilização: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1999). Em menos de três anos de governo Collor, foram lançados mais dois: Plano Collor I (1990) e Plano Collor II (1991). A tabela abaixo ilustra o fracasso do instrumento de congelamento de preços. Na média, os congelamentos começavam quando a inflação atingia 28,8%, duravam

⁴¹Tancredo Neves não chegou a tomar posse, pois, no dia 21 de abril faleceu, assumindo o Vice-Presidente José Sarney.

cinco meses, acumulavam 44,4% de inflação durante a sua vigência, e, seis meses depois de seu fim, a inflação havia retornado a 21,6%.

FIGURA VII – Congelamento de Preços

PLANO DE ESTABILIZAÇÃO	INÍCIO	FIM	DURAÇÃO (EM MESES)	INFLAÇÃO ACUMULADA (%)		
				ANTES	DURANTE	DEPOIS
Cruzado	Mar-86	Nov-86	9	11,1	10,3	14,5
Bresser	Jun-87	Ago-87	3	14,5	21,6	16,5
Verão	Jan-89	Mai-89	5	27,3	100,8	37,6
Collor I	Mar-90	Jun-90	4	72,8	71,1	18,3
Collor II	Jan-91	Abr-91	4	18,3	41,1	21,1
MÉDIA			5,0	28,8	44,4	21,8

FONTE: Franco (2006)

OBS: A inflação “antes” é a do último mês anterior ao congelamento, e “depois” é a do sexto mês posterior ao fim. A média para o “durante” é ponderada pela duração. Fonte: IBGE, FGV (FRANCO, 2006)

À semelhança de outros países, a redemocratização brasileira implicou a elaboração de nova constituição, gerando novos pactos e compromissos políticos e sociais. Ainda no período Sarney, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte⁴² que outorgou ao país uma nova constituição em 1988. Um traço distintivo da modalidade brasileira de democratização, no

⁴² Em 15 de novembro de 1986, o Congresso ganhou poderes constituintes. Sob a presidência do Deputado Ulysses Guimarães, começou-se a elaborar a nova Constituição em 1º de fevereiro de 1987. Lamounier e Souza (1990, p.82) traçam um retrato bastante preciso do processo constituinte: “de acordo com as diretrizes legais estabelecidas pela chamada “Emenda Sarney”, os deputados e senadores a serem eleitos em novembro de 1986 reunir-se-iam unicameralmente, decidindo por maioria simples, como uma verdadeira Assembleia Constituinte. Quando esse novo Congresso iniciou os seus trabalhos, no princípio de 1987, houve tensos debates entre os constituintes, a respeito dos poderes de que se achavam investidos e sobre a organização a ser adotada nos trabalhos. Predominou, no final, uma organização fortemente descentralizada: subcomissões e comissões temáticas fariam os estudos iniciais, ouvindo a sociedade e votando relatórios preliminares; encerrada essa fase, uma Comissão de Sistematização de 97 membros (cuja presidência coube também ao Senador Afonso Arinos), encarregar-se-ia de preparar o projeto final a ser votado pelo plenário. O projeto constitucional foi finalmente levado a uma primeira votação em plenário no princípio de 1988. Uma vez que não se formou nenhum bloco monolítico no Congresso, o voto majoritário, na maior parte dos artigos, teve que ser negociado e renegociado vezes sem conta. A segunda e última rodada ocorreu em setembro de 1988, sendo a nova Constituição promulgada a 5 de outubro.

entanto, foi à opção das elites políticas pela reformulação do arcabouço legal, herdado do regime militar, antes da estabilização econômica (AFONSO, 1996b; SOLA, 1995).

Os constituintes de 1988, pelo contrário, concentraram esforços na criação de regras capazes de legitimar o novo regime democrático, enquanto a agenda sobre questões de natureza macroeconômica e fiscal, tão prementes a partir do início dos anos 1990, deixou de ser devidamente tratada. Uma das explicações pode ser atribuída às incertezas e dificuldades de negociação devido à ausência, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, de uma coalizão parlamentar majoritária e propositiva, capaz de dar direção aos trabalhos naquele “momento crítico” (SOUZA, 2008; COUTO, 1998).

As decisões tomadas, frequentemente por meio de um processo intenso de barganha e *logrolling*⁴³, refletiam uma agenda da transição carregada de espírito de reação contra o regime autoritário, na qual não eram relevantes questões como o equilíbrio fiscal e o controle do deficit público. Afinal, o período anterior da história brasileira, conforme distinguem Gobetti e Amado (2011), foi marcado por uma política econômica que privilegiou o setor privado e acentuou as desigualdades sociais. Entretanto, o quadro de desequilíbrio fiscal, originado da crise da dívida externa⁴⁴ e agravado com a redemocratização e a instalação da Nova República, em 1985, deteriora-se ainda mais com a estrutura de *welfare state*⁴⁵, proclamada pela Constituição de 1988 (*Ibid*). Em pouco tempo, ficou claro que seriam necessárias reformas, envolvendo a revisão de ordenamento constitucional que acabara de ser criado. Em verdade, o que aconteceu no Brasil foi que as reivindicações que, naturalmente, se seguem à recuperação da vida democrática foram constritas pela conjunta de crise e o esfacelamento do ímpeto desenvolvimentista que perdurou no país entre 1930 e 1980 (CARDOSO Jr., 2010; SOLA, 1995).

43 Apoio de um grupo a medidas patrocinadas por outro implicando como retribuição o apoio deste último, posteriormente, a uma medida do primeiro (COUTO e ARANTES, 2003). Em outras palavras, são compromissos de apoio recíproco do tipo “você aprova o meu que eu aprovo o seu”.

44 Os autores se referem à estatização da dívida externa, que levou o setor público a, gradativamente, tornar-se responsável por cerca de 80% da dívida externa brasileira, os subsídios oferecidos ao setor privado e ao posterior circuito de endividamento interno. Com a crise da dívida, o setor público passou a absorver todo o ônus do ajustamento externo.

45 Em razão do avanço dos direitos sociais, a Constituição foi considerada uma manifestação de um reflexo tardio da ideia de um “estado assistencial” (*welfare state*), que se desenvolveu na Europa a partir de fins do século XIX, e ganhou força especialmente após o final da Segunda Guerra Mundial (VERSIANI, 2009).

Afonso (1999), ao resgatar a memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 no âmbito das finanças públicas, salienta que foram poucos e sempre os mesmos os "atores"⁴⁶ ou participantes dos debates nessa área, e que primaram pela ausência de maiores polêmicas, sendo preservados os princípios estabelecidos nas primeiras etapas do trabalho. O autor ainda ressalta que a prioridade era a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo sobre o orçamento, bem como a construção de um processo mais abrangente, mais transparente e mais controlado. Ademais, nas discussões sobre finanças públicas não se sobressaíram posições ideológicas ou político-partidárias, como em outras matérias, o que denota o ambiente de incertezas quanto aos traços de uma nova política fiscal na ordem democrática. Além disso, no contexto de inflação elevada, o processo orçamentário era pouco relevante para o sistema econômico, o que reduzia sobremaneira a intensidade de preferências sobre instituições orçamentárias (PRAÇA, 2010).

Em conclusão, as análises das consequências da Constituição de 1988 apontam-na como uma conquista ambígua. Ao lado dos avanços sociais inéditos na história brasileira, notadamente a expansão de direitos e a mudança de *status*, conferida às políticas sociais relativamente a suas condições anteriores de funcionamento, a nova Carta trouxe, inversamente, obstáculos jurídico-institucionais⁴⁷ para a implantação de um regime fiscal capaz de reverter ou eliminar as pressões inflacionárias. Um dos efeitos foi o congestionamento da agenda governamental, decorrente do questionamento dos próprios resultados dos dispositivos constitucionais no Estado e na sociedade (SOLA, 1995). As inúmeras propostas de emendas constitucionais enviadas ao Congresso Nacional pelo governo de Fernando Collor de Mello sinalizam a política revisionista que foi adotada desde então, tendo em vista adaptar o país às mudanças do contexto internacional e doméstico.

⁴⁶Destaque para José Serra, José Jorge, César Maia e Fernando Henrique Cardoso, bem como, com menos frequência, de Osmundo Rebouças, Firmo de Castro, José Luiz Maia, João Alves e Vilson de Souza (AFONSO, 1999).

⁴⁷ Pouco após a promulgação da nova Constituição, o então deputado José Serra rebateu essa avaliação: "As análises a respeito das consequências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizado a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos..." (SERRA, 1989, p. 93).

Em termos de avanços, a nova Carta rompeu com a lógica de seguro social que, historicamente, regia as iniciativas de proteção no país. A maior parte das ações se desenvolvia no âmbito da Previdência Social e os benefícios guardavam forte vínculo contributivo. As novas regras, em primeiro lugar, eliminaram a necessidade desse vínculo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, além de estabelecerem como piso para as prestações devidas à proteção social o valor equivalente ao salário mínimo. Em segundo, além das diretrizes para uma política de assistência social mais inclusiva, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde (IPEA, 2007).

Outra mudança importante foi a subdivisão do Orçamento Geral da União em três segmentos: além do orçamento de investimentos das estatais, que reúne entidades que não recebem recursos do Tesouro, os orçamentos fiscal e da seguridade social⁴⁸. Cada um desses dois últimos passou a depender de distintas fontes de recursos (não financeiros) em função das despesas a que se destinavam: o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI - e o Imposto de Renda – IR, entre outras taxas e impostos, para o Orçamento Fiscal; e as contribuições sociais, inclusive as previdenciárias⁴⁹, no caso do Orçamento da Seguridade Social⁵⁰. Como exemplo, Mendes (2008, p. 23) complementa que “todas as contribuições sociais sobre folha de salários, receita, lucro ou faturamento de empresas; bem como aquelas cobradas sobre o salário dos trabalhadores, devem ser destinadas ao custeio de ações da seguridade (previdência social, assistência social e saúde).”

É de se registrar que a expansão do espaço tributário do orçamento da seguridade social, com novas e mais amplas fontes de financiamento, estabeleceu condições materiais e

48A Constituição de 1988 definiu explicitamente a composição da seguridade social pela previdência social, assistência social e saúde. De acordo com Vianna (2004, p.2) :“O conceito de Seguridade Social, com efeito, tem um significado diverso do conceito de Previdência Social.[...]a Seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa; auxílios a famílias numerosas, pensões não contributivas, complementações de renda constituem benefícios de seguridade porque ou não resultam de perda/redução da capacidade laborativa ou dispensam a contribuição pretérita”.

49 Anteriormente, os pagamentos de benefícios não eram incluídos no orçamento federal.

50 Não há impedimentos para que recursos do orçamento fiscal financiem ações da seguridade social, o mesmo não procede quanto ao financiamento do orçamento fiscal. As contribuições vinculadas à Seguridade Social são para o financiamento exclusivo das áreas de previdência social, saúde e assistência social.

objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania, expressos na expansão de benefícios não contributivos, em vista da concepção de seguridade e da universalização (IPEA, 2007). Foi exatamente o que a Constituição efetivou, quando, no artigo 195, estendeu as contribuições sociais⁵¹ dos empregadores, antes restrita à folha de salários, ao faturamento e ao lucro. Face aos novos e maiores gastos, era importante definir constitucionalmente fontes cativas de financiamento (ARAÚJO, 2005).

Acrescente-se ainda a concessão de estabilidade no emprego para funcionários públicos, ainda que celetistas, que contavam com pelo menos cinco anos de exercício a contar da data da promulgação, como também a inclusão de cerca de todos os funcionários com emprego efetivo (cerca de 250.000 na União), no regime jurídico único, o que elevou o número de funcionários com direito à aposentadoria integral, financiada pelo Tesouro Nacional. Além disso, manteve a aposentadoria por tempo de serviço – 35 anos para homens e 30 para mulheres, com proventos integrais –, concedeu uma gratificação de férias, correspondente a 1/3 do salário mensal, estabeleceu a isonomia dos vencimentos para cargos com atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A despesa com pessoal, ativo e inativo, passou do equivalente, em 1987, a 3,3% do PIB para 4,1% do PIB em 1994.

Em outra via, as novas “regras do jogo”, introduzidas pela Constituição de 1988, privilegiaram o aprofundamento do processo de descentralização política e fiscal, que teve seu restabelecimento iniciado nos anos 1980, após a centralização⁵² decorrente da reforma tributária empreendida no período autoritário. Os municípios foram reconhecidos como membros integrantes da Federação, adquirindo, após a Constituição de 1988, o mesmo *status* constitucional dos estados.

51 As contribuições sociais são uma categoria especial no sistema tributário. Por definição, não são impostos, mas também não podem ser classificadas como parafiscais. Trata-se, na verdade, de recursos semelhantes aos impostos indiretos, com ampla incidência. As contribuições são criadas com propósito específico e, em teoria, a arrecadação é destinada a esse fim. (ARAÚJO, 2005).

52A União concentrou em suas mãos o maior número de tributos (inclusive contribuições), reteve a maioria dos impostos de base econômica mais sólida e passou a interferir na cobrança de tributos próprios dos estados e municípios (SERRA e AFONSO, 1991).

Na seara fiscal, tanto os estados quanto os municípios tiveram assegurados níveis mais elevados de transferências federais automáticas, por meio dos fundos de participação estadual (FPE) e municipal (FPM). Esses fundos adotam uma fórmula que redistribui os recursos, de acordo com o tamanho da população e a renda per capita, o que beneficia os estados mais frágeis economicamente, visando a diminuir o desequilíbrio fiscal horizontal. Além disso, com a redistribuição de competências tributárias, a União perdeu alguns impostos específicos que passaram a integrar o imposto de valor agregado estadual, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, como os sobre lubrificantes e combustíveis, líquidos e gasosos (40%), serviços de comunicação (100%), transportes (40%) e energia elétrica (40%). O novo ICMS ainda teve suas alíquotas flexibilizadas e a sua administração delegada aos próprios Estados.

Os mecanismos de transferência fiscal⁵³ da esfera federal, alterados pela Constituição, representaram um aspecto chave no reforço de receitas dos estados e municípios no período. Os percentuais da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5% e 22,5%, respectivamente. No caso do IPI, 10% foram destinados ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – *FPEX*, criado com o intuito de ressarcir os governos subnacionais pelas possíveis perdas decorrentes da desoneração das exportações de produtos manufaturados. Adicionalmente, o Fundo Especial⁵⁴ foi extinto e convertido em fundo para o financiamento do desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – as mais pobres do país. O percentual de 2% da arrecadação do IR e do IPI, destinados ao antigo fundo especial, foi ampliado para 3% (VARSANO *et al.*, 1998).

No que se refere ao IR e IPI, a União reduziu de forma relevante a sua participação nesses dois importantes impostos, passando a caber-lhe 53% da arrecadação do IR e 43% do IPI. Passaram a pertencer ainda aos Estados e Municípios 30% e 70%, respectivamente,

⁵³O resultado geral para os estados foi a maior autonomia fiscal, na forma da ampliação de sua competência tributária, maior poder sobre as alíquotas dos impostos de sua competência, proibição da União de conceder isenção de tributos estaduais, ampliação das transferências federais, de natureza automática e não vinculada, aspecto relevante notadamente para os estados com base fiscal própria reduzida. No que tange ao poder residual de tributar, a União ainda manteve as suas atribuições anteriores.

⁵⁴ O Fundo Especial, instituído pela reforma da década de 1960, era formado por 2% da arrecadação federal do IR e do IPI, mas com administração totalmente discricionária por parte do governo federal.

do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF - incidente sobre ouro, ativos financeiros e instrumentos cambiais. Os municípios, ademais, passaram a receber 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR - referentes aos imóveis nele situados.

A maior participação dos governos subnacionais no total dos recursos tributários, ainda que tenha encontrado seu ápice na aprovação da Carta Magna de 1988, é um fenômeno dos últimos vinte e cinco anos, quando o Brasil começou a se distanciar da política desenvolvimentista e do governo centralizado. Aproveitando-se de uma maior abertura democrática e da crise da dívida externa, estados e municípios organizaram-se para exigir uma recomposição tributária mais favorável e maior inflexão da centralização⁵⁵. O movimento reivindicatório pela descentralização de recursos confundiu-se com a redemocratização do país, tendo a Constituição de 1988 transformado o sistema de partilha de recursos criado na reforma de 1965/67 num dos mais descentralizados do mundo (AFONSO, 2004; SOUZA, 1998). A desconcentração de recursos tributários nas mãos do governo federal se transformou numa espécie de braço financeiro da redemocratização do país (ARAÚJO, 2005).

Na primeira metade dos anos de 1980, em meio às pressões sociais para restabelecer as eleições diretas⁵⁶ para presidente, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional n° 23, proposta pelo Senador Passos Porto, que aumentava o percentual de transferências federais automáticas para os estados, para o Distrito Federal e para os territórios, de 10% para 14% e para os municípios de 10% para 16%, como também ampliava a base tributária do Imposto de Circulação de Mercadoria - ICM - e elevava a repartição do Imposto Único sobre Combustível e Lubrificante - IUCL - com as esferas subnacionais de governo. Outra medida descentralizadora, proposta pelo Deputado Airton Sandoval, em 1984, e aprovada pelo Congresso em 1985, a Emenda Constitucional n° 27, ampliava as transferências automáticas para municípios, partilhando o ITR, antes somente federal, e criando o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA - de competência estadual, mas repartido com as esferas municipais.

55 O regime militar de 1964-85 centralizou a receita pública e por isso não surpreende que o processo de democratização no Brasil se tenha associado à descentralização fiscal. De 1965 a 1980, o governo federal aumentou sua parcela de alocação da receita fiscal de 54,8% para 68,2%, enquanto a parte correspondente aos estados diminuiu de 35,1% para 23,3% e a dos municípios de 10,1% para 8,6% (VARSANO, 1996).

56O processo de descentralização de receitas tributárias, por meio dos fundos de participação, foi a estratégia utilizada pelo regime para legitimar seu poder por meio do domínio dos interesses das oligarquias regionais (ANDRADE FILHO e SANTOS, 2000).

As circunstâncias que caracterizaram esse período podem ser consideradas extraordinárias. Os atores subnacionais, em particular governadores, foram atores-chave no processo de transição democrática, em razão de a eleição direta ter sido garantida em primeiro lugar, em nível estadual e, apenas posteriormente, para o executivo nacional. A sequência da transição política conferiu aos governadores, portanto, o papel de fiadores do novo regime e lhes conferiu, assim, grande legitimidade para negociar de forma ativa o processo de redemocratização. Imbuídos de autonomia política, por causa da eleição direta restabelecida em 1982, e, de certa forma, contando com maior volume de recursos, em função de reformas fiscais de 1983 e 1984/85, os governadores aproveitaram o poder político para influenciar as novas regras do arranjo federativo⁵⁷, na Assembleia Constituinte de 1987-1988.

O executivo federal⁵⁸, por outro lado, não obstante a probabilidade elevada de resultados negativos quanto aos ganhos (*pay offs*), desempenhou um papel menor, adotando, não raro, comportamento até mesmo ausente de negociações com os constituintes. O que desperta atenção é que, em nenhum momento, o governo federal chegou a apresentar um projeto de reforma contemplando uma descentralização gradual e ordenada de receitas, apesar de dispor de uma proposta completa, elaborada pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização

⁵⁷Falleti (2006) propõe uma teoria sequencial de descentralização para análise das reformas descentralizadoras pós-desenvolvimentistas que aconteceram no Brasil após a administração de João Figueiredo. O pressuposto dessa teoria é que o nível de governo, cujos interesses territoriais prevalecem na origem do processo de descentralização, tende a ditar o primeiro tipo de descentralização. A primeira rodada de descentralização produz efeitos de *feedback* nas políticas, o que influencia a ordem e as características das reformas que virão depois. No caso do Brasil, segundo avaliação da autora, interesses subnacionais prevaleceram no final da primeira rodada de negociações, o que implicou a descentralização política e, posteriormente, a fiscal e a administrativa. As eleições diretas para governador, realizadas em 1982, aumentaram a importância dos atores e dos interesses subnacionais na política nacional, favorecendo a segunda reforma, a descentralização fiscal. Em suma, o modelo de descentralização pós-desenvolvimentista atendeu às preferências dos governantes subnacionais em termos de autoridade transferida, ou seja, descentralização política precedendo a fiscal, e, por sua vez, a administrativa, e conferiu alto grau de autonomia a governadores e prefeitos em relação ao presidente. Affonso (2000) argumenta que, nos casos em que a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, ganhou maior peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais, como é o caso do Brasil.

⁵⁸O Presidente José Sarney havia sido eleito por voto indireto, ao contrário dos constituintes, governadores e prefeitos. Além disso, a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada com plenos poderes, inclusive para decidir a duração do mandato presidencial em curso, enfraquecendo ainda mais a sua posição de influência política naquele período. Sarney, por seu turno, concentrou seus esforços na briga pela extensão do mandato presidencial, de cinco para seis anos, fazendo concessões significativas em troca. Ademais, as inúmeras tentativas de conter a inflação, ao invés de permitir retomar, a cada novo choque, a autoridade e proporcionar recursos de poder ao Executivo, pelo contrário, desorganizaram as relações de mercado e reforçaram as expectativas negativas.

Administrativa – CETRAD, criada, em 1985, no âmbito da então Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN/PR, com o objetivo de recolher e organizar subsídios para a reforma que ocorreria ao longo do processo de elaboração da nova Constituição (ARAÚJO, 2005; AFONSO, REZENDE, VARSANO, 1998). Nesse contexto, o processo constitucional foi marcado, não apenas pelas exigências relativas ao resgate da "dívida social" do país, mas também pela forte influência dos interesses subnacionais.

Um breve exame da Figura VIII, que apresenta dados relativos aos anos de 1980, 1988 e 1993 acerca da arrecadação tributária bruta - arrecadação total antes da execução das transferências compulsórias - e da arrecadação tributária líquida - arrecadação após a ocorrência das transferências compulsórias-, revela que a federação brasileira se descentralizou não somente em termos de competência para arrecadação própria, mas também em relação a transferências da União para os estados subnacionais. Nota-se que a participação da União tanto na arrecadação própria bruta quanto na receita líquida disponível foi declinante, devendo-se observar, entretanto, maior intensidade após as transferências.

FIGURA VIII – Participação o na Arrecadação Tributária Bruta e na Receita Líquida Disponível. Brasil Período 1980-1993

ENTE	1980		1988		1993	
	BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA
UNIÃO	75,0%	69,0%	71,0%	62,0%	68,0%	58,9%
ESTADOS	22,0%	22,0%	26,0%	27,0%	27,0%	26,0%
MUNICÍPIOS	3,0%	9,0%	3,0%	11,0%	5,0%	16,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: AFONSO (2006)

Em termos federativos, o ponto controverso da Constituição de 1988 foi a recusa dos congressistas para discutir a descentralização de encargos, que deveria ocorrer paralelamente à desconcentração dos recursos tributários. Araújo (2005) explica que muitos argumentavam que era impossível delimitar claramente as competências, dada a heterogeneidade da Federação

brasileira, tanto em termos socio-econômicos quanto do ponto de vista da capacidade administrativa. Segundo ainda a autora, também era comum o argumento de que tal questão seria resolvida como decorrência da própria descentralização, uma vez que as próprias comunidades passariam a exigir a assunção de responsabilidades antes exercidas pela União.

Em análise retrospectiva dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, acerca das finanças públicas, Serra (1989), por seu turno, observa que a redistribuição de competências chegou a ser proposta, mas foi rejeitada nas últimas votações pela pressão de corporações, como os servidores federais, especialmente das áreas de assistência social e de ensino, temerosos da perda de vantagens e de poder reivindicatório, caso fossem remanejados para governos locais. Os defensores dos estados e municípios, por outro lado, entendiam que essas esferas de governo já estavam sobrecarregadas de atribuições e, portanto, deveriam receber apenas novos recursos. O resultado foi a descentralização de um universo pequeno de competências legislativas e administrativas, grande parte compartilhadas.

Atribuíram-se competências comuns para União, estados e municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito. Legislação complementar deveria definir as formas de cooperação entre os três níveis de governo (BRASIL, 1988, art. 23). A nova Carta estabeleceu ainda competências legislativas concorrentes⁵⁹ aos governos federal e estaduais em uma ampla gama de áreas: proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; educação, cultura e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência judiciária e defensoria pública; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências e organização da polícia civil (BRASIL, 1988, art. 24).

Por outro lado, a ampliação das vinculações de receitas da União pela Constituição de 1988, particularmente nos setores da seguridade social e educação, representou não somente um aumento efetivo de despesas, mas, sobretudo o aumento da rigidez. No caso da educação, a

⁵⁹A União tem competência para estabelecer normas gerais que podem ser complementadas por legislação estadual. Na ausência de legislação federal, os Estados exercem competência legislativa plena.

receita dos impostos – menos transferências aos estados e municípios – destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212) foi elevada de 13%⁶⁰ para 18%, ao mesmo tempo em que se manteve a vinculação da contribuição do salário-educação, o que implicou a necessidade de realocação de recursos de outras prioridades e/ou elevação do *deficit*.

Na mesma análise, Serra (1989) ressalta que a posição da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças⁶¹ foi derrotada, no caso da vinculação de impostos para o ensino, devido à força dos parlamentares ligados àquele setor, ao apelo popular da medida e, principalmente, à ideia de que representaria um "retrocesso social" em relação ao texto constitucional então vigente, que incluía a vinculação. Na sequência, Serra (1989, p. 99) ainda assinala que:

Foram frustradas todas as tentativas para: a) não estabelecer essa vinculação; b) estabelecer uma periodicidade para revisar o percentual de vinculação (por exemplo, cinco anos); e c) Constituição estadual a responsabilidade de fixar o percentual para cada estado e seus municípios). No caso de muitos municípios (por exemplo, os turísticos), o percentual de 25% é absolutamente irreal, e seu não cumprimento, no entanto, implicará intervenção estadual, segundo a Constituição atual e a anterior. É interessante notar que os recursos do salário-educação, obrigatoriamente alocados para o ensino, não são computados como despesas para efeito do percentual constitucionalmente obrigatório.

O relato de Serra reforça a característica atomizada dos trabalhos constituintes que, conforme aponta Couto (1998), contribuiu para a constitucionalização de diversas matérias

60No final de 1983, com a Emenda Constitucional nº24, a chamada emenda Calmon, foi estabelecida a obrigatoriedade de aplicação anual pela União de, pelo menos, 13% e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Core (2001) ressalta que os orçamentos da União, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, destinavam significativos recursos provenientes de vinculações de impostos para a área de infraestrutura econômica (transportes e energia). Essa tendência foi revertida no período entre 1979 e 1983, em particular com o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, que introduziu uma estratégia de desvinculação desses recursos. A Emenda Calmon, entretanto, inaugurou um novo ciclo de vinculação de receitas, que atingiu o apogeu na Constituição de 1988, representado, conforme observa Core (2001), uma reorientação nas prioridades de despesas, em favor da área social, em detrimento da área de infraestrutura econômica.

61O Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, Deputado José Serra, justificou a vedação à vinculação de receita no seu substitutivo nos seguintes termos: "Não deverá a Constituição estabelecer percentual de vinculações (cujas propostas atuais já devem perfazer uns 140%) pelas mesmas razões mencionadas no comentário ao critério de distribuição regional. [...] A Constituição deve estabelecer princípios e não critérios de alocação dos recursos... Sem entrar no mérito desses critérios, mesmo que atualmente sejam corretos, futuramente poderão não ser [...]. Em isto ocorrendo, não haveria necessidade de planos e orçamentos: bastaria um sistema de computação que alocasse os recursos aos programas, na medida em que fossem sendo arrecadados" (p. 17-18). Trecho extraído de Afonso (1999).

acerca das quais ainda não havia se construído consenso, inclusive sem que houvesse a articulação de uma oposição substancial às proposições. Apesar de já estarem presentes novas condições econômicas nacionais e internacionais, que colocavam em xeque o modelo de Estado até então vigente, a Constituinte, de certa forma, “homologou a concepção nacional-desenvolvimentista, que ainda prevalecia entre os atores”, sem mencionar a pressão de diversos grupos que reinou na Assembleia Constituinte, que viam “na elaboração da nova Carta a oportunidade de fazer valer seus interesses, transformando-os em direitos” (COUTO, 1998, p. 4). Bresser Pereira (1997) acrescenta que, em relação à administração pública, o parâmetro ainda era a visão burocrática dos anos 1930, que pode ser entendido como uma reação ao clientelismo, que dominou o país por muitos anos, em razão da perda de ênfase no serviço público meritocrático, mas também como uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas.

O resultado foi a inscrição na Constituição de expectativas políticas advindas do contexto de transição democrática e, simultaneamente, o “engessamento” progressivo dos recursos da União, que funcionou, de certa forma, como uma restrição à administração da crise fiscal, eliminando o grau de liberdade para manipulação da política orçamentária. Não é por menos que sobrevieram manifestações no sentido que a Constituição brasileira, por sua extensão e conteúdo, impediria a governabilidade, a exemplo da nova Carta que “torna o país ingovernável”, uma crítica que se tornou célebre, assinalada pelo último ministro da Fazenda do governo Sarney, Mailson da Nóbrega. Ibrahim Eris, presidente do Banco Central no governo Collor, por sua vez, sublinhou que a constituição “é inflacionária” (COUTO, 1998; SOLA, 1995).

A visão preponderante das elites políticas e burocráticas, desde então, convergiu em torno da necessidade de remover elementos da nova institucionalidade que, segundo Velloso (1999), provocaram a existência de vários orçamentos em aberto⁶² e inflexíveis que exercem fortes e duradouras pressões sobre os resultados fiscais. A Constituição também viria a ser qualificada como um óbice institucional para o desenvolvimento por Fernando Henrique, em pronunciamento no Senado Federal, a título de despedida daquela Casa, quando manifestou,

62 O autor coloca que “os orçamentos em aberto são aqueles em que as despesas representam transferências governamentais diretas a pessoas, refletindo direitos adquiridos constitucionais básicos, e onde as regras que comandam a evolução dessas despesas não têm ligação direta com o comportamento das receitas respectivas” (VELLOSO, 1999, 195)

em um discurso que ficou famoso denominado “Filosofia e Diretrizes de Governo”, que o “novo ciclo” deveria ser precedido “pela remoção, da Carta de 88, dos nós que atam o Estado brasileiro à herança do velho modelo” (BRASIL, 1994d, p.11). Enfim, a ideia da ingovernabilidade fiscal passou a se somar às ideias sobre a necessidade de reformas pró-mercado.

Esse quadro acabou gerando o que Couto (1998, p. 6) denominou metaforicamente de “longa Constituinte”, pois “o trabalho de confecção de novos marcos institucionais para operação dos sistemas político e econômico brasileiros precisaria continuar pelos anos seguintes”. Não se travava apenas da insuficiência ou mesmo ausência de regras atinentes a mudanças do contexto internacional e doméstico, que não estavam na agenda nem dos constituintes nem da transição democrática. A sustentabilidade de dispositivos referentes à ordem econômica, à administração pública e à previdência social, em vista das condições de financiamento do Estado brasileiro, igualmente tornava inequívoca a opção pelas reformas.

Talvez vislumbrando essa demanda, os constituintes inseriram a previsão, nas disposições transitórias, de realização de uma revisão constitucional cinco anos após a promulgação do novo texto, requerendo apenas o voto da maioria absoluta das duas Casas, reunidas em sessão unicameral.

Em suma, ainda que estivessem, ao fim da década de 1980, lançadas as bases de um regime democrático, materializadas com o ordenamento institucional, gerado pela Constituição promulgada em outubro de 1988 e com a realização de eleições diretas para Presidente da República em 1989, muito se teria que avançar a respeito da construção de uma nova ordem econômica. Em entrevista⁶³ concedida à Faletti (2006, p.1), Giambiagi igualmente observa: “no Brasil, entre o Estado desenvolvimentista e o neoliberal, temos a década de 80”. Na mesma linha, a autora reforça que,

63 A entrevista com Fabio Giambiagi, economista do BNDES, ex-pesquisador do IPEA, ex-membro do *staff* do BID e ex-assessor do Ministro de Planejamento, ex-professor da UFRJ e da PUC, autor de vários livros, foi realizada em 16 de agosto de 2005 (FALETTI, 2006).

Na verdade, entre a exaustão do modelo desenvolvimentista de crescimento econômico e a implementação das reformas econômicas neoliberais voltadas para o mercado (como as privatizações de empresas estatais e a desregulamentação do comércio), há uma lacuna de, pelo menos, uma década.

No cenário internacional, após a ascensão de governos neoliberais⁶⁴ em várias partes do mundo com a crise do modelo de crescimento keynesiano na primeira metade da década de 1970 e com o fenômeno da estagflação, surgiam o Consenso de Washington⁶⁵ e o Plano Brady, ambos em 1989. Há que se registrar uma inflexão até na Comissão Econômica para América Latina - CEPAL⁶⁶ - que, no início dos anos 1990, por meio do emblemático documento “Transformação Produtiva”, deu publicidade a uma significativa mudança de rumos na concepção da instituição⁶⁷. Um dos destaques inovadores do documento é a importância conferida ao âmbito macroeconômico e às políticas que o configuram, o que significa defender a primazia da estabilização macroeconômica em relação a ações de desenvolvimento, ou melhor, que a estabilização macroeconômica é um passo necessário para qualquer objetivo de

⁶⁴Margaret Thatcher ganhou a eleição na Inglaterra em 1979, sendo o primeiro país desenvolvido a aplicar um programa “neoliberal”, seguido pelos Estados Unidos em 1980 com Ronald Reagan e Alemanha Ocidental em 1982. Em 1985, o “receituário” neoliberal começou a ser aplicado na América Latina com o programa de estabilização da Bolívia, depois em 1988 no México. Em 1989, Argentina e Venezuela também adotaram políticas econômicas neoliberais. Naquele ano, também caiu na Alemanha o muro de Berlim, além de já se prenunciar o fim da União Soviética.

⁶⁵ Refere-se a propostas de reformas para a América Latina oriundas do estudo “Latin American Adjustment: How Much Has Happened”, de John Williamson, apresentado em um encontro em novembro de 1989 do FMI, Banco Mundial e BID sobre as perspectivas da região. As recomendações desse fórum apontaram dez importantes áreas, que deveriam passar por reformas: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação; e direito de propriedade.

⁶⁶ Fundada no final da década de 1940 como uma organização regional das Nações Unidas, representou neste período o centro do debate desenvolvimentista latino-americano, não somente no que tange às propostas de práticas e políticas de fomento ao desenvolvimento econômico, como também às formulações teóricas sobre as causas e soluções para o subdesenvolvimento que, então, assolava os países latino-americanos (BONENTE e ALMEIDA FILHO, 2007)

⁶⁷ Almeida Filho (2003) argumenta que essa mudança é reconhecida por pesquisadores das ideias da CEPAL, a exemplo de Ricardo Bielschowsky, que, em seu artigo- resenha de apresentação da coletânea que marcou os cinquenta anos de pensamento da CEPAL, refere-se à mudança da seguinte forma: “A implantação das reformas {propostas pelo ideário neoliberal} suscita entusiasmos e apreensões, expressos em acalorado debate ideológico, frequentemente polarizado. A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos. Não se colocou contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos. O “neo-estruturalismo” cepalino recupera a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. Avalia que no passado houve, em muitos países, demasiada complacência com a inflação e que os novos tempos exigem alterações na forma de intervenção do Estado na economia, buscando-se ampliar sua eficiência. São tempos de “compromisso” entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva. O “compromisso” permite que a análise e as proposições de políticas voltem aos temas caros à CEPAL, ou seja, o progresso técnico e a distribuição de renda, abrindo diálogo à direita e à esquerda do espectro retórico e ideológico internacional” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 63-64).

crescimento sustentado (ALMEIDA FILHO, 2003). Nas palavras de Marini, “a crise do desenvolvimentismo significou, para a CEPAL, a perda da posição privilegiada que alcançara em sua primeira década de funcionamento, quando chegara a ser a agência ideológica por excelência da América Latina” (1992, p. 85).

Em linhas gerais, as propostas de Williamson⁶⁸ visavam a assegurar a disciplina fiscal e promover ampla liberalização comercial e financeira, além de forte redução do papel do Estado na economia. Já o Plano Brady, anunciado em março de 1989, abriu o caminho para a reestruturação das dívidas externas dos países latino-americanos, estabelecendo novas bases, particularmente abatimentos expressivos dos seus encargos. Essa renegociação permitiu que os países da região recuperassem progressivamente o acesso aos mercados internacionais de capital. O Brasil⁶⁹ só completou a negociação do Plano Brady, iniciada em 1992, no governo Collor, em 1994, o que foi fundamental para a estabilização, pois “alterou fundamentalmente as condições de liquidez para os países signatários” (CASTRO, 2006, p. 145).

Do ponto de vista político, o período que se seguiu à promulgação da Constituição e à eleição direta para o primeiro governo civil foi bastante conturbado. O país vivia a mais profunda crise do regime presidencialista, o que resultou, sem precedente histórico, no processo de *impeachment*⁷⁰ de Fernando Collor, eleito após 30 anos sem eleições diretas. Referindo-se a

68 “Não é o que mais me faz feliz na vida, mas o fato é que eu sou mais conhecido não por causa de algum teorema, ou ideia, ou análise empírica, mas por causa de uma frase que criei em 1989: “Consenso de Washington”. Entretanto, mesmo se algumas das críticas são inválidas, há duas razões para acreditar que o Consenso de Washington não seria uma base adequada para um governo reformista na década atual. A primeira é que a ideia original do consenso não foi desenhar uma agenda ideal, mas fazer uma lista das reformas que constituiriam o menor denominador comum entre os economistas. A segunda razão é que [.....] o mundo mudou e o conhecimento avançou [.....] Algumas reformas que pareceram urgentes em 1989 já foram conseguidas [.....]. E existem outras reformas que hoje em dia são consideradas urgentes, mas que simplesmente não foram reconhecidas como prioridades em 1989. Reformas institucionais são os exemplos mais proeminentes” (WILLIAMSON, 2003).

69 O Brasil era, até abril de 1994, o único dos principais devedores latino-americanos que ainda não havia aderido ao plano. A adesão brasileira foi negociada no final do governo Collor e finalizada durante a gestão de Fernando Henrique no Ministério da Fazenda, que preparava a sua candidatura à presidência da República e visualizava a conclusão da negociação com os bancos estrangeiros como um dos mecanismos para solidificar o suporte internacional às suas pretensões políticas.

70 Ao longo de 1991 começaram a aparecer na imprensa denúncias de corrupção envolvendo o tesoureiro da campanha de Collor, Paulo César Farias. Como desdobramento, em maio de 1992, a Revista Veja publicou entrevista com o irmão do Presidente da República, Pedro Collor de Mello, fazendo graves acusações contra o irmão. Essa entrevista deflagrou o processo de *impeachment*, cujos episódios mais marcantes desse processo foram as manifestações populares, exigindo a renúncia do Presidente.

esse período, Gustavo Krause⁷¹ recentemente sublinhou, ao se pronunciar acerca da morte de Itamar Franco, que

emergia no quadro caótico de uma nação politraumatizada: a morte de Tancredo, o envenenamento social provocado pelos efeitos deletérios da hiperinflação, recorrentes abalos e frustrações dos choques econômicos e, sobretudo, uma profunda crise ética.

Com o *impeachment* de Collor, assume Itamar Franco e segue-se um período de grande rotatividade dos titulares da Fazenda. A pasta do Ministério da Economia – então ocupada pelo Ministro Marcílio Marques Moreira – foi novamente dividida entre o Ministério da Fazenda, assumindo-o Gustavo Krause, e o Ministério do Planejamento, sob o comando de Paulo Haddad. O primeiro, porém, permaneceu apenas dois meses no poder, tendo o segundo assumido a pasta da Fazenda, em dezembro de 1992, e nela permanecido até março de 1993. Eliseu Resende permaneceu apenas dois meses no cargo.

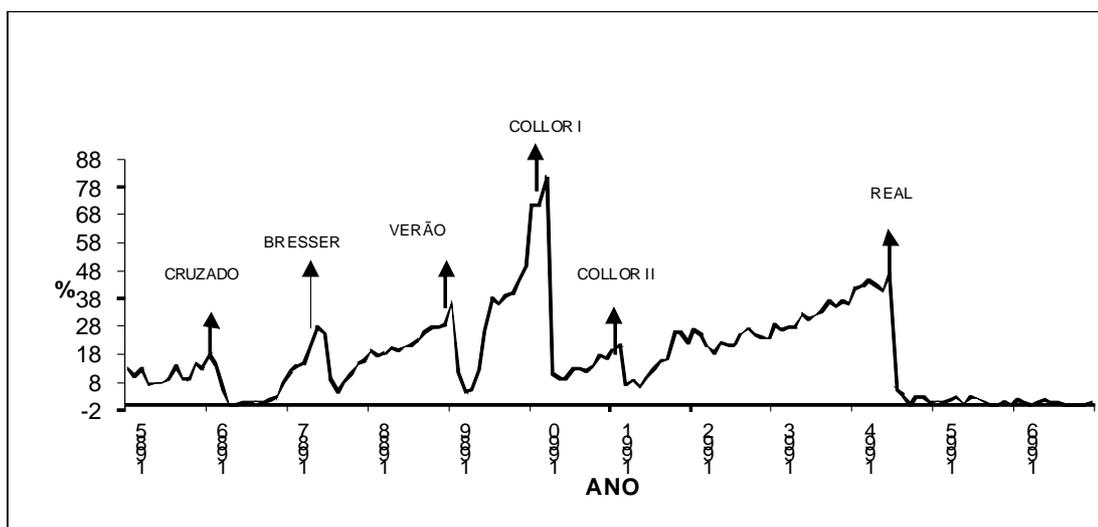
Em maio de 1993, o futuro presidente Fernando Henrique Cardoso deixa a chefia do Itamaraty e assume a pasta até março de 1994, liderando a equipe econômica que concebeu o Plano Real. Na sequência, Fernando Henrique Cardoso foi substituído por Rubens Ricúpero, um diplomata que havia sido assessor para assuntos econômicos internacionais do Presidente Sarney. Ricúpero renunciou em agosto de 1994, depois que uma declaração sobre as consequências eleitorais do sucesso do Plano Real sobre a candidatura de Cardoso foi tornada pública pela televisão. Foi então substituído por Ciro Gomes, então governador do Ceará, em setembro de 1994, permanecendo no Ministério da Fazenda até o final do governo Itamar Franco. Foi nesse contexto conturbado que foi implementado o Plano Real.

No que diz respeito ao comportamento da inflação, no período de 1990-93, os índices obedeceram ao padrão apresentado nas tentativas de estabilização da Nova República. A taxa de inflação se reduzia com certa velocidade imediatamente após a introdução de um plano para, posteriormente, voltar a crescer. Antes da introdução do Plano Collor I, ou melhor, nos dois primeiros meses em 1990, a taxa de inflação mensal havia ultrapassado 80%, o que, a rigor, significava que o Brasil estava tecnicamente vivendo uma hiperinflação. O Plano Collor I

⁷¹Itamar, um testemunho. Enviado por Gustavo Krause. 4.07.2011 17h 35 min. http://oglobo.globo.com/pais/noblat/post.asp?cod_post=390066&ch=n

conseguiu baixar a inflação para patamares próximos a 10% ao mês, mas, já em 1992, as taxas haviam duplicado. Com o Plano Collor II, em janeiro de 1991, a inflação se reduziu para tornar a acelerar progressivamente nos meses subsequentes (CASTRO, 2006).

**FIGURA IX – Comportamento Mensal da Inflação Mensal – IGP-DI
1985 A 1995 (%)**



1/ Evolução do IGP-DI mensal de janeiro de 1985 a dezembro de 1996.

Em síntese, adicionalmente à situação de crise de liquidez externa e de desequilíbrio fiscal, a crise financeira do Estado foi agravada também pelos sucessivos fracassos no combate à inflação. O período 1981-1992 foi marcado por nada menos que sete anos de queda do produto *per capita* e por uma inflação que passou de menos de 100% para mais de 1.000% ao ano.

4.2 – FORMAÇÃO DA AGENDA DO EPISÓDIO 1 – FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA, SEGUNDO O MODELO DE KINGDON (1995)

Essa seção apresentará a reconstituição do processo decisório do Fundo Social de Emergência, a primeira iniciativa de desvinculação de recursos, sob a perspectiva do modelo desenvolvido por Kingdon (1995), buscando identificar quais fatores ligados ao fluxo de problemas, de propostas e do contexto político explicam a ascensão dessa questão na agenda no governo.

4.2.1 VISÃO DO PROBLEMA

Ainda que o interesse pela temática fiscal tenha dominado o debate econômico no Brasil desde a década de 1980, não havia, naquele tempo, consenso acerca de que a solução do problema inflacionário tivesse como condição *sine qua non* o equilíbrio fiscal. Parte dos economistas defendia o “caráter financeiro do deficit”⁷² e rejeitava a ideia da necessidade de um ajuste nas contas públicas para o êxito de um plano de estabilização. Anos depois, as experiências fracassadas de estabilização e o agravamento da situação fiscal fizeram amadurecer o diagnóstico do ajuste fiscal como pré-condição para o combate à inflação (BARBOSA e GIAMBIAGI, 1995).

Na preparação do Plano Real, um dos formuladores, Edmar Bacha, por meio do artigo “O Fisco e a Inflação: uma interpretação do caso brasileiro”, exposto originalmente na conferência em homenagem ao Professor Octávio Gouvêa de Bulhões, em junho de 1993, apresenta uma leitura fiscalista da inflação brasileira bastante peculiar. Apoiando-se em dois conceitos complementares - o déficit orçamentário potencial com inflação zero e a erosão pela

⁷²Bresser Pereira e Dall’Acqua (1987), no artigo “Composição Financeira do Deficit Público”, argumentam que os efeitos gerados por um aumento do déficit público, ocasionado pelo elevado pagamento de juros (déficit financeiro), tendem a diferir dos efeitos gerados por um aumento do déficit público resultante da elevação das compras e dos gastos do governo (déficit não-financeiro). Um déficit público conseqüente do pagamento de juros da dívida pública não apresenta um efeito direto sobre a demanda agregada, já que os principais detentores de títulos públicos são bancos e grandes empresas, o que diminui o estímulo sobre o consumo. Nessa perspectiva, o saneamento do setor público deveria passar necessariamente por uma redução do volume de dívida. Franco (2006, p.268) ironiza essa visão: “como se as despesas do setor público relativas a juros fossem de uma natureza ‘diferente’ daquelas relativas às compras de bens e serviços, o que modificaria fundamentalmente a conexão entre despesa pública e demanda agregada.”

inflação das despesas orçamentárias do governo – Bacha (1994) faz interessante análise da relação entre deficit público e inflação no Brasil, colocando o problema nos seguintes termos:

Por que o Brasil teve inflação superior a 1.000% ao ano em 1992, se o deficit operacional não foi tão grande assim (de apenas 1,7% do PIB, no conceito operacional)? [...] Em comunicação pessoal, Michael Bruno [...] manifestou-me sua impressão de que, entre os países com inflação crônica, o Brasil seria o único cuja inflação não aparentava ser puramente fiscal. Mas serão esses indícios do caráter não fiscal da inflação brasileira realmente válidos? Acredito que não, e vou sustentar tese oposta com base em dois conceitos complementares que, embora emergentes na literatura, não parecem ter recebido um tratamento analítico adequado: o deficit orçamentário potencial com inflação zero e a erosão pela inflação das despesas orçamentárias do governo (BACHA, 1994, p. 5).

O mesmo autor argumenta que a coexistência entre deficit operacional baixo, menos de 1,0% na média entre 1991 e 1993, e alta inflação não deveria ser interpretada como demonstração da pouca relevância do desajuste fiscal para a inflação, pois não significava necessariamente que as contas públicas estavam equilibradas. Ao contrário, existiria no Brasil “um deficit potencial” em função da estratégia da repressão fiscal. O mesmo autor, destarte, introduz uma diferenciação⁷³ entre “repressão” e “supressão” de deficit, afirmando que a prática de repressão não produz efeitos inflacionários significativos, pois os agentes a entendem como ajuste temporário. Em outras palavras, sustenta que o deficit reprimido, ao indicar um regime fiscal inconsistente, leva a uma avaliação intertemporal de expansão de moeda, cujos efeitos são antecipados pelos agentes.

Bacha (1994) se convencera de que o deficit potencial estava implícito no orçamento federal em função de dois mecanismos. Em primeiro lugar, o orçamento embutia, em regra, uma previsão inflacionária bem inferior à efetivamente observada. Logo, a receita arrecadada era maior do que a prevista. Além disso, como as receitas públicas no Brasil se encontraram indexadas e as despesas eram fixas em termos nominais, a subestimativa da inflação favorecia a redução do deficit. Em segundo lugar, o Ministério da Fazenda adiaava frequentemente a liberação de recursos orçamentários. Os dois efeitos somados levaram à

⁷³Bacha (1994, p. 9) utiliza o conceito de deficit reprimido, definido como aquela situação em que se alcança um equilíbrio temporário das contas públicas por meio da compressão de despesas obrigatórias. Um caso típico de repressão do deficit, citado pelo autor, é a redução temporária da folha de salário do funcionalismo público. O governo em vez de eliminar os excessos de gastos com pessoal opta pela compressão dos salários. Em vez de suprimir o deficit, o governo busca reprimi-lo.

realização de um “efeito Tanzi⁷⁴ às avessas”, já que as receitas estariam mais protegidas do que as despesas. Assim, os deficit moderados *ex-post* escamoteavam um desajuste fiscal *ex-ante* elevado, pois a inflação corroía os gastos do governo em termos reais, enquanto as receitas se mantinham relativamente protegidas.

Com esse diagnóstico, Bacha (1994) ponderou que, para se obter uma redução inflacionária crível, não bastariam truques cambiais para restabelecer a confiança da moeda, mas seria necessário reduzir significativamente o deficit potencial, pondo fim à repressão de despesas e alterando de forma estrutural o regime fiscal brasileiro. O autor, ainda no referido artigo, admite que não são desprezíveis as dificuldades políticas para se efetivar uma revisão de gastos e os ajustes necessários com vistas à execução de um orçamento realista com inflação baixa. Nesse novo enfoque fiscal, as formas perversas de resolução do conflito distributivo por meio da inflação são inviabilizadas, aprofundando os problemas fiscais. A convivência com a estabilidade demandaria decisão política sobre a composição de gastos públicos, pois nesse cenário as disputas de grupos de interesse por uma fatia do orçamento se exarcebam e a solução, segundo Bacha (1994), passa inevitavelmente pela eliminação efetiva de unidades de despesa para viabilizar o aumento do valor real de dotações das outras unidades remanescentes. Situação que é distinta de um contexto inflacionário, em que o conflito fiscal é minimizado pela corrosão do tamanho das fatias efetivamente distribuídas e pelo imposto inflacionário, que cobre a diferença remanescente entre o gasto efetivo e a arrecadação de impostos.

Enfim, é a tese da repressão orçamentária, ancorada nos conceitos de deficit orçamentário potencial com inflação zero e erosão pela inflação das despesas orçamentárias do governo, que teve papel decisivo na elaboração do Plano Real. O postulado era que o fim da inflação elevada eliminaria a incidência do “efeito Tanzi às avessas”, que impossibilitaria a redução administrada e não conflituosa do nível real de gasto.

74 O chamado “efeito-Tanzi”, em alusão ao trabalho clássico de Tanzi (1977), corresponde à perda de valor real dos tributos em função do aumento dos preços entre o momento da ocorrência do fato gerador e o momento em que o tributo é efetivamente recolhido aos cofres públicos.

Gustavo Franco⁷⁵, polemizando com João Sayad que, em artigo na Folha de São Paulo, levantou inúmeras dúvidas sobre a relação entre deficit público e inflação, corrobora a abordagem de Bacha (1994):

à medida que vai se acelerando a inflação, vão *derretendo* as autorizações para gastar e com elas a despesa. Os ministérios recebem dotações, às vezes muito grandes, mas têm de esperar por muitos meses para comer o sorvete, já derretido em sua maior parte [...]. Em primeiro lugar, sobre o aparente paradoxo da inexistência do deficit público, é fácil ver que a própria inflação é o mecanismo que permite a ocultação do deficit (pelo seu efeito sobre a despesa), além da sua função como provedora de "imposto inflacionário" para o governo. Exatamente por esses motivos se diz, como na feliz expressão do professor Edmar Bacha, que o governo está duplamente casado com a inflação e que, no atual regime fiscal, não pode viver sem ela (FRANCO, 1993a).

Sobre a proposição de que o ajuste fiscal deve preceder a estabilização, Franco, no mesmo artigo, assevera que:

Imaginar que o governo perpetra algum "truque de ancoragem" e consegue reduzir a inflação a zero sem alterar o regime fiscal [...] Imediatamente aparece um enorme rombo nas contas públicas, pois a receita pouco se modifica e a despesa não sofre mais o "efeito sorvete". O governo desanda a emitir moeda ou títulos, a economia se superaquece e, diante de falta de credibilidade inevitavelmente associada a esta tentativa de embuste, a inflação se acelera rapidamente enfunada por apostas (justificadas) na insustentabilidade do mecanismo de ancoragem. Claramente, se não houver ajuste fiscal simultâneo à estabilização, ela fracassará de forma rápida e retumbante (FRANCO, 1993a).

Franco (1995), abusando sempre da linguagem simbólica, argumenta que as raízes do desequilíbrio fiscal são duas: uma externa, que remonta à ruptura do padrão de financiamento externo no início dos anos 1980, e outra, doméstica, associada à descompressão de demandas sociais e corporativas e à remodelagem do pacto federativo no início do regime democrático. O autor destaca como problemas subjacentes o ressurgimento do populismo com a redemocratização e a inadequação institucional do novo regime para resolver os conflitos distributivos:

⁷⁵ É o *policy maker* que mais polemizou as razões da inflação do Brasil. Além dos artigos acadêmicos que marcaram o debate, Gustavo Franco escrevia constantemente para os grandes jornais brasileiros. Gustavo Franco foi diretor do Banco Central, no governo Itamar Franco, permanecendo nessa função até 1998, quando assumiu a presidência com a saída de Gustavo Loyola.

É forçoso considerar que o próprio retorno ao regime democrático pode ter sido um fator a determinar a deterioração da situação fiscal [...] com a abertura, reaparecem com renovado vigor práticas populistas próprias de um regime democrático mais primitivo — corporativismo, populismo, clientelismo —, e passam a incidir sobre instituições fiscais e monetárias brasileiras totalmente desajustadas para regularem uma competição aberta por recursos públicos e regulação numa sociedade de massas. Transitamos com imensa velocidade, usando imagens de Roberto da Matta, da ‘casa’ para a ‘rua’, ou seja, ‘adotamos e implementamos um sistema de governo fundado no Estado nacional moderno, individual, liberal, individualista, universalista e igualitário, sem, no entanto, termos extinguido, domesticado, ou sequer problematizado os valores fundados no articularismo legitimado pelo holismo hierárquico que constitui o esqueleto do nosso sistema (FRANCO, 1995, p.205).

Franco (1993b, p.44), agora em um artigo acadêmico, ainda em 1993, de forma provocativa coloca: “embora seja caracteristicamente populista a noção de que o problema fiscal pode ser *empurrado com a barriga*, a nossa crise fiscal se tornou de tal modo contundente que mesmo os apóstolos, mais empedernidos do nacional-populismo, se converteram”. Na sequência, faz sua prescrição: em primeiro lugar deve-se promover um ajuste fiscal efetivo; em segundo a introdução de um mecanismo de coordenação de expectativas para induzir a indexação pelo dólar em economias onde esta não avançou espontaneamente; por fim, a criação de uma nova moeda conversível ou a ancoragem da moeda na taxa de câmbio (Franco, 1993b).

Em 1993, quando começou a ser formulado um plano de estabilização, que culminou com o Real, o diagnóstico da inflação crônica no Brasil, portanto, indicava o desequilíbrio fiscal como elemento central, mas reconhecia também um componente inercial, caracterizado pela espiral salários-preços, que deveria ser neutralizado. Esta última tinha por base conceitual o “Plano Larida”, que dois dos membros da equipe – Pérsio e André Lara Resende – divulgaram originalmente em Washington, em novembro de 1984.

O exame dos documentos oficiais, a seguir, permite registrar que o diagnóstico e a receita correspondente, bem como a estratégia de argumentação, apesar de distinções de estilo e formato, são semelhantes às advogadas por Bacha e Franco.

As origens do processo de construção do Plano Real se encontram no documento, que anuncia o Programa de Ação Imediata - PAI, em 14 de junho de 1993, uma primeira iniciativa da etapa de ajuste das contas do governo, cujo objetivo era o equilíbrio do déficit

orçamentário previsto para 1993. Nesse documento, o desequilíbrio fiscal é apontado como causa fundamental da inflação. Com nítida inspiração no diagnóstico de Bacha (1994), inicia com a afirmação de que, apesar da crise econômica vivenciada pelo Brasil, com índices de inflação superiores a 1.000% ao ano, a economia brasileira continua vigorosa “como demonstram o crescimento das exportações, o aumento da produtividade da indústria, a expansão da fronteira agrícola e a retomada do crescimento do PIB nos últimos meses” (BRASIL, 1993a, p.1).

A apresentação da crise econômica, materializada no fenômeno inflacionário, consiste em uma linha argumentativa, baseada no que Kingdon (1995) denominou de eventos focalizadores, um dos mecanismos pelos quais condições são transformadas em problemas, em conjunto com indicadores e *feedback* da ação governamental. A representação de uma situação como crise é importante à medida que estabelece a necessidade de ação.

A crise inflacionária pode ser considerada como definição geral do problema, uma vez que ela é posteriormente desmembrada, em desequilíbrio fiscal e na indexação generalizada da economia. Há que observar que o discurso, tanto em documentos oficiais quanto nos artigos do *policy makers*, em torno da existência de uma crise – “inflação crônica”, “inflação elevada” ou “superinflação” –, procura estabelecer relações causais para firmar ligação com crise fiscal. A inflação é retratada como um mal que vinha se agravando cada vez mais e era provocado pelo governo, responsável maior pelo desequilíbrio das finanças públicas. Como desdobramento, o mal inflacionário ora é apresentado como fator de exclusão social em razão dos efeitos do imposto inflacionários, ora é identificado com a destruição da moeda nacional, que estaria levando à deterioração da soberania e da identidade da nação brasileira, inclusive seus padrões éticos, além da menção de que estaria colocando em risco não somente o crescimento econômico, mas as próprias instituições (BRASIL, 1993b; BRASIL, 1994a).

Nesse contexto, o documento enfatiza que “a economia brasileira está sadia, mas o governo está enfermo” e aponta que a doença que o governo enfrenta é a inflação, pois, “o diagnóstico sobre a causa fundamental da ‘doença inflacionária’ já foi feito. É a desordem financeira e administrativa do setor público, com seus múltiplos sintomas” (BRASIL, 1993a, p.1).

Aproveitando-se de ideias originalmente relacionadas ao campo da saúde e da medicina, a exemplo de crise e diagnóstico, o documento faz uso de metáforas para representar a inflação e a interpretar suas causas.

Entendendo que a definição de problemas é essencialmente política, Stone (1997) define esse processo como uma representação estratégica de situações, na qual a linguagem simbólica é um recurso utilizado para tecer interpretações acerca de condições - dinâmicas sociais já existentes, mas que não demandam ação governamental -, transformando-as em problema e, deliberadamente, promovendo um determinado curso de ação. Essa transformação é operada por meio de processos de representação simbólica. Na defesa do ajuste fiscal e do Real, esses recursos foram fartamente utilizados para a obtenção de apoio do meio político e da opinião pública.

Daí a importância da dinâmica das ideias à semelhança do modelo desenvolvido por Kingdon (1995). Na defesa das ideias, em contraposição à perspectiva racionalista do processo decisório, Stone (1997, p. 11) afirma que *“what I see as the essence of policy making in the political communities is the struggle over the ideas. Ideas are a medium of exchange and a mode of influence even more powerful than money and votes and guns.”* A autora (p.133) complementa que *“problem definition is never simply a matter of defining goals and measuring our distance from them . It is rather the strategic representation of situation”*.

Stone (1997) reconhece nas metáforas a expressão mais comum da representação simbólica. A autora ressalta que metáforas políticas são amplamente utilizadas nas estratégias discursivas, com o objetivo principal de persuasão. Ao ligar dois fenômenos, a metáfora pode implicar vários efeitos, não apenas como uma comparação simples, na medida em que emprega palavras para denotar um objeto ou uma ideia e descrever outra, mas para poder encontrar uma narrativa e uma prescrição para a ação. Em outras palavras, para reforçar a necessidade de ação, conforme sublinha Stone, (1997, p.148): *“on the surface, they simply draw a comparison between one thing and another, but in more subtle way they usually imply a whole narrative story and a prescription for action”*.

Na linha de representação simbólica da crise, o documento expõe a prescrição para o tratamento da “doença inflacionária”: “o governo precisa arrumar sua própria casa e pôr as contas em ordem” (BRASIL, 1993a, p.2). Ressalva que a “superinflação só será definitivamente afastada do horizonte quando o governo acertar a desordem de suas contas, tanto na esfera da União como dos Estados e Municípios” (BRASIL, 1993a, p.2). Assenta, por fim, que debelar de vez essa doença envolveria muito mais do que medidas econômicas pontuais, sendo necessária uma verdadeira “tarefa de salvação nacional e um desafio político” (BRASIL, 1993a, p.2).

Na Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993, que propôs a criação do Fundo Social de Emergência e estabeleceu as diretrizes básicas da reforma monetária que consolidou o Plano Real, novamente a associação da inflação com a desordem financeira permanece no centro do diagnóstico: “a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições” (BRASIL, 1993b, p.1).

Fazendo uso de estratégia narrativa que busca a resrepresentação do problema por meio de estabelecimento de relações causais, a origem da crise fiscal brasileira é atribuída à ruptura do padrão de financiamento externo no início dos anos 80 e nos esforços de ajuste daí decorrentes. No entanto, sua perenização é associada ao processo de “descompressão das demandas sociais e corporativas, à deterioração da capacidade de arrecadação do Estado e à redefinição das relações entre diferentes esferas de governo desde os primeiros anos do novo regime democrático” (BRASIL, 1993b, p. 5).

À semelhança de Franco (1995), o encadeamento empregado delimita que a crise fiscal é resultado da incapacidade dos governos de administrar o impacto das novas demandas engendradas pela democratização, que implicaram expansão fiscal e aceleração inflacionária. A reversão desse “regime fiscal doentio” passa, inevitavelmente, pela firme decisão de implementar as medidas necessárias para o equilíbrio das contas públicas.

Irrealismo orçamentário, rigidez orçamentária e repressão fiscal são os fatores apresentados como geradores da desordem financeira do Estado brasileiro. Em primeiro lugar, a Exposição de Motivos nº 395/93 aponta que no Brasil democratizado as instituições

representativas – partidos políticos, o Congresso e o Governo – abstiveram-se de arbitrar os conflitos que se expressam quando da elaboração do orçamento público: “em vez disso, têm permitido que se incluam no Orçamento quaisquer despesas politicamente defensáveis (ou nem tanto, como está revelando a CPI em curso), para isso bastando que a previsão de receita seja artificialmente inflada”. O efeito seria irrealismo orçamentário. Como não era possível elevar a carga tributária ao ponto de atender integralmente as despesas autorizadas no orçamento, “parte dela acaba sendo financiada pela emissão de moeda, ou seja, por meio da inflação, e outra parte simplesmente não é executada”. Nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, enquanto a despesa orçada foi equivalente a US\$ 144 bilhões, US\$ 113 bilhões e US\$ 108 bilhões, a despesa realizada alcançou US\$ 111 bilhões, US\$ 78 bilhões e US\$ 68 bilhões, respectivamente (BRASIL, 1993b, p.4-5). Enfim, conforme assinalado na exposição de medida, “formou-se assim, ao longo do tempo, uma sociedade espúria entre a Administração Pública, em todos os níveis e instâncias, e o processo inflacionário” (BRASIL, 1993b, p. 6).

A rigidez das contas públicas, segundo a mesma exposição de motivos, também é responsável pela crise fiscal, pois implica o engessamento da gestão financeira do Estado, cujas origens se encontrariam na “expansão gradual das transferências obrigatórias e vinculações constitucionais da despesa à receita, as quais não podem ser alteradas nos Orçamentos anuais” (BRASIL, 1993, p.6-7). É destacado o aumento significativo das transferências, que passaram, em 1983, de 11,87% das receitas da União para 18,8% em 1992, enquanto as despesas predeterminadas da Seguridade Social, de 34,8% em 1988 para 48,1% quatro anos depois. Em outras palavras, “do total da receita arrecadada, o Executivo só decide hoje a destinação de uma quinta parte” (BRASIL, 1993b, p.7).

A referida exposição de motivos aponta ainda os mecanismos criados por algumas unidades de despesa, “notadamente a Previdência, os Estados e as empresas estatais”, de modo a fazerem o Tesouro Nacional assumir seus eventuais deficit: “daí resulta, via de regra, a acumulação de deficit, que se tornam ‘dívidas’ da União junto a essas unidades de despesa e terminam sendo, em alguns casos, assumidas formalmente pela União” (BRASIL, 1993b, p. 6-7).

Os estados da federação são apresentados também como grandes geradores de deficit, pois, além de desfrutarem das vinculações de receita, tornam-se beneficiários das transferências voluntárias do orçamento da União e do uso dos bancos estaduais como provedores de recursos. O documento relaciona, por fim, as empresas estatais, pois desfrutavam de uma “enorme autonomia de gestão operacional”, que, quando usada de maneira errada, resultava em “cronogramas de investimento superdimensionados ou em políticas excessivamente ‘generosas’”, causando prejuízos, que ou eram transferidos para os consumidores mediante o aumento das tarifas públicas, ou para o Tesouro “via prejuízos operacionais que se traduzem em endividamento crescente ou em aportes de capital” (BRASIL, 1993b, p. 6).

A repressão fiscal, por seu turno, é reconhecida e igualmente destacada, sob o argumento de que “o colapso fiscal tem sido contornado, cada vez mais precariamente, graças ao mecanismo de repressão fiscal” (BRASIL, 1993b, p.6). Enfatizou-se que, em vez de promover as reformas necessárias para reverter o colapso fiscal, “o Governo anterior adotou expedientes transitórios para comprimir despesas e elevar despesas” (BRASIL, 1993b, p.6). A exposição já havia assinalado que, entre as distorções decorrentes da “imposição de limites quantitativos à realização de despesas autorizadas no orçamento, conhecida como contingenciamento”, “a perda de transparência do processo orçamentário é sem dúvida a mais perturbadora” (BRASIL, 1993b, p.5).

Em síntese, a retórica oficial é construída com base na conexão de fatores argumentativos que formam uma cadeia de causa e efeito: populismo e disfunção do arranjo institucional pós-Constituição – irrealismo orçamentário – rigidez orçamentária – repressão fiscal – DEFICIT PÚBLICO – desordem – inflação – ausência de crescimento – desigualdade – crise da democracia. A ideia central, nessa cadeia de relações, portanto é que o deficit público, recorrendo-se ao conceito de deficit potencial, é a causa primária da inflação.

Na sequência, a Exposição de Motivos nº 395/93 utiliza o recurso da linguagem numérica para expressar a existência de uma situação que precisa de atenção, ou seja, o problema iminente que era o desequilíbrio fiscal do orçamento vigente à época: “no projeto de Orçamento para 1994 [.....] existiria uma previsão de deficit de aproximadamente 26 bilhões de dólares.

Revistos alguns cálculos, foi encontrado o denominado “deficit potencial” de 22,2 bilhões de dólares, a ser financiado por meio de fontes inflacionárias. Reestimadas as receitas e despesas, envolvendo esforços de arrecadação e ajustes ou cortes de despesas, chegou-se a 9,3 bilhões de dólares, o que implicou a necessidade de recorrer a um ajuste emergencial de ajuste. Em síntese, condições foram transformadas em problemas, conforme assinalado por Kingdon (1995), justificando a necessidade de ação. Nos termos do documento, “tornou-se preciso, portanto, dispor de um instrumento adicional para financiar o deficit remanescente” (BRASIL, 1993b, p.12).

4.2.2 FLUXO DE SOLUÇÕES

Em artigo intitulado “A superioridade do Plano FHC”, publicado no jornal Folha de São Paulo, no dia 28 de fevereiro de 1994, Bresser Pereira exalta o Plano Real, comparando com programas de estabilização anteriores, porque enfrenta as duas causas da inflação: a inércia inflacionária e a crise fiscal. Complementa que

Os planos anteriores fracassaram, ou porque não tiveram apoio político e não puderam ser completados, ou porque foram incompetentes, não tendo levado em conta adequadamente a inércia inflacionária (o caráter formal e informalmente indexado da economia) e a necessidade de ajuste fiscal.

FIGURA X - Resumo Comparativo dos Principais Planos de Estabilização

PLANO	ANO	AJUSTE FISCAL	ENFRENTA INÉRCIA
Delfim III	1983	SIM	NÃO
Cruzado	1986	NÃO	SIM
Collor I	1990	SIM	NÃO
FHC	1994	SIM	SIM

FONTE: Bresser Pereira (1994)

Nos planos anteriores ao Real, desde a Nova República, embora o tratamento tivesse até presente, o equilíbrio das contas públicas era encarado como apenas mais um dos fatores que auxiliariam na obtenção da estabilização, à exceção do Plano Collor, que empreendeu iniciativas mais contundentes, visando ao equilíbrio fiscal por meio do controle de despesas ao longo do ano. Entretanto, a ênfase foi a quebra da inércia inflacionária. Quanto ao Plano Real, o discurso trilhava no sentido inverso. Conforme evidencia a Exposição de Motivos nº 395/93, a questão do ajuste fiscal adquiriu centralidade:

A reorganização fiscal do Estado é a pedra fundamental dos processos de estabilização, ainda que este requeira medidas adicionais para quebrar a “inércia inflacionária” decorrente da indexação e, por fim, chegar ao estabelecimento de um novo padrão monetário (BRASIL, 1993b, p.3).

Na Exposição de Motivos nº 47, de 27 de fevereiro de 1994, que encaminhou a Medida Provisória nº 434/94, responsável pela criação do URV, o programa de estabilização era definido como um plano de três fases, sendo que a primeira compreendia “o estabelecimento em bases permanentes do equilíbrio das contas do Governo, eliminando a principal causa da inflação” (BRASIL, 1994a, p.2). Tamanho era o apelo do ajuste fiscal no discurso do governo, que, no mesmo documento, foi declarado que “a solução duradoura da crise fiscal é o alicerce insubstituível de qualquer política consistente de estabilização”(BRASIL, 1994a, p.2). A argumentação tencionada foi a associação a um edifício sólido, capaz de suportar o peso de qualquer pressão inflacionária.

O caráter central do equilíbrio fiscal fica ainda mais claro com demonstração de que o deficit seria zerado *ex-ante*. A proposta era eliminar o deficit já no próprio orçamento vigente à época, comprometendo-se com o que a Exposição de Motivos nº 395/93 denomina de realismo orçamentário: “na reprogramação do Orçamento de 1994, a previsão de um deficit igual a zero no conceito operacional [.....] abrirá espaço, na fase mais adiantada do programa de estabilização, para a redução progressiva das taxas de juros” (BRASIL, 1993b, p.6). A alternativa usual seria “a imposição de limites quantitativos à realização de despesas autorizadas no Orçamento, conhecida como contingenciamento” ou “a repressão fiscal – ou seja, o adiamento de despesas e sua conseqüente corrosão pela inflação”, mas, a intenção, dessa vez, é aprovar um orçamento equilibrado como meio de evitar esses subterfúgios (BRASIL, 1993b, p.6).

Logo, no debate que precedeu ao lançamento do Plano Real, em junho de 1994, o ajuste fiscal era considerado uma condição fundamental para o êxito do plano de estabilização. Entretanto, o alcance de resultados fiscais positivos entre 1991 e 1993 estimulou divergências a respeito do seu significado e de suas implicações e, sobretudo, quanto à oportunidade do ajuste fiscal. Questionava-se em que medida os números expressariam de fato a configuração de um quadro fiscal mais favorável e também quais as suas relações com a persistência da inflação elevada e com as políticas de estabilização a serem empreendidas. Giambiagi (1997) assinala que a dúvida era saber se o ajuste tinha que ser prévio à estabilização ou simultâneo com a mesma, o que implicava três posições em razão das nuances em torno do mesmo ponto de vista.

Alguns participantes do debate que precedeu a deflagração do plano Real, em junho de 1994, entendiam, segundo Giambiagi (1997), o equilíbrio fiscal como essencial para o êxito da estabilização, mas consideravam que os bons resultados das necessidades de financiamento do setor público - NFSP de 1990/93 revelaram que parte do ajuste já tinha ocorrido e que a melhora era consistente. Logo, o esforço fiscal requerido para o êxito de um programa de estabilização era reduzido, conforme a análise de Barbosa e Giambiagi (1995, p.522):

[.....] o ajustamento fiscal deve ser entendido como um processo longo, iniciado em 1990 e que, no começo de 1994, ainda não fora completado, mas para cuja conclusão falta um esforço relativamente modesto em relação à queda do deficit operacional ocorrida entre 1989 e 1993.

Esse grupo mostrava-se otimista em relação às perspectivas fiscais futuras. Mesmo com a entrada em vigor de diversas medidas da Constituição de 1988 e com a recuperação dos salários do funcionalismo da União, ocorrida em 1993, a previsão era de que a manutenção de resultados fiscais positivos, uma vez que o aumento das receitas, ainda que modesto, seria permanente e se somaria aos efeitos positivos sobre os gastos em razão do início dos programas de privatização e de reforma do setor público, além do controle mais rigoroso da União sobre as finanças dos governos subnacionais.

As avaliações pessimistas, contudo, predominavam. Essa vertente considerava a melhoria fiscal de 1990/93 irrelevante e não concordava com um ajuste temporário

(GIAMBIAGI, 1997). A descrença na eficácia de um ajuste apenas temporário devia-se à visão de que os fatores do arranjo fiscal estabelecido pela Constituição de 1988 eram duradouros. O autor aponta que nesse grupo pode ser enquadrada a posição do Fundo Monetário Internacional - FMI, que de certa forma fez transparecer a sua desconfiança em relação ao enfoque oficial, negando-se, inicialmente, a endossar o programa de estabilização. Conforme as palavras de Bacha (1995):

A equipe do Fundo desejava um ajuste fiscal muito mais profundo do que seria viável sem a reforma constitucional [...] não conseguindo enxergar como a inflação poderia sofrer uma queda abrupta com a introdução da nova moeda, se as posturas fiscal e monetária não seriam muito diferentes daquelas observadas na antiga moeda (com a postura fiscal sendo medida pelo deficit orçamentário operacional)” (BACHA 1995, p. 7).

Havia, por fim, aqueles que consideravam que o ajuste de 1990/93 era precário, mas que entendiam ser possível estabelecer “uma ponte para a estabilidade“, com um esforço fiscal de tipo *once for all*, que permitisse ampliar a capacidade de gestão das contas públicas enquanto as reformas estruturais, que deveriam garantir bases sólidas para o ajustamento de longo prazo do setor público, fossem aprovadas (GIAMBIAGI, 1997). Esse acabou sendo o enfoque oficial, que serviu de base para a defesa do FSE.

Uma primeira alternativa seria aprofundar a elevação das receitas e o corte de gastos. Quanto à primeira, o aumento de alíquotas ou da base de cálculo não contribuiria para a redução do deficit na mesma proporção do esforço de arrecadação, uma vez que parte dos recursos adicionais automaticamente era dirigida a despesas específicas, a exemplo das contribuições sociais, que se destinam exclusivamente à Seguridade Social. O crescimento da receita dos impostos, por sua vez, implicaria aumento proporcional de transferências para estados e municípios. Registre-se ainda a prazo de carência para esse tipo de medida ter eficácia. O ajuste pelo lado do gasto também não se mostrava factível, dado que “os cortes nos gastos de custeio e investimento financiados com recursos não vinculados foram feitos até o limite permitido pelo funcionamento adequado da máquina administrativa do Estado” (BRASIL, 1993b, p. 11). No rol de alterações propostas da Lei Orçamentária de 1994, já estavam contemplados cortes de despesas no montante de US\$ 5,5 bilhões.

Foi dada preferência, portanto, à criação de uma fonte de recursos vinculados ao Tesouro Nacional, ainda que com a retórica de que haveria “destinação regulamentada constitucionalmente” (BRASIL, 1993b, p. 13), mas que, na prática, possibilitava as mais amplas aplicações. Apesar da previsão de destinação ao custeio de programas sociais típicos a quaisquer outros de “relevante interesse”, a real motivação estava subscrita no objetivo de “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica”, constante do texto da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

O propósito era permitir ao governo contar com um “colchão de liquidez” para viabilizar o equilíbrio do orçamento no biênio 94/95 e eliminar pressões inflacionárias de origem fiscal, compensando a perda do imposto inflacionário e do poder de corrosão do valor real das despesas pública proporcionado pela postergação dos gastos não- indexados, durante o processo de transição de um regime inflacionário para um novo de estabilidade de preços. O Fundo Social de Emergência, a ser criado, mediante uma emenda constitucional, com vigência de dois anos, previa o aporte de “15 por cento da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais (implicando cortes, na mesma proporção, das despesas financiadas com recursos vinculados) e de um adicional de 5 por cento incidindo sobre as alíquotas dos mesmos impostos e contribuições” (BRASIL, 1993b, p.14). Em suma, a aprovação do FSE significava a liberação de 15% dos recursos orçamentários, que antes estavam vinculados a despesas específicas, inclusive transferências a estados e municípios, reduzindo o que a Exposição de Motivos nº 395/93 apresentou como “o principal problema a enfrentar é o do engessamento do gasto público” (BRASIL, 1993b, p. 20). No mesmo documento é ainda justificado que:

O Fundo não financia novas despesas, nem implica qualquer concentração de poder discricionário nas mãos do Executivo federal. Apenas permite o uso de recursos fiscais não inflacionários para cobrir as despesas que o Governo terá que realizar mesmo após um extraordinário corte nas despesas de custeio e capital anteriormente orçadas (BRASIL, 1993b, p. 14).

Em outros termos, a alternativa selecionada foi uma via, temporária e de menor resistência, que possibilitasse criar um lastro fiscal para os anos de 1994 e 1995, enquanto era aguardada a aprovação de reformas estruturais, que deveriam garantir “o estabelecimento em bases permanentes do equilíbrio das contas do Governo” (BRASIL, 1994a, p.2). Em simultâneo,

foi proposto o encaminhamento de “sugestões ao Congresso Revisor da Constitucional em matéria de federalismo fiscal, realismo orçamentário, reforma tributária, reforma administrativa, modernização da economia e reforma da previdência” (BRASIL, 1994a, p.2).

4.2.3 DINÂMICA POLÍTICA

A gestão Itamar Franco apresentava especificidades que a caracterizava, segundo Melo (1996), como governo de transição. A situação política e econômica vigente à época de sua posse era difícil e não favorecia grandes mudanças na política econômica, nem a decisão de promover um ajuste fiscal estrutural nas contas públicas no Brasil. A crise institucional aberta com o *impeachment* restabeleceu o poder político do Congresso Nacional, que havia se enfraquecido na administração anterior e limitou o espaço de ação do novo presidente, obrigando-o a negociar apoio para poder governar. No plano econômico, o contexto de instabilidade também não autorizava ímpetus reformistas. Esperava-se do novo governo apenas que superasse a crise e, conseqüentemente, não desse início a uma nova etapa de inovações institucionais, principalmente afetando os mecanismos de mercado, à semelhança da orientação adotada pelos governos civis, a partir de 1985, que se utilizaram, no caso do governo Sarney, do congelamento de preços ou do confisco de ativos financeiros no governo Collor.

Com a mudança do comando da economia, a dinâmica política, entretanto, se altera, criando um ambiente propício à ascensão do tema do ajuste fiscal e da estabilização na agenda do governo. A previsão de um *turnover*, tanto no plano federal quanto no estadual, favoreceu a construção de uma ampla coalizão em torno da candidatura de Cardoso à Presidência da República e da aprovação do FSE. Estavam presentes os elementos que exercem, segundo Kingdon (1995), influência sobre a agenda governamental.

Em maio de 1993, Cardoso assume Ministério da Fazenda, reunindo uma equipe de papas da heterodoxia nacional, ligados à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ, que incluiu, ao longo do tempo, entre outros nomes, Edmar Bacha, Winston Fritsch, Gustavo Franco, Pedro Malan e a dupla “Larida”, formada por André Lara Resende e Pécio Arida. Esses últimos participaram, em 1986, da formulação do Plano Cruzado.

Dada a premência da crise econômica e a receptividade à nomeação de Cardoso, passa-se a se materializar uma inescapável articulação das agendas econômica e política. Fernando Henrique Cardoso logo se configura como um potencial candidato do governo à Presidência, formando-se um quadro de coligação eleitoral entre PFL e PSDB.

Samuels (2003, p.812) alega que o Plano Real “foi inevitavelmente associado a um candidato comprometido em adotá-lo na futura administração”, uma vez que, dada a proximidade das eleições de 1994, não haveria prazo para a conclusão do programa de estabilização até a posse do novo presidente. Depois de uma série de períodos de hiperinflação e do fracasso de planos de estabilização, era crescente a percepção da opinião pública de que a crise inflacionária era a grande questão a ser resolvida pelo governo. O “humor nacional”, outro elemento identificado por Kingdon (1995) como fator político de influência no processo decisório, criava o incentivo, portanto, para que a questão da inflação e do ajuste fiscal assumisse prioridade na agenda eleitoral.

Os líderes que apoiavam Fernando Henrique perceberam que o que estava em jogo em relação ao programa de estabilização em construção era o dividendo eleitoral que poderia advir dos seus resultados, viabilizando uma alternativa à candidatura oposicionista de Lula. Cardoso se apresentava, assim, como alternativa à candidatura Lula, como candidato de centro-esquerda e que poderia obter o apoio da ala centro-direita. Com efeito, foi inevitável que a articulação de uma base de apoio parlamentar ao FSE se mesclasse à sustentação da candidatura de Cardoso. O plano passou a contar com razoável apoio político e era presumível que esse apoio aumentasse a partir do momento que a reforma monetária reduzisse a inflação, em especial de parte dos setores conservadores que perceberam que de seu êxito dependia a vitória sobre Lula, que liderava as pesquisas de intenção de voto.

Nesse processo, não se destacou apenas a mobilização das forças políticas organizadas em torno da proposta de estabilização. Pio (2001), em uma investigação acerca da articulação de novas ideias e atores no Plano Real, salienta o baixo grau de conflito intra e interburocrático existente no governo, conferindo um ambiente propício ao planejamento e

implementação do programa. A autonomia da equipe econômica era ampla, inclusive com quase nenhuma interferência do Presidente Itamar nas decisões tomadas. O autor ressalta a hegemonia das ideias e propostas, uma vez que o Plano Real é praticamente a implementação da proposição inicial de Lara Resende e Pêrsio Arida, de 1984, que inspirou o Cruzado. Os *policy makers* formavam uma *policy community* estruturada, acadêmica e socialmente reconhecida, com raízes no setor público e credenciais junto a organismos internacionais. Aliás, é importante notar que, embora credite significativa importância ao Presidente na definição da agenda, Kingdon (1995) coloca que não é reservado a ele o controle das alternativas, que se concentram nas mãos de especialistas.

A estratégia de formulação e implantação do Plano Real obedeceu a uma dinâmica processual distinta dos experimentos anteriores de estabilização econômica, que se sucederam a partir do retorno do governo civil. Primeiro, envolveu uma profunda interação entre Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos, governos subnacionais, grande mídia, agentes econômicos e outros atores da sociedade civil, reduzindo eventuais conflitos provenientes das forças políticas organizadas. Por outro lado, o acúmulo de aprendizado derivado dos fracassos anteriores das políticas de estabilização, afora o maior consenso de que o combate à inflação passava pelo ajuste fiscal, impunha uma estratégia gradualista.

Além da fragilidade institucional do governo Itamar, a experiência da administração anterior tinha demonstrado que nem mesmo as urnas conferiam a um governo “cheque em branco”, para conduzir os interesses da nação apenas centralizados na burocracia do Executivo, esvaziando partidos políticos e o Congresso. Os programas anteriores de estabilização econômica foram implementados por meio de “pacotes”, no estilo que O’Donnell (1991) qualificou de democracia delegativa. Cabia ao Legislativo apenas referendá-los. No caso do Real, a opção foi por um processo negociado, que foi acontecendo aos poucos, sem surpresas ou rompimentos de contratos (ABRÚCIO e LOUREIRO, 2004). Da implementação do PAI, passando pela aprovação do FSE, posterior implantação da URV e criação da nova moeda, decorrem seis meses.

4.2.4 CONVERGÊNCIA ENTRE PROBLEMAS, SOLUÇÕES E O FLUXO POLÍTICO

O acesso de um tema à agenda governamental é facilitado em momentos em que se verifica uma oportunidade para a convergência dos três fluxos, que, anteriormente, seguiam, de forma individualizada, uma lógica própria, relativamente independente dos demais. Essa oportunidade tem origem, de modo geral, nas dinâmicas internas do fluxo de problemas ou de política. No episódio em questão, dois fatores contextuais podem ser apontados por determinantes nesse processo: o ambiente de descontrole inflacionário, que antecedeu a proposição do FSE, e os interesses políticos em torno da eleição de Fernando Henrique Cardoso.

A crise de governabilidade que reinou no período pré-Real, entre outros efeitos, gerou uma indisposição generalizada e cobranças por mudanças na economia proveniente da mídia e de vários segmentos da vida nacional, além dos organismos internacionais. É de se ressaltar que o atraso da estabilização brasileira em relação a outros países da região incomodava os organismos multilaterais.

Associada à falta de liderança de Itamar, era evidente a ausência de um projeto político no seu governo, escaldado pelo colapso das inovações institucionais experimentadas pela gestão anterior. A coalizão governista de Itamar Franco era formada por uma maioria fluida de partidos de centro-direita, sem um programa consistente. O próprio presidente, considerado populista e com inclinações nacionalistas, enfrentava problemas de credibilidade. Uma ilustração das dificuldades é o fato de Cardoso ter sido o quarto ministro da Fazenda em apenas sete meses de governo Itamar Franco. A estratégia inicial foi a manutenção de medidas ortodoxas, baseadas na clássica combinação de juros elevados e aperto fiscal, para segurar a elevação dos preços. Esses instrumentos, entretanto, não se mostraram capazes de reduzir a aceleração da inflação.

Quando Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, em maio de 1993, a taxa mensal de inflação era de 26,78%, saltou para 42,86% em abril de 1994, chegando a 48,24% em junho de 1994. A ameaça de uma hiperinflação estava de volta. A estabilização, nesse contexto, se apresentava como uma importante bandeira a ser abraçada. Assim, uma conjunção de interesses se forma em torno da candidatura de Cardoso. A liderança política do Ministro

Cardoso e a conjuntura de crise estrutural presidiram, dessa forma, a mudança de agenda do Governo Itamar (IANONI, 2009). Cardoso se notabilizou por dois feitos: assegurar a ascendência das ideias de um grupo de eminentes acadêmicos acerca da estabilização na agenda nacional, como também articular uma estratégia de coalizão partidária, que garantiu a aprovação do FSE e o apoio à sua candidatura.

A proximidade com as eleições casadas de 1994 para o Executivo e o Legislativo, no plano nacional, introduziu um importante elemento de cálculo para os atores e produziu impactos na agenda fiscal do governo. Ano de eleições não é um período propício para medidas de ajuste, seja pelo aumento de tributos, seja pela redução de gastos; ao contrário, o ciclo eleitoral, conforme demonstrado em diversos estudos empíricos, costuma determinar políticas fiscais e creditícias frouxas no período eleitoral, configurando como um momento desfavorável para um plano de estabilização. Mas, por outro lado, para Itamar Franco ser bem-sucedido como presidente e fazer seu sucessor, o plano teria que ter êxito. O cálculo, nesse contexto, era combater o déficit público, pois “não seriam os gastos públicos, em um cenário de crise fiscal e superinflação, que proporcionariam vitória nas eleições, mas o fim da inflação” (COUTO, 1998, p.8).

Abrúcio (2002) registra que o PSDB, junto ao PFL, assim como a atuação de lideranças regionais de maior peso e dos governadores garantiram a aprovação da medida, a despeito da importância das perdas que a retenção de parcela das transferências constitucionais representava para estados e municípios das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mais dependentes de transferências federais.

Central no modelo de Kingdon (1995) é a atuação dos atores, sem a qual as ideias não são defendidas, problemas não encontram soluções, como momentos em que se abrem *window of opportunity* são perdidos por falta de alternativa. Entretanto, há atores que são influentes na definição da agenda governamental, enquanto outros exercem influência na definição de soluções.

Cardoso se configurou claramente como um *political entrepreneur*, disseminando as ideias em torno da questão inflacionária e do desequilíbrio fiscal e mobilizando apoio na arena política. Seu empenho na persuasão da opinião pública e na articulação com o Congresso foi um componente decisivo. Chegou a radicalizar o discurso, ameaçando deixar o cargo, caso a emenda não fosse aprovada. Deve ser observado que, no período pós-*impeachment*, os partidos de esquerda estavam fortes perante o eleitorado, conforme indicavam as pesquisas de intenção de voto, e se contrapunham a qualquer reforma sob a retórica de não adesão ao ideário liberal.

Diante de dificuldades para fazer o Congresso aprovar o FSE, foi capaz de formar uma aliança com o PFL e deslançar, em simultâneo, um projeto eleitoral. Pio (2001), com base na percepção de um dos membros principais da equipe econômica, destaca seu entendimento sobre a necessidade de cortar as despesas públicas e implementar uma reforma fiscal drástica no início do programa, assim como acerca das demais medidas, que envolviam a política cambial e monetária. Conclui o mesmo autor (p.41) que “uma característica distintiva do processo político do Real é que o político responsável por tomar as decisões finais e negociá-las com o Congresso — e também com o presidente (populista) — sabia exatamente em que consistia o pacote antes que ele tivesse sido lançado”. Quanto ao Presidente Itamar Franco, embora tenha participação na articulação política, destaca-se a delegação ao Ministro Cardoso dos recursos, considerados por Kingdon (1995), de influência presidencial na definição da agenda, como institucionais, traduzido no poder de nomear pessoas para os postos-chave da área econômica, organizacionais em geral e de comando da atenção pública.

A equipe econômica comandada por Cardoso também teve uma atuação fundamental na difusão das etapas do Plano Real, na filtragem de demandas e na redução das resistências políticas e divergências programáticas. Era composta por um grupo de economistas experimentado, com pensamento homogêneo e, sobretudo, com conexões políticas, uma parte já tinha desempenhado funções importantes nas políticas de estabilização nas administrações Sarney e Collor. A estratégia de comunicação adotada por esse misto de *policy entrepreneurs* e *policy advocates* foi bem-sucedida; baseou-se na divulgação do diagnóstico e na defesa do ajuste e da reforma monetária por meio de artigos em jornais, de textos de cunho acadêmico, palestras, mobilização de diferentes públicos em diferentes fóruns, de forma a colher sinais e preferências

em relação ao programa de estabilização proposto. Bacha, por exemplo, “foi escolhido para negociar com os líderes dos partidos aliados, governadores estaduais e congressistas mudanças marginais no conjunto básico de medidas” (PIO, 2001). Gustavo Franco ocupou espaço na mídia por meio de artigos nos principais jornais. Outros eram interlocutores junto a organismos internacionais.

4.3. EVENTOS CENTRAIS

Em meio aos trabalhos da revisão Constitucional, ao final de 1993, foram lançadas as bases do Plano Real. A etapa inicial compreendia um pacote de ajuste fiscal, que previa um mecanismo temporário de desvinculação de receitas orçamentárias e a promoção de um conjunto de alterações no setor tributário, que visavam a ampliar a arrecadação federal, ao controle de gastos e à criação de uma fonte de recursos de livre programação, com vistas ao “estabelecimento em bases permanentes do equilíbrio das contas do governo, com o objetivo de eliminar a principal causa da inflação brasileira” (BRASIL, 1994a, p.2).

A primeira iniciativa de ajuste das contas teve início em 14 de junho de 1993, com o programa de Ação Imediata - PAI, que estabeleceu um conjunto de medidas voltadas à redução e à maior eficiência dos gastos da União, no exercício de 1993; recuperação da receita tributária federal; fim da inadimplência⁷⁶ de Estados e Municípios para com a União; controle dos bancos estaduais; saneamento dos bancos federais e aperfeiçoamento e ampliação do programa de privatização (BRASIL, 1993a, p.2). O PAI visava, fundamentalmente, a redefinir a relação da União com os Estados e Municípios e do Banco Central com os bancos estaduais e federais, além de promover amplo combate à sonegação. Além disso, o programa estabelecia novos tributos e incluía a assinatura de um acordo de dívida externa com o FMI e os bancos credores. Após muitas discussões e pressões, definiu-se a meta de cortar US\$ 6 bilhões do orçamento de 1993, abrangendo todos os ministérios.

⁷⁶ Em 1991 e 1993, ocorreu a segunda crise da dívida nos estados, resultado, em grande parte, de débitos contraídos por estados com instituições financeiras federais juntamente com a escalada de sua dívida mobiliária. No período, a dívida líquida dos estados passou de 7,5 % para 9% do PIB, apresentando posteriormente contínua elevação. A primeira, nos anos de 1980, em decorrência da crise da dívida, os governos estaduais deixaram de pagar as suas dívidas externas (MELO *et. al.* , 2010)

Em dezembro de 1993, foi enviada emenda constitucional propondo a criação do FSE, composto por 15% da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais, mais a receita decorrente da cobrança de um adicional de 5% sobre as alíquotas daqueles tributos. Ainda em dezembro, foi proposta alteração do orçamento de 1994, por meio da Mensagem nº 267, de 29 de dezembro de 1993, em quatro direções: eliminação do déficit operacional existente no orçamento original; reestimativa de receitas, revisão de projeções de despesas tidas como incompressíveis, corte nas outras despesas de outros custeios e capital financiadas com recursos não vinculados. Em complemento, foram encaminhadas 13 medidas provisórias propondo três grupos de disposições: o primeiro destinado a elevar diretamente a receita tributária por meio da modificação de alíquotas e critérios de recolhimento de impostos e contribuições sociais; o segundo destinado a aumentar os recursos fiscais por meio da fiscalização e centralização do caixa; e o último destinado a aumentar e controlar os gastos públicos (MÉDICI e MARQUES, 1994).

No Congresso Revisor, após intensos debates em torno da proposta, foram atenuados o alcance e o conteúdo da proposição original. As receitas do FSE foram limitadas às mudanças na legislação ordinária acima citadas e às majorações de alíquotas propostas no corpo da própria proposta de Emenda (AFONSO, 1995). Esse pacote de medidas baixado nos últimos dias de 1993 não foi integralmente aprovado pelo Congresso Nacional, como o aumento do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), mas preservou a proposição original quanto ao aumento dos impostos sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Operações Financeiras (IOF) e sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF). Afonso (1995) explica que, como não seriam alteradas as proporções dos impostos de renda e de produtos industrializados, foi ampliado para 20% e também foi vinculado ao fundo todo o produto do imposto de renda retido na fonte pela própria União. É importante registrar que o FSE não foi organizado como um fundo clássico ou como um fundo contábil, o efeito prático foi a criação de uma fonte de recursos vinculada ao Tesouro Nacional (*ibid*).

Soma-se à introdução do FSE o início da cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF (extinta CPMF), bem como o reconhecimento da constitucionalidade de cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social -

COFINS e a elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL de 23% para 30%, para as entidades financeiras.

Na sequência da aprovação do FSE, é criada a Unidade Real de Valor (URV), uma unidade de conta plenamente indexada, que evoluía conforme a variação *pro rata* dia de um conjunto de três índices de preços, IGP-M, IPCA e IPC.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 395/93, a URV seria criada para instaurar “um processo gradual e natural de utilização facultativa e livre de uma unidade de conta superior”. Ainda, segundo a mesma medida, a URV teria o objetivo de “reduzir a memória que a indexação introduz no processo inflacionário”, como também “reduzir distorções no sistema de preços relativos” (BRASIL, 1993b, p. 7).

Às vésperas de introdução da nova moeda, o Real, a inflação em Cruzeiros Reais, com o conjunto dos preços, salários e tarifas convertidos à URV, perdia relevância, passando a ser importante a inflação em URV, que estava entre 2% e 3% ao mês. Finalmente, em 1º de julho de 1994, iniciava-se a terceira fase do plano, mediante a publicação da Medida Provisória nº 542. Além de dar curso legal ao Real, a referida medida determinava as condições de emissão e lastreamento da nova moeda, de modo a garantir a sua estabilidade. Adicionalmente, foram apresentadas um conjunto de medidas para garantir a manutenção da inflação baixa após a introdução do Real: âncora fiscal, política monetária rígida, política de preços e rendas e âncora cambial.

4.4 EVENTOS SIMULTÂNEOS

Nesta seção, serão abordados os eventos simultâneos, aqueles que ocorrem concomitantemente e que contribuem para ocorrência dos eventos centrais. No caso da desvinculação de receitas, destacam-se a Revisão Constitucional de 1993, a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Orçamento e a campanha eleitoral para 1994. Na sequência, serão discutidos os eventos relacionados. O ajuste fiscal do governo federal implicou a opção pelo aumento da carga tributária e ampliação da arrecadação das contribuições sociais, além das

reformas estruturais, adotadas paralelamente a essa ação de curto prazo com vistas a garantir bases sólidas para o ajustamento de longo prazo do setor público.

4.4.1 EVENTOS CONTEMPORÂNEOS

Ainda que previsto no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) de 1988, que determinava sua realização depois de decorridos cinco anos da promulgação da Constituição Federal, o processo de revisão constitucional de 1993 somente foi instalado, após decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal - STF contrária à posição dos partidos PDT, PT, PSB e PCdoB, que contestavam a legalidade das sessões preparatórias. À primeira vista, essa previsão decorreu da expectativa quanto a uma possível instabilidade jurídica advinda da constituição, que poderia ser sanada por meio de um novo e amplo exame, já marcado como prevenção. A revisão de 1993, entretanto, encontrou muita resistência para sua instauração. Havia certa apreensão, particularmente dos partidos de esquerda, quanto ao *quorum* reduzido, que poderia facilitar a reversão de direitos conquistados. Ademais, esses partidos, não tendo sido atingidos pelas investigações da CPI, encontravam-se em posição fortalecida perante a opinião pública para inviabilizar o processo.

O resultado dos trabalhos revisionais foi considerado um fracasso, ainda que o arranjo institucional adotado contribuisse para aumentar o potencial de mudança da Constituição e houvesse pretensão de avançar nas reformas estruturais. Melo (2002, p.60), em um elaborado estudo acerca das principais reformas constitucionais no Brasil, contabilizou que, ao longo de 80 sessões, foram votadas apenas 19 mudanças, das quais 12 foram rejeitadas já no primeiro turno das votações. Das 17 mil emendas relacionadas pelo relator, Deputado Nelson Jobim, apenas 6 foram aprovadas. Dessas últimas, o autor destaca a emenda que reduziu o mandato do Presidente da República, de cinco para quatro anos. Apesar do *quorum* facilitado - maioria absoluta em sessão unicameral do Congresso Nacional -, outras alterações importantes, de caráter estrutural, já vislumbradas como necessárias naquele momento, a exemplo do pacto federativo, reforma do sistema tributário e da Previdência Social, abertura para capital estrangeiro, quebra de monopólios do Estado, entre outras, foram postergadas.

A prioridade do Executivo, naquele momento, era a aprovação de um ajuste fiscal que possibilitasse a implementação de um programa de estabilização, sendo o FSE a peça fundamental desse ajuste. Ainda que a iniciativa legislativa do Executivo, do ponto de vista formal, fosse vedada pelo próprio regimento da revisão, a estratégia adotada para o fundo, que requeria emenda constitucional para entrar em vigor, foi aproveitar o *quorum* reduzido para viabilizar a aprovação de uma emenda fiscal pelo Congresso revisor. Uma emenda comum exigiria discussão e votação em separado em cada casa do Congresso, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtivesse, em ambas, 3/5 dos votos. Na revisão constitucional, a aprovação da proposição se dava por maioria absoluta do Congresso, em sessão unicameral, também em dois turnos.

Outro elemento conjuntural importante que surgiu, no final de 1993, foi o escândalo que resultou na Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Orçamento. Quando se esperava que o Congresso pós-*impeachment* iniciasse uma onda de moralização, um verdadeiro furacão levantou outro caso de corrupção: as negociatas feitas em torno do Orçamento da União. A manipulação dos recursos era feita por um grupo de deputados que centralizava o trabalho, os denominados “anões do orçamento” e atingiu em cheio o Parlamento.

A fragilidade institucional do Parlamento, em função da CPI dos Anões do Orçamento, facilitou a aprovação do FSE, uma vez que, envolto nas denúncias de irregularidades que incluía cobrança de propina de empreiteiros para previsão de recursos para obras e exigência de pedágio de prefeitos para ajudar na liberação dos recursos, não reunia condições de se contrapor às iniciativas do Executivo, notadamente medidas⁷⁷ de austeridade fiscal e orçamentária.

⁷⁷Segundo documento que apresenta o PAI: “... não basta o Executivo reprimir precariamente o déficit orçamentário através do corte de despesas na boca do cofre do tesouro. Isso apenas adia despesas. Além disto, tem sido uma tremenda fonte de fisiologismo e corrupção na corrida pela liberação de verbas, fato aliás salientado no relatório final da CPI do Senado sobre a atuação do senhor Paulo César Farias no governo Collor de Mello” (BRASIL, 1993a, p.5).

Além do congestionamento provocado pela agenda do Executivo relativa a medidas emergenciais e de estabilização, o insucesso dos trabalhos revisionais, segundo avaliação de Melo (2002), deveu-se a fatores associados ao momento político-institucional brasileiro, em especial à ausência de um núcleo governista de articulação junto aos parlamentares no governo de transição pós-*impeachment*, marcada, pela falta de disposição de atuar como uma liderança de peso junto ao Congresso, para aprovação de mudanças; os impactos negativos causados no Congresso pela CPI do orçamento; os resquícios do desgaste produzido pelos debates políticos que envolveram a promulgação da Constituição de 1988; e, ainda, a pressão exercida pelo calendário eleitoral de 1994 nos congressistas, que tinham interesse em apressar a conclusão dos trabalhos de revisão em vista da proximidade do período eleitoral. Aliás, o constrangimento eleitoral é posicionado, no modelo explicativo de Melo (2002), como variável crucial.

Um elemento adicional foi, em vista da crise fiscal vivenciada pelo país à época, a coincidência temporal das discussões constitucionais, que se desenrolou simultaneamente à apreciação do orçamento para 1994. O “*timing*” da revisão, na expressão de Melo (2002), acabou provocando o congestionamento da agenda. Além da CPI e da revisão, os parlamentares ainda se defrontaram com a apreciação da nova lei orçamentária, o que contribuiu para a falta de engajamento em iniciativas de mais envergadura, visto o prazo de conclusão da revisão.

Couto (1998), por outro lado, observa que as principais medidas a serem aprovadas na revisão atingiriam fortemente interesses localizados, o que consistia em falta de incentivo aos parlamentares às vésperas de uma eleição. Em outros termos, avalia esse autor, muitas propostas proporcionariam custos concentrados e ganhos difusos; logo, deixaram de ser encaminhadas.

4.4.2 EVENTOS RELACIONADOS

Contrariando o diagnóstico do ajuste fiscal como pré-condição para a estabilidade, o Plano Real foi muito bem-sucedido no controle da inflação, a despeito da piora das contas públicas (CASTRO, 2006). Embora as medidas introduzidas pelo PAI e pelo FSE não tenham sido suficientes para assegurar o equilíbrio fiscal sequer no ano de 1995, em pouco tempo após a edição do Real, era nítida a queda da inflação, atingindo durante o ano de 1998 a taxa de 1,7% as taxas de variação anual dos preços caíram continuamente entre 1995 e 1998.

A gestão fiscal levada à frente no período pós-estabilização, apesar do relativo sucesso no que tange à ampliação da arrecadação, não foi capaz de reverter a expansão dos gastos, o que implicou uma contínua deterioração do resultado primário nos três primeiros anos do programa de estabilização, ao qual se seguiu ligeira recuperação entre 1997 e 1998. De um superavit primário de 2,9% do PIB, na média do período compreendido entre 1991 e 1994, passou-se a um deficit de 0,2% do PIB entre 1995 e 1998. Delfim Netto (2006, p. 249), em uma crítica implacável à política fiscal do Plano Real, aponta que “a destruição dos superavit primários, juros elevados e emissão de títulos com cláusula cambial aumentaram a dívida pública líquida (total) de 30% do PIB em 1994 para 42% em 1998”.

Nos termos do debates acerca dos rumos da economia brasileira, permanecia o consenso generalizado de que o êxito do Plano Real dependia da redução do deficit em conta corrente como porcentagem do PIB e da manutenção das necessidades de financiamento do setor público, em níveis compatíveis com a trajetória de redução da relação dívida pública/PIB .

Entretanto, as medidas oficiais no período pós-estabilização, à semelhança do imediato pré-Real, concentraram-se em ajustes localizados, precários e de curto prazo, que não enfrentavam as causas estruturais dos desequilíbrios fiscais no Brasil. Como a solução dos principais desequilíbrios fiscais, no âmbito das contas primárias, demandava, sobretudo, alterações profundas tanto na estrutura de receitas quanto de despesas do setor público, que dependiam de um processo lento de reformas, foram privilegiadas medidas tópicas voltadas à ampliação da arrecadação, em especial das receitas de contribuição social e de impostos não

compartilhados e a prorrogação dos instrumentos emergenciais de desvinculação de receita, conforme a tabela abaixo.

FIGURA X - Desvinculação de Receitas da União– 1994/2011

Denominação	Dispositivo	Vigência
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º semestre de 1997
FEF – Prorrogação	EC nº 17/1997	2º semestre 1997 a 1999
Desvinculação de Recursos da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – Primeira Prorrogação	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – Segunda Prorrogação	EC nº 56/2007	2008 a 2011
DRU – Terceira Prorrogação	PEC nº 61/2011	2012 A 2015

O objetivo foi alcançado, dados da Secretaria da Receita Federal - SRF revelam que a arrecadação tributária direta do governo federal passou de uma média, no triênio 1991/1993, de 17% do PIB, para 18% do PIB em 1995, alcançando, em 1999, 20% do PIB e 24% do PIB em 2010. As contribuições sociais arrecadadas pela União, por seu turno, cresceram em ritmo mais acelerado que os impostos, passando a representar mais da metade da receita tributária. Segundo o estudo intitulado “Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal”, da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, as receitas de contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Federal - SRF aumentaram sua participação de 4,6%, em 1995, para 7,7%, em 2002, o que equivale a uma elevação de sua carga fiscal em 69% em termos de participação no PIB, chegando a corresponder por volta de 46% do total das receitas administradas pela SRF

em 2002 (BRASIL, 2003, p.9). Atualmente, essa participação se aproxima de 53% das receitas totais administradas pela SRF.

Essa estratégia não era nova, revela, porém, o comportamento ⁷⁸ defensivo que a União vinha adotando desde a Constituição de 1988 em reação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988. É o que sustentam Melo *et al.* (2010, p.18):

The fiscal game in the 1990s reflected, to a great extent, the reactions from the federal Government to this state of affairs. The federal government also reacted to the new fiscal federalism by resorting to a two-pronged strategy. The first one, which involved the path of least resistance, was to raise non-shared taxes (the so-called social contributions). This explains why these highly distortionary forms of taxation came to represent half of federal tax revenue. Social contributions are cascading taxes, which in many cases exploit similar tax bases. As discussed before, the rigidity imposed by the Constitution caused the federal government to resort to an increasingly inefficient tax system. The second strategy involved withholding funds mandated for distribution to subnational governments and required changes in the Constitution.

A ampliação da arrecadação de contribuições tinha a vantagem de não implicar repasse automático de parte dos recursos adicionais aos governos subnacionais. Como os principais impostos existentes eram partilhados com estados e municípios, uma parte do ganho de arrecadação teria que ser transferido a estados e municípios. Em segundo lugar, essas contribuições entraram em vigor apenas três meses após sua aprovação, não exigindo o princípio da anterioridade para serem cobradas.

Essa solução, no entanto, não era perfeita, a despeito de conferir recursos adicionais para custear a despesa crescente da seguridade social, patrocinadas pela expansão do salário mínimo e da ampliação dos benefícios sociais, sem mencionar os gastos mínimos obrigatórios em saúde. Como as receitas de contribuições são, por definição, vinculadas a propósito específico em função do qual foram criadas, não atendiam ao objetivo principal de financiar o superávit, o que impeliu à prorrogação contínua dos mecanismos de desvinculação de recursos. A cada elevação da arrecadação de contribuições sociais tornava a despesa rígida no

78 Trata-se de um “*hardwiring game*”, em que o Executivo busca reverter as restrições impostas pela Constituição, mas que, em razão do conflito político envolvido, não são passíveis de soluções definitivas no curto prazo (ALSTON et al., 2006).

novo patamar, que correspondia a 80% do volume adicional de arrecadação (REZENDE *et al.*, 2009; ARAÚJO, 2005). Em suma, cada aumento na arrecadação de contribuições sociais corresponde a outro aumento das despesas obrigatórias, o que acaba ocasionando futuros aumentos da carga tributária novamente em consequência do engessamento do orçamento e de uma maior restrição da política de ajuste fiscal via redução de gastos. É o que confirma o estudo da Secretaria de Orçamento Federal:

Salienta-se que significativa parcela de responsabilidade no aumento das receitas vinculadas está associada ao crescimento da participação das contribuições sociais no total de recursos arrecadados, em decorrência tanto da criação de novas contribuições, como foi o caso da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), quanto do aumento de alíquotas – como foram os casos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (BRASIL, 2003, p. 8).

Em linhas gerais, a capacidade de aumentar a receita tributária conferiu ao governo margem de manobra para acomodar uma política fiscal expansionista e os custos de políticas fundamentais para o êxito do programa, em especial a valorização do câmbio e os juros altos, utilizados como instrumentos antiinflacionários e de equilíbrio das contas externas, como também permitiu acomodar os custos do socorro ao sistema bancário e da consolidação de passivos herdados dos anos de alta inflação⁷⁹ (LOPREATO, 2002a). A contrapartida, entretanto, foi a manutenção de disfuncionalidades, que comprometem à eficiência e à competitividade da economia, em particular a perda de qualidade da tributação e da composição do gasto público.

Agora, o sucesso do Plano Real quanto à estabilidade de preços não apenas deu um impulso à eleição de Fernando Henrique Cardoso, como lhe rendeu apoio popular e parlamentar para iniciar um processo de reformas voltadas à promoção da integração econômica internacional e de avanços no campo do ajuste fiscal (SAMUELS, 2003).

⁷⁹ “[.....] numa política de transparência para um debate democrático, estivemos ao longo dos últimos anos introduzindo no conceito de dívida, passivos do governo, do setor público, antes não reconhecidos como tais, não explicitados. E o processo de sua explicitação, obviamente, significa um aumento da dívida total do setor público, não porque tenha havido um processo de gastos excessivos naquele período, mas porque nós estamos numa maneira transparente e democrática reconhecendo obrigações que antes não eram explicitamente reconhecidas”. Transcrição da fala do Ministro da fazenda, Pedro Malan, durante apresentação do Programa de Estabilização Fiscal em outubro de 1998.

O contexto político-institucional e os fatores conjunturais, bem distintos do período da revisão constitucional de 1993-94, enfim, conferiam ao governo grande legitimidade e força política. As eleições casadas, do ano de 1994, como já comentado, lhe renderam uma boa maioria no Congresso Nacional em razão da coligação partidária de centro-direita que se articulou em torno do seu nome. Além disso, nos principais estados, venceram as eleições candidatos a governador aliados de Cardoso, contribuindo para um suposto alinhamento entre o novo presidente e os recém-eleitos, no Congresso, e governadores quanto aos rumos da política econômica e a continuidade do processo de estabilização.

Logo no início de 1995, Cardoso enviou vários projetos de emenda à Constituição, relativos às reformas: da ordem econômica, que tratava dos impedimentos existentes para o ingresso do capital externo no país e para a continuidade do processo de desregulamentação estatal e privatização, como a quebra dos monopólios estatais nos serviços de utilidade pública e de exploração de petróleo e o fim das restrições ao capital estrangeiro nos setores de telecomunicações, energia e transportes; administrativa, que propunha a eliminação de vantagens dos servidores públicos, principalmente por meio da alteração nas regras de estabilidade, em vista da redução das despesas com pessoal; previdenciária, visando à redução do deficit estrutural do sistema de previdência privada; e tributária, com o objetivo de simplificar o sistema tributário, reduzir os custos da administração tributária das empresas, aumentar a eficiência da arrecadação e desonerar as exportações e os investimentos (TAVARES, 2005).

Apesar dos fatores contextuais favoráveis, foi indispensável o esforço político do Executivo e ainda inevitável um clima de alta conflitualidade no processo de negociação e aprovação das emendas. Melo (2002) justifica que a desconstitucionalização envolve custos da decisão concentrados, em razão da resistência de grupos organizados beneficiários do *status quo*, o que não raro implica problemas de ação coletiva na mobilização para a mudança.

Ainda em 1995, foi aprovada a reforma da ordem econômica, praticamente nos termos propostos pelo Executivo. Essa foi a etapa mais tranquila, pois, passados quase sete anos da Assembleia Nacional Constituinte, já havia maior convergência acerca do papel do Estado na economia. As reformas previdenciária e administrativa, por sua vez, aprovadas em 1998, “com

redução de conteúdo e de alcance em relação à proposta original” (TAVARES, 2005, p.10), encontraram dificuldades bem maiores na sua apreciação, apesar do grande peso das despesas previdenciárias e do comprometimento de grande parcela das receitas estaduais com a folha de pagamento. Nessas áreas, as especificidades complexas são mais intensas, por conterem implicações fortemente concentradas em clientelas, fazendo com que os custos das decisões tenham altíssima visibilidade (MELO, 2002). A reforma tributária, em contraste, nunca foi integralmente implementada, acabou sendo fatiada e apenas mudanças incrementais avançaram.

Segundo Tavares (2005, p.10), “paralelamente às discussões e aprovações das reformas no Congresso, a partir de 1995, foram adotadas sistematicamente medidas legais e administrativas para acelerar e garantir os resultados fixados para o Programa Nacional de Desestatização (PND)”. O autor ainda ressalta que o programa “produziu importante impacto no estoque da dívida pública. Isso porque os recursos líquidos arrecadados foram totalmente utilizados para o resgate da dívida” (*Ibid*, p.10).

4.5 EVENTOS POSTERIORES

A política econômica do pós-real, baseada na combinação de deficits em conta corrente e de taxas de juros reais elevadas, sem o alicerce da política fiscal, já mostrava desgaste, sinalizando que o espaço para a sua sustentação, por meio da ampliação do endividamento, estava-se esgotando. A persistência do desequilíbrio das contas públicas e do setor externo aumentava as expectativas em relação a um ataque especulativo à moeda brasileira, o que colocaria em risco o regime de metas cambiais. Era cada vez mais evidente a necessidade de alteração de rumo, mas a discussão da emenda propondo a reeleição do Presidente da República e a previsão de eleições gerais, em outubro de 1998, entre outros fatores⁸⁰, implicaram a postergação do abandono da âncora cambial e de medidas de austeridade fiscal.

⁸⁰ Giambiagi (2006) relaciona, além da reeleição, mais dois prováveis fatores: o temor de repetir a experiência do México, em que a desvalorização experimentada anos antes tivera grande impacto inflacionário, e a esperança de que o resto do mundo continuasse a financiar o país, permitindo ajustes graduais. A avaliação do autor é que a desvalorização na época era vista como um “salto no escuro”. Em termos políticos, o melhor momento para a desvalorização teria sido em 1995, com o nível de atividade em queda, e quando o câmbio desvalorizado enfrentaria menor pressão de demanda. Mas a percepção do governo era que, a memória da indexação era ainda muito recente. Em seguida, a janela de oportunidade se fechou, pois o PIB passou a crescer de maneira mais acelerada e em seguida houve mudanças no cenário político.

A ameaça de crise cambial, em função da crise asiática e russa em 1997 e 1998, imprimiu, por fim, nova direção à gestão macroeconômica do Real, envolvendo, além do pedido de socorro financeiro junto ao FMI, maxidesvalorização cambial, adoção do câmbio flutuante, um programa de ajuste fiscal, batizado de Programa de Estabilidade Fiscal, com vistas à obtenção de superavit primários crescentes, que estabilizariam a relação entre a dívida líquida consolidada do setor público e o PIB. A previsão era que a distribuição de superavits de 2,6% em 1999, 2,8% em 2000 e 3,0% no ano 2001, levaria, dadas as hipóteses macroeconômicas utilizadas, à estabilização da relação dívida/PIB para cerca de 44% do PIB a partir de 1999 (BRASIL, 1998a).

Encerrava-se a estratégia gradualista de enfrentamento da crise (AVERBUCH e GIAMBIAGI, 2000), conforme aponta o documento, que anuncia o Programa de Estabilidade Fiscal, em 28 de outubro de 1998:

Ao suprimir as condições favoráveis de liquidez internacional, o contexto externo adverso retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais. Esse novo cenário tornou imperativo acelerar o processo de ajuste fiscal estrutural para fazer o Estado, de forma definitiva, viver dentro de seus limites orçamentários. (BRASIL, 1998b, p.1).

O programa previa um conjunto de medidas, que visavam ao cumprimento das metas de resultado primário do setor público, estabelecidas no acordo com o Fundo Monetário Internacional em 1998 -99, com o objetivo de estabilizar a relação dívida/PIB. Logo, com base no projeto de lei orçamentária para 1999, os orçamentos federais passaram a ser elaborados e executados levando em consideração a geração de superavit primários predeterminados, que passaram a ser fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a fixação de metas de resultado primário foi devidamente institucionalizada, estendendo-se para os outros entes da Federação.

Malgrado a rígida política de ajuste fiscal, em particular nas contas do Governo Central, que garantiu o cumprimento sucessivo das metas fiscais acertadas com o FMI e

transformou um saldo primário de 0,2 % do PIB para o setor público consolidado em 1998, em um superavit de mais 3% em anos posteriores, pode-se avaliar que a reação oficial à instabilidade macroeconômica, subjacente ao acordo com o FMI, manteve-se predominantemente em torno de medidas de curto prazo, capazes de atacar apenas superficialmente os focos de desequilíbrio das contas públicas primárias. A política fiscal continuou fundamentada na ampliação *ad hoc* de receitas federais, acompanhada de medidas localizadas de restrição dos investimentos e do custeio da máquina estatal.

Melo *et al.*(2010) fazem observar que países que conseguem gerar superavit fiscais costumam adotar uma combinação de cortes drásticos e uma reforma compreensiva do sistema tributário, o que não aconteceu no Brasil.

Um elemento-chave para entendimento dessa equação fiscal é o orçamento. Como afirma Franco (2006), “desde 1964, com a Lei nº 4.320, o orçamento público se afirmou como um processo de concessão de autorização para gastar, baseada numa estimativa de receita, isto é, a Lei Orçamentária é autorização e não impositiva”. O autor assim resume a questão: “o orçamento vai se transformando em uma coleção de desejos, de modo que vão se tornando crescentes, em consequência, as discrepâncias entre desejos (valores orçados) e gastos efetivamente realizados” (FRANCO, 2006, p. 272 -273). O fato é que, com o desaparecimento do recurso à inflação para “resolver” o deficit, a alternativa foi a intensificação de mecanismos de repressão fiscal, a exemplo de contingenciamentos, controles sobre as liberações de recursos e, transferências de pagamentos para exercícios seguintes, os chamados “restos a pagar”. As implicações são várias, as mais imediatas ou previsíveis, no entanto, são a inversão de prioridades, segundo a qual os órgãos gastam primeiramente em ações menos prioritárias para forçar a liberação de recursos para ações que não podem ser adiadas, e o aumento de preços de bens e serviços cobrados pelos fornecedores em função do atraso nos pagamentos (PROTÁSIO *et. al.*, 2004).

No *front* do financiamento, a despeito de uma intensa agenda de reformas no período pós-real, não houve interesse na promoção de uma reforma tributária de maior envergadura, privilegiando-se mudanças marginais que foram instrumentais para a ampliação da

receita, ainda que às custas de um sistema menos ineficiente. Melo *et al.*(2010, p. 17) colocam que “*non-reform does not imply that the status quo was maintained. Rather, it simply means that important changes occurred via incremental expansion of rates of existing taxes and contributions (and introduction of some new social contributions as well)*”.

Apesar do amplo e forte apoio da sociedade à reforma tributária, propostas de mudança estrutural do sistema tributário, desde o início da década de 1990, segundo Dain⁸¹ (2005, p.1), “não ganharam força suficiente para implementar as transformações pretendidas, cedendo espaço para alterações de natureza pragmática, centradas em ganhos de produtividade fiscal, que agravaram as distorções já existentes no sistema”.

Na Revisão Constitucional de 1993, não obstante o caminho facilitado pelo relaxamento da exigência do *quorum* qualificado, a aprovação antecipada da emenda do FSE restringiu as possibilidades de aprovação de outras alterações tributárias no próprio processo de revisão. Afonso (1995, p.3) relata que “ao especificar os tributos federais que teriam a incidência ampliada e ao vincular parcelas de suas receitas ao FSE, no biênio 1994-95, inibiu mudanças na discriminação dessas competências nesse período.”

Enquanto a retórica da reforma tributária no debate político mirava distorções como o crescimento acelerado da carga tributária, a regressividade e desequilíbrio de sua distribuição entre agentes econômicos, setores de atividade e empresas e o agravamento do desequilíbrio federativo, nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique e na era Lula, conforme destaca Dain (2005) “o ajuste fiscal de curto prazo tem tido precedência sobre decisões relativas a reformas estruturais tributárias e outras. [...], tendo-se priorizado, ao longo do período, a produtividade fiscal dos impostos, relativamente à sua qualidade.” Rezende *et al.* (2008) fazem referência ao império das medidas provisórias que, visando a atender urgências de curto prazo, promoveram alteração de alíquotas de imposto de renda e sobre o lucro, mudança de regras de dedução e isenção ainda do imposto de renda, criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF -, instituição de mecanismo de desvinculação de receitas, ressarcimento da cobrança do

81 Professora aposentada da UFRJ, coordenou no Ministério do Planejamento a Comissão de Reforma Tributária - CETRAD, que elaborou um projeto de reforma tributária para o governo Sarney.

Programa de Integração Social - PIS - e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS - sobre o setor exportador, criação do Simples, desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários, aumento da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, da COFINS e da Contribuição Social sobre o lucro Líquido - CSLL - entre outras modificações marginais.

No auge das reformas pós-real, Fernando Henrique enviou ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 175 - que não prosperou. Não obstante a criação, na Câmara dos Deputados, de Comissão Especial para tratar da reforma tributária, o governo recusou-se a aceitar as propostas ali originadas e decidiu parar de negociar os substitutivos à PEC nº 175. Para Melo *et al.* (2010), o cenário de instabilidade provocado pelas crises da Ásia e da Rússia inibiu reformas, particularmente aquelas voltadas a ganhos de eficiência, ao invés da ampliação de receitas. Com a ameaça da crise cambial, o governo, apesar da autoria da iniciativa de reforma, preferiu não correr os riscos inerentes às mudanças tributárias, cujo impacto de curto prazo em termos de ganhos e perdas é incerto, e nem abrir mão das contribuições sociais em favor da qualidade da tributação (MELO *et al.*, 2010). Embora ineficiente, não era racional alterar um sistema que viabilizou a realização de metas fiscais, em um contexto em que a maior preocupação era a estabilização monetária. Conforme observa Kingdon (1995, p. 184-190), “*if participants cannot or do not take advantage of such an opportunity, they must bide their time until the next policy window opens*”.

5. ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DO EPISÓDIO 2 – REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO.

Neste capítulo, será igualmente adotado o procedimento narrativo para construir uma rede explicativa envolvendo os eventos principais em relação à dinâmica da Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento e a interpretação das categorias de análise de Kingdon (1995), examinando-se os processos subjacentes ao reconhecimento dos problemas, além de como e quando eles passam a despertar a atenção e a efetivamente são incorporados à agenda governamental.

Foram considerados, na análise, o Relatório da Comissão de Revisão e Consolidação do Anteprojeto de lei Complementar e o Projeto de Lei Complementar de que trata o art. 165 da Constituição Federal, de autoria do grupo de trabalho interministerial criado por intermédio da Portaria Interministerial (MF e MPO) nº 270/97, o Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996, de autoria do Deputado Augusto Viveiros, o Documento de Referência Conceitual – Versão “0”, intitulado “O PPA 2000/2003 no Contexto do Sistema Federal de Planejamento”, a Exposição de Motivos nº 258/MPO, de 28 de outubro de 1998, que acompanhou o Decreto nº 2.829/98, que deu base legal para a organização de todas ações do governo em um conjunto de programas, o Manual Técnico de Orçamento (MTO-02) e a Mensagem do Presidente que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2000 -2003, a transcrição dos discursos do Presidente Fernando Henrique na cerimônia de apresentação do Avança Brasil⁸², em 31 de agosto de 1999, e na reunião da equipe gerencial do Programa Avança Brasil, em 19 de outubro de 1999.

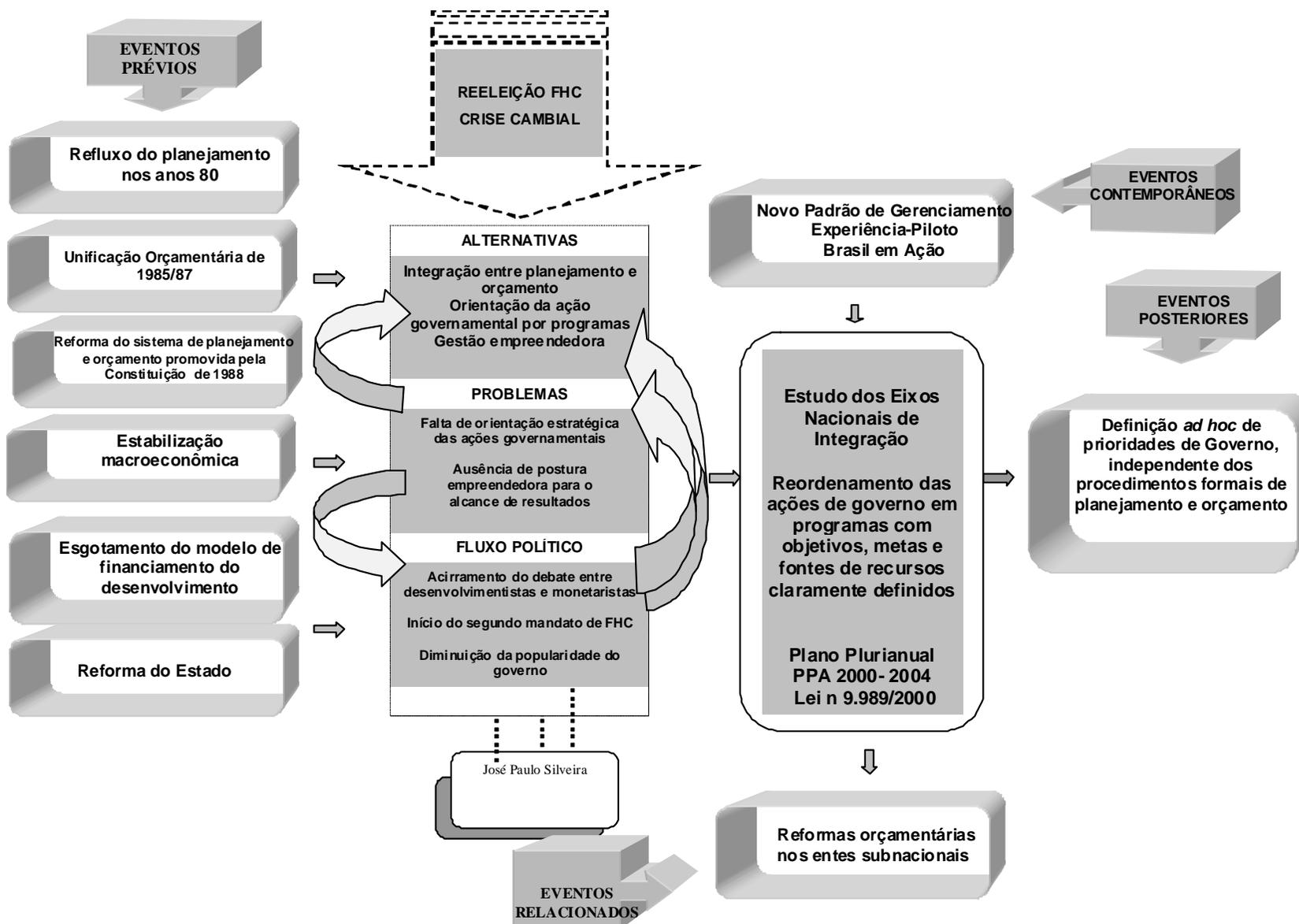
Uma segunda fonte de informações foi o documento “O Desafio do Planejamento Governamental”, de outubro de 2002”, denominado “ Livro Branco”, além de publicações dos *policy makers*, como de outros autores acerca do episódio sob estudo.

O mapa visualizado na Tabela XI foi construído com base nas seguintes questões: como a reforma gerencial do orçamento ascende à agenda governamental no segundo mandato

⁸² Avança Brasil é o nome popular do Plano Plurianual 2000-2003.

do governo Cardoso? Quais eram os problemas subjacentes? Qual a influência do contexto político e institucional para a formação dessa agenda? Quais alternativas foram discutidas e como foram difundidas? Qual foi a janela de oportunidade que permitiu que o intercâmbio entre problemas, alternativas e a dinâmica política e, em consequência, a implementação da reforma gerencial? Quais foram os *policy entrepreneurs* na combinação dos fluxos de problemas, alternativas e políticas? Qual foi o papel da Presidência da República? Qual a posição do Ministério da Fazenda?

FIGURA XI – Modelo Explicativo do Episódio 2 Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e de Orçamento



5.1 EVENTOS ANTECEDENTES

Após décadas em que a função planejamento funcionou como eixo central do processo de industrialização brasileiro, destacando-se o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, do governo Ernesto Geisel (1974-1979), assistiu-se a seu refluxo a partir de meados da década dos anos 1970. Esse fenômeno não atingiu apenas o Brasil, mas se generalizou na América Latina por conta da crise da dívida externa e o consequente esgotamento da orientação desenvolvimentista.

No Brasil, o movimento conhecido como a “Revolução de 30” – transição de uma sociedade predominantemente agrícola para outra urbano-industrial que se consolidou no esteio do período Vargas (1933-1954) – pode ser considerado o início da incorporação do planejamento como uma função pública moderna, simultaneamente a atuação mais incisiva do Estado brasileiro na regulação da economia nacional e na promoção do desenvolvimento. O projeto era mudar a matriz econômica do Brasil, fazendo com que deixasse de ser agrário-exportador para se tornar um país com indústria própria. Dar-se-iam passos mais decisivos, portanto, em particular com o avanço da industrialização na década de 1940, para o progressivo estreitamento entre planejamento e desenvolvimento (CARDOSO Jr., PINTO e LINHARES, 2010).

No âmbito da gestão pública, é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, órgão diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar, racionalizar e introduzir critérios de eficiência ao serviço público no país, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico, constituindo o que Bresser Pereira (1999) chama de “reforma burocrática”. Inicia-se, nesse período, a constituição de uma burocracia especializada, com competências para centralizar e normatizar as principais áreas da atividade econômica, o que foi decisivo para o papel estratégico que o Estado empreendeu no desenvolvimento econômico brasileiro.

Data igualmente desse período o acirramento dos debates entre os defensores de uma política nacionalista⁸³ apoiada no protecionismo e aqueles adeptos de um Estado não-

83 A ideia era inverter a forma de desenvolvimento “para fora” para um desenvolvimento “para dentro”, com a garantia de preservar os interesses nacionais do imperialismo internacional. Para tanto, o Estado seria a principal

intervencionista, a exemplo do clássico debate de 1945 entre Roberto Simonsen, favorável ao planejamento e à intervenção do Estado em prol da industrialização, e Eugênio Gudin⁸⁴, crítico da intervenção estatal (IPEA, 1977). Embora a posição de Gudin tenha prevalecido no imediato pós-guerra (REZENDE, 2010), a trajetória do desenvolvimento brasileiro foi marcada não apenas pela crescente participação estatal na economia, mas também por uma política econômica planejada ou voltada para objetivos de estabilização macroeconômica.

À medida que a industrialização avança, “crescem a necessidade e o espaço do planejamento governamental”; ao mesmo tempo são eliminados pontos de estrangulamento da economia por meio da criação, conforme observa Cardoso Jr. (2010, p.211), das primeiras empresas estatais brasileiras, tais como “a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE⁸⁵ (atual BNDES)”. Enfim, os processos mais relevantes de planejamento estatal no país caracterizaram-se por planos de viés tipicamente macroeconômico com objetivos centrados no desenvolvimento que durou até o fim da década de 1970 e, mais recentemente, na estabilização monetária e fiscal.

Esse é contexto do Plano de Metas (1956-1961), do governo Kubitschek, que deu um novo impulso à industrialização brasileira, com aprofundamento da intervenção do Estado na economia, podendo ser visto como o processo mais significativo de planejamento estatal do período desenvolvimentista.

O Plano de Metas, após a falta de êxito da primeira iniciativa importante de planejamento, o Plano Salte (1947-1948), promoveu a diversificação da indústria brasileira, financiada pelo capital estrangeiro e pelo investimento estatal, completando um ciclo de industrialização iniciado na década de 1930. O foco foi a remoção dos pontos de estrangulamento

âncora de sustentação da industrialização, por meio do planejamento, apoio creditício de longo prazo e principalmente, mediante o investimento direto, por meio das empresas estatais.

⁸⁴Para Gudin (IPEA, 1977), o meio mais rápido e seguro de a nação enriquecer seria conferir aos cidadãos a plena liberdade de ação econômica. A planificação, argumenta Gudin, exige o detalhamento da vida econômica e a constante vigilância do Estado, enquanto o *laissez faire* é a negação do plano. Gudin criticava severamente o domínio do Estado em setores fundamentais da atividade econômica, defendendo uma política de desenvolvimento com maior participação do capital privado.

⁸⁵ Com a criação do BNDE, em 1952, é estruturado o sistema público de financiamento ao investimento. Baseado na mobilização de recursos oriundos de empréstimos compulsórios e fundos vinculados à estatal.

da economia, mediante investimentos na melhoria da infraestrutura e no fortalecimento das indústrias de base, expandindo o alcance da política industrial para promover o desenvolvimento das indústrias produtoras de máquinas e equipamentos e da indústria automobilística.

A motivação principal já não era, entretanto, o combate à dependência externa e ao nacionalismo que marcaram o período Vargas; ao contrário, essa nova etapa ancora-se no estreitamento das relações do capital privado nacional com o internacional (REZENDE, 2010). O que distinguiria as políticas econômicas dos governos Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960), segundo Ianni (1991), seria uma transição de uma política destinada a criar um sistema capitalista nacional para uma política orientada ao desenvolvimento econômico dependente ou associado.

O plano de industrialização de JK desenvolveu-se no período em que ganham maturidade e difusão as ideias defendidas pela CEPAL⁸⁶, justificando o esforço de industrialização mediante proteção aduaneira e da ação do Estado. Inclusive o plano teve como base os trabalhos conduzidos pelo Grupo Misto formado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE e a CEPAL (CARDOSO Jr, 2010.). Na administração JK, o desenvolvimentismo se consagra como ideologia, servindo de base para o discurso e, em certa medida, para a ação governamental.

Na impossibilidade de uma profunda reforma administrativa que deslocasse os interesses clientelistas, o governo Kubitschek optou por procedimento pragmático *ad hoc*, que produziria menor resistência. Apesar da estrutura administrativa existente, foi instalada, à medida das necessidades, uma espécie de administração paralela, formada por novos órgãos

86 Os eixos básicos da estratégia de desenvolvimento formulada pela Cepal em seus primeiros tempos são os seguintes: industrialização deliberada, pela via da substituição de importações; redefinição das relações externas, incluindo temas como protecionismo, financiamento externo e integração regional; Estado atuante no investimento direto em setores chave. Essas iniciativas seriam decisivas para a superação dos problemas da nova fase do desenvolvimento latino-americano, denominada de “desenvolvimento para dentro”, dada a importância que nela assume o mercado interno (ARAÚJO e ALMEIDA FILHO, 2001). Esse receituário teve por base as explicações para o atraso dos países latino-americanos a seguir: deterioração dos termos de troca em função da transferência dos ganhos de produtividade das regiões atrasadas para as regiões desenvolvidas, desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos, resultante da exportação de produtos de baixa elasticidade-renda e importação de produtos de alta elasticidade – renda, desemprego, vulnerabilidade a ciclos econômicos, consequência da especialização em atividades primário-exportadoras; inadequação das técnicas modernas à disponibilidade de recursos de países periféricos; existência de economias de escala na indústria; e indivisibilidade do capital, o que justificava a ação do Estado (CASTRO, 2006).

administrativos, a exemplo dos Grupos de Trabalho e dos Grupos Executivos, bem como o insulamento de algumas agências públicas responsáveis pela promoção das principais políticas do Plano de Metas. Quanto a esta última, a estratégia foi a maximização das funções e prerrogativas de órgãos já existentes na estrutura administrativa, porém considerados "ilhas de racionalidade" no conjunto do aparelho estatal, como o BNDE e a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito).

Entre as heranças menos desejadas do Plano de Metas, tem-se o surgimento de um surto inflacionário, resultado da opção não muito ortodoxa pela expansão monetária. Tal medida era necessária para assegurar o financiamento dos investimentos públicos, em razão da debilidade da base tributária e a ausência de um mercado de capitais, que permitisse a captação de recursos financeiros. O recurso a esse expediente, com certeza, explica, em grande medida, a deterioração da situação financeira do país já nos últimos anos do Governo Kubitschek. Entretanto, não foi a única causa, os reajustes das taxas de câmbio e os reajustes salariais acima da inflação também tiveram responsabilidade.

Com o golpe militar de 1964 e o Estado brasileiro assumindo um caráter autoritário-tecnocrático⁸⁷, a história do planejamento econômico no Brasil ganha novos contornos. Escudados no regime autoritário, os tecnocratas implementaram uma série de iniciativas para dotar a economia de um arcabouço institucional capitalista (BIASOTO Jr., 1995). Apesar da ênfase inicialmente atribuída ao projeto de estabilização macroeconômica, é dado novo impulso à intervenção do Estado e, em simultâneo, são reforçados o arcabouço do planejamento e as estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2010). O planejamento com viés normativo⁸⁸, fortemente pautado pela racionalidade econômica, embora estivesse

⁸⁷Bresser Pereira (1977) distingue três fases na evolução do estado brasileiro: o estado oligárquico, que vai de 1822 até 1930, o Estado populista, de 1930 a 1964, e o Estado tecnoburocrático. Cada uma dessas fases corresponde a momentos específicos do desenvolvimento econômico brasileiro. Quanto ao Estado tecnoburocrático, o autor (p. 19) salienta que, "no plano político há uma transformação muito significativa: o Estado passa a ser controlado mais diretamente por uma classe de tecnoburocratas civis e militares, a qual vai se associar à classe capitalista e ao capitalismo internacional. Controlado o Estado por meio dessa tríplice aliança, desaparece o Estado populista e também desaparece como consequência, a participação dos trabalhadores no sistema político".

⁸⁸ Carlos Matus critica o planejamento normativo em razão dos seguintes atributos: um único sujeito planifica: o Estado; com foco em um único objeto: a realidade nacional; decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: o seu próprio; o poder do sujeito (Estado) bastaria para assegurar sua plena execução; e o plano era autosuficiente, uma vez executado seu objetivo seria atingido (COSTA-FILHO, 2010).

presente em planos anteriores, ganha maior expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND's (GARCIA, 2000). Mattos (1988) destaca que, baseada na Carta de *Punta Del Este*, aprovada pelos países pertencentes à Organização dos Estados Americanos (OEA), em agosto de 1961, e da consequente criação da Aliança Para o Progresso⁸⁹, estabeleceu-se uma verdadeira ortodoxia latino-americana de planejamento marcada pelo “voluntarismo utópico”⁹⁰, cujas bases são a ideologia desenvolvimentista dos técnicos em planejamento, o reducionismo econômico⁹¹ e o formalismo de procedimentos. O produto final obtido consistia em um plano econômico global, bastante detalhado quantitativamente e com previsão de comportamento das variáveis econômicas no médio e longo prazo. Não consideravam, no entanto, uma série de outros aspectos, levando-o rapidamente à obsolescência, em vista das incertezas e turbulências que caracterizavam os países da América Latina no período.

Um conjunto de reformas, deflagrado por meio do Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG⁹², vai ocorrer no período de 1964 a 1967, aumentando sobremaneira o potencial intervencionista do Estado brasileiro. Data de 1964, a criação do Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, com o propósito de integrar o gerenciamento da política de desenvolvimento do país. O instrumento normativo das finanças públicas no país passou a ser a Lei nº 4.320, de 1964, que traçou princípios e normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços.

89 O planejamento nacional foi consagrado como instrumento básico e fundamental para se chegar ao desenvolvimento econômico e social de seus países, conforme prevê o segundo parágrafo da Carta: (...) para se alcançar os objetivos antes expostos são requeridas as seguintes condições: 1. que se executem, de acordo com os princípios democráticos, programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, amplos e bem elaborados, destinados a alcançar um crescimento auto-suficiente” (OEA, 1961, p. 624).

90 Para Mattos (1988, p. 104), o traço do voluntarismo utópico é “conseqüência do fato de que os técnicos em planejamento tendiam a antepor sua ideologia à do grupo social que detinha o controle efetivo dos processos de tomada de decisões.”

91 A dimensão econômica, segundo Mattos (1988) era privilegiada já na elaboração dos diagnósticos, que limitavam as análises à escassez de recursos e à perspectiva de que por meio de políticas econômicas pudessem ser alcançados os objetivos estabelecidos.

92 As bases do sistema tributário brasileiro, ainda em grande medida vigorando hoje, datam da Reforma Tributária de 1966, implementada pela equipe econômica de Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões. No âmbito da reforma bancária, destaca-se a estruturação do sistema financeiro, pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com a criação do Banco Central do Brasil, em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que atuaria, em conjunto com o Banco do Brasil, como Autoridade Monetária, além do exercício de atividades de fomento ao investimentos em setores prioritários.

O período foi dedicado “à reforma do setor público, à reforma tributária, à organização do sistema financeiro, à reforma trabalhista, à criação do mercado de títulos governamentais, à unificação das taxas de câmbio, à maior abertura das importações e, fundamentalmente, a um estímulo vigoroso às exportações” (DELFIM NETTO, 2006, p. 238). A reorganização institucional, em suas várias dimensões, propiciou ao Estado alcançar “um novo patamar em sua tarefa de mobilizar recursos dispersos na economia, constituir mercados e se introduzir indiretamente na produção de um número expressivos de bens e serviços” (BIASOTO Jr., 1995). Destacam-se, na modernização e diversificação do aparelho estatal, a reforma administrativa e a publicação do Decreto-Lei nº 200, que “visava (re)ordenar o funcionamento da administração e da própria máquina pública brasileira” (CARDOSO Jr, 2010, p. 212), numa tentativa de superação da rigidez burocrática.

Gaetani (2003, p. 24-25) ressalta que muitas das ideias constantes da reforma administrativa de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, quase vinte anos depois, “viriam a ser apresentadas como parte de uma revolução gerencial”. Entre essas ideias, o autor relaciona os princípios de descentralização e delegação; a articulação entre planejamento, orçamento e execução financeira; a criação de mecanismos de controle interno ao Executivo e a transformação do controle externo em *ex-post* ao invés de *ex-ante*; a tipificação das formas organizacionais da administração pública direta e indireta; o fortalecimento do serviço público civil por meio de sua profissionalização via sistema de carreiras.

Core (2001) destaca a instituição do orçamento-programa, como “um instrumento poderoso de ação administrativa, com base no qual, inclusive, era exercida a supervisão ministerial da administração descentralizada”, desconsiderando, ao que parece, a fragmentação institucional que perdurou por anos no país. Essa inovação acompanhou o movimento de expansão do orçamento-programa para as nações em desenvolvimento nos anos de 1960, com apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), como instrumento de fortalecimento do planejamento. A principal fonte de inspiração foi o PPBS norte-americano, considerado a mais ambiciosa experiência em termos de orçamento-programa (CORE, 2004).

O desdobramento mais efetivo, no entanto, foi a significativa transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, em vista do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada, o que implicou, a médio prazo, a multiplicação de centros de decisão que passaram a articular diferentes interesses e decidir sobre alocação de recursos.

Biasoto Jr. (1995) salienta que o conjunto da administração indireta passou a ter acesso ao crédito interno e externo, gozando de autonomia em relação ao endividamento e ao gasto. A burocracia também se fragmentou, ao se aproximar dos mercados específicos, coloca o mesmo autor, perdendo a noção do “conjunto do projeto para o país” em detrimento de interesses localizados (BIASOTO Jr, 1995, p. 9). A intenção era ajustar a máquina governamental à estratégia de desenvolvimento voltada ao rápido crescimento, eliminando entraves decorrentes das regras orçamentárias e financeiras sob as quais a administração direta eram submetidas. Nem sempre, entretanto, a passagem para a administração indireta guardava relação com a natureza das atribuições. Não raro, o que se passou a buscar foi maior autonomia, melhores condições para contratação de funcionários, redução do nível de controle, sem mencionar a ampliação dos canais de acesso a recursos administrados pelo Estado por interesses privados (REZENDE e DAIN, 1985). Ministérios, sob os quais encontravam-se vinculadas estatais de porte, não recorriam a disputas acirradas por recursos orçamentários, pois contavam com facilidades de realização de despesas por meio dessas entidades, muitas vezes à base endividamento. Essa configuração acabou culminando em desvios, a exemplo de autarquias e fundações, dotadas de maior autonomia gerencial, apartarem-se do centro do governo, deixando de funcionar como braço operacional dos órgãos aos quais são vinculadas.

É contemporânea a esse período a primeira onda de expansão de contribuições sociais no Brasil. A reforma tributária do período não apenas modernizou a coleta de tributos e incrementou a carga tributária, como ampliou a capacidade de canalização de recursos, por meio de poderosos elementos de captação de poupanças, a exemplo do Fundo de Garantia por Tempo

de Serviço – FGTS. A instituição do FGTS e do PIS-PASEP⁹³ atendia, em grande medida, aos requisitos da estratégia de desenvolvimento econômico, enquanto a criação do FINSOCIAL⁹⁴, já nos anos de 1980, estava estreitamente vinculada à crise fiscal, auxiliando na busca pelo equilíbrio das contas públicas.

A área de planejamento, por outro lado, somente foi definitivamente consolidada com a ascensão de Reis Velloso à frente do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral⁹⁵, no qual permaneceu por quase uma década. A função administração, então acumulada com o planejamento, no mesmo ministério, pelo contrário, perde importância com a saída de Hélio Beltrão (GAETANI, 2003).

Foram várias as iniciativas voltadas a estratégias de longo prazo no período autoritário, favorecidas por um Executivo forte dotado de uma tecnoburocracia sólida. Há que se destacar o ciclo dos PND's, três ao todo, em especial o II PND, que completou, como já comentado no capítulo anterior, o processo de industrialização por substituição de importação, ainda que às custas de um desequilíbrio crescente nas transações correntes e de uma multiplicação por três da dívida externa líquida entre 1974 e 1979.

Deve-se atentar que a decisão pela implementação do II PND, via solução heterodoxa, revela a subordinação, à época, dos objetivos de estabilização às metas de mais longo prazo, ainda que as condições fossem bastante adversas, em função dos efeitos do choque do petróleo sobre o cenário mundial. Ao contrário, a decisão foi pela expansão do endividamento externo como alternativa para manter a economia em crescimento e viabilizar o equilíbrio do

93 O Fundo PIS-PASEP é resultante da unificação dos fundos constituídos com recursos do Programa de Integração Social - PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP. Os objetivos originais do PIS e do PASEP são: integrar o empregado na vida e no desenvolvimento das empresas; - Assegurar ao empregado e ao servidor público o usufruto de patrimônio individual progressivo; estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda; possibilitar a paralela utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico-social.

94 Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, instituído pelo Decreto-lei nº 1940/82. A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins substituiu a contribuição para o Finsocial.

95 Com o Decreto-Lei nº 200/67, o Ministério do Planejamento deixou a condição de extraordinário e passou a operar com poderes normativos no campo de sua competência, que incluía a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Hélio Beltrão foi o primeiro titular da pasta. A Portaria nº 20, de 2 de março de 1971, por sua vez, alterada pela Portaria nº 46, de 5 de junho de 1972, dá à então Subsecretaria de Orçamento e Finanças, hoje Secretaria de Orçamento Federal, a atribuição de órgão central do sistema orçamentário.

balanço de pagamentos. O Brasil, nesse período, importava mais de dois terços do combustível consumido, correspondente a 48% da energia utilizada (ALMEIDA, 2004). Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010, p. 23) ressaltam que “a função planejamento foi o eixo central desse processo, já que por meio dele é que seria definida a expansão dos setores econômicos prioritários.”

O primeiro PND inaugurou uma série de planos de governo elaborados em obediência ao estabelecido no Ato Complementar no 43/1969, que previa a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento de duração igual ao mandato do Presidente da República (REZENDE, 2010). Acrescentem-se ainda os Orçamentos Plurianuais de Investimento – OPI’s para os três anos seguintes do respectivo mandato, além de mais três orçamentos anuais – Orçamento Geral da União ou Orçamento Fiscal; Orçamento SEST⁹⁶ ou das estatais; Orçamento da Previdência Social ou SINPAS e Orçamento Monetário.

Apenas o PND, o OPI e o Orçamento Geral da União eram submetidos à apreciação do Congresso Nacional, cujo poder para alteração era limitado. Cabia “ao Poder Legislativo simplesmente a tarefa de autenticar o projeto de lei orçamentária” (SERRA, 1989, p. 94) As decisões acerca de alocação de recursos com mais relevância política e econômica, entre as quais política de fomento, concessão de subsídios, linhas de crédito seletivo, assistência e previdência social, além dos serviços da dívida, estavam contempladas nos Orçamentos Monetário, SEST e SINPAS, sendo aprovadas, portanto, por decreto.

Enquanto as unidades da administração direta eram responsáveis pela parcela dos gastos incluídos no orçamento fiscal, as da administração indireta passavam a dispor de um orçamento próprio, que, em função da autonomia financeira e administrativa, era aprovado, como já foi mencionado, por decreto. Cabiam ao primeiro as políticas tradicionais, a exemplo de justiça e segurança, estando excluídas as principais ações do governo voltadas ao domínio da intervenção econômica e social. Estas estavam dispersas nos orçamentos próprios das entidades da administração indireta ou no Orçamento Monetário. Como a responsabilidade por programas

96 A composição era heterogênea, envolvendo autarquias, a exemplo do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, fundações, como as da área universitária, empresas públicas, como o BNDES e o BNH, sociedades de economia mista (REZENDE e DAIN, 1985). A denominação do orçamento das estatais de Orçamento SEST devia-se à Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST que o administrava.

sociais nas áreas de saúde, nutrição e educação, por exemplo, foi sendo transferida para a administração indireta, a programação de dispêndios correspondentes também estavam excluídos do orçamento fiscal.

Há que se mencionar que os diversos orçamentos da administração indireta passaram a ser consolidados no Orçamento SEST apenas em 1979, com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais. A instituição do orçamento das estatais pode ser considerada a primeira iniciativa que levou à unificação orçamentária, em meados da década de 1980 e ao maior controle da administração indireta. Buscava-se assegurar a congruência desses orçamentos com as prioridades do governo, de forma a reforçar o papel do planejamento na coordenação dos investimentos públicos e no acompanhamento da execução das políticas e prioridades nacionais (REZENDE e DAIN, 1985).

Do ponto de vista dessas entidades, a possibilidade de contar com um orçamento próprio seria uma forma de proteção contra expedientes⁹⁷, a exemplo de subestimativa de receita e reserva de contingência, que implicavam sucessivas revisões orçamentárias, mas, no plano coletivo, a fragmentação institucional dificultava “a correta interpretação dos resultados e o controle sobre as decisões governamentais” (REZENDE e DAIN, 1985, p. 312).

O Orçamento Monetário, por seu turno, era uma operação contábil para financiar, além de empréstimos de liquidez ou de mercado, despesas governamentais nitidamente fiscais como subsídios ao álcool, ao trigo e ao petróleo, políticas de financiamento e fomento, cobertura do deficit da Previdência Social e cobertura da inadimplência dos empréstimos externos com aval do Tesouro Nacional. Esses dispêndios não passavam pelo crivo do Congresso nem pela

⁹⁷Cinta e Andrade (1976 apud ANDRADE, 1986, p. 223) menciona que, à época, havia a síndrome do orçamento fantasma. Em um contexto de escassez de recursos, os autores argumentam que o orçamento é feito e refeito várias vezes ao ano porque, jamais sabendo o que virá a seguir, preocupados com que o meramente urgente venha a ter prioridade sobre o absolutamente crítico, o Ministério da Fazenda constantemente revia suas despesas, enquanto os órgãos da despesa, por seu lado, ao procurarem escapar de tais entraves, asseguram suas próprias fontes de recursos, esvaziando ainda mais o tesouro central e levando a práticas ainda mais restritivas, a novos esforços de evasão, e assim por diante. Os autores ainda comentam que as estratégias e armas utilizadas eram por parte da Fazenda subestimação da receita, receando grandes gastos por parte dos órgãos de despesas; a fixação de tetos para as despesas de tais órgãos; a revisão constante, durante o ano, dos valores originais do orçamento e o retardamento da liberação de recursos.

fiscalização do Tribunal de Contas da União, sendo apenas submetidos ao Conselho Monetário Nacional (GOUVÊA, 1994).

Adicionalmente à coexistência de múltiplos orçamentos, havia um sistema misto de autoridades monetárias⁹⁸ que, por meio da conta-movimento, passaram a constituir, em conjunto com o Tesouro Nacional, uma única entidade do ponto de vista financeiro (GUARDIA, 1992). O Banco do Brasil, agente financeiro do Tesouro, além da concessão de empréstimos para agricultura e para as exportações, fundiados com recursos do Tesouro Nacional, realizava outros gastos tipicamente fiscais, acessando recursos do Banco Central de forma automática e sem limites por meio da conta-movimento, nos casos em que o valor ultrapassava os depósitos do Tesouro Nacional. O Banco Central também realizava operações de responsabilidade do Tesouro Nacional sem a correspondente transferência de recursos do orçamento, o que implicava emissões primárias de moeda para financiamento de gastos fiscais, em particular para fomentar a agricultura e a agroindústria. Guardia (1992, p.14) ressalta que “[.....] que os desequilíbrios decorrentes da execução dos fundos, programas e contas fiscais, eram, em última instância, girados contra o Banco Central, cuja contrapartida era feita pela emissão primária de moeda ou pela expansão da dívida mobiliária federal.” Tavares (2005, p.81), por sua vez, sintetiza a forma de gestão de recursos à aquela época:

por meio de uma simples autorização, o Ministro da Fazenda determinava a execução de gastos fiscais sem a aprovação do Congresso Nacional. Esses gastos eram financiados com emissão de moeda, sem o conhecimento prévio da autoridade monetária, que era subordinada ao próprio ministro da Fazenda. Na prática, tínhamos dois orçamentos fiscais. Um pequeno orçamento, que era discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, que não tinha atribuições amplas para modificar a proposta enviada pelo Poder Executivo; e um grande orçamento que era decidido pelo Ministro da Fazenda, sem passar por qualquer tipo de controle do Congresso e da sociedade.

Note-se que o OPI⁹⁹ passou a ser produzido apenas por exigência legal, pois, além do processo inflacionário inviabilizar a compatibilização e integração do orçamento anual com o

⁹⁸ Banco Central e Banco do Brasil tinham poder para emitir moeda, como também realizavam despesas a cargo do Tesouro Nacional à conta do orçamento monetário.

⁹⁹ Rezende (2010) ressalta que “a obrigatoriedade de elaboração do OPI denota a preocupação com a execução do plano”. Core (92, p.3) afirma, entretanto, que a ausência de um planejamento operativo anual fazia com que os objetivos, recursos e metas constantes dos planos de desenvolvimento (PND’s) ficassem, metodologicamente, muito

plurianual, o próprio Orçamento Geral da União tinha pouca importância no total de investimentos públicos, grande parte estavam contemplados no Orçamento SEST e nos fundos e programas administrados pelo Banco Central.

Por outro lado, o cenário de equilíbrio devia-se ao esvaziamento do orçamento fiscal, que mascarava a real situação fiscal do governo federal. É de se destacar que esse modelo fragmentado de gestão de recursos funcionou enquanto havia, além da centralização de poderes do Executivo Federal, abundância de financiamento externo e o país registrava índices expressivos de crescimento econômico. Nessa fase, a influência da atuação governamental no processo de crescimento econômico, como já citado, tinha grande importância em várias frentes, seja pela concessão de incentivos fiscais e pelas facilidades à importação, ou ainda pelas condições especiais de crédito ou seja pelo investimento estatal em infra-estrutura de transportes, comunicações e energia e pela produção de insumos industriais básicos, como ferro e aço, entre outros.

Com o esgotamento das possibilidades de sustentação do ritmo de investimentos públicos associado ao enfraquecimento do Poder Executivo durante o período de transição para a democracia (REZENDE, 2010), essa arquitetura institucional perdeu eficácia, passando de indutoras do crescimento a elemento de instabilidade, de desestruturação das fontes de financiamento e de desarticulação do processo decisório.

A lógica do reordenamento institucional da segunda metade dos anos 1980 foi justamente buscar a recuperação do comando do Tesouro Nacional sobre o gasto público, desmontando a ação das autoridades monetárias na concessão de crédito e subsídio. A primeira medida foi, em 1986, o “encerramento da ‘conta movimento’ no Banco do Brasil para impedir o financiamento inflacionário de gastos fiscais não autorizados pelo Congresso Nacional” (TAVARES, 2005, p.82). Eliminava-se, segundo ainda Tavares (2005, p.6), “a capacidade de o

distantes das especificações do orçamento, que era visto, tão somente, como uma versão financeira, e assim mesmo, parcial do plano. Complementa que “caberia ao Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) propiciar a integração dos planos de médio e longo prazo com o orçamento. Contudo, o aspecto parcial do OPI, porquanto referia-se a tipos de despesa e não a objetivos programáticos, além de um inadequado esquema de atualização, impediam que o mesmo cumprisse esse papel.”

Banco do Brasil sacar recursos de suas reservas bancárias no Banco Central para financiar despesas autorizadas pelo Ministro da Fazenda.”

Ainda em 1986, é criada a Secretaria do Tesouro Nacional, que passa a administrar os fundos e programas de fomento até então gerenciados pelo Banco Central e a dívida pública, que sai da esfera de competências do Banco Central, assegurando o controle de haveres e responsabilidades, um dos pontos mais centrais no equacionamento das finanças públicas.

A partir de 1987, torna-se obrigatório o registro de *on line* no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI da execução orçamentária, financeira e contábil, sendo, posteriormente, instituída a “conta única” do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central, na qual deveriam ser depositados todos os recursos financeiros disponíveis de todas as entidades do governo central. Em 1988, é dado o passo decisivo para a unificação orçamentária com a incorporação do orçamento das operações oficiais de crédito ao Orçamento Geral da União. No mesmo ano, o processo de centralização monetária e orçamentária é sacramentado pela nova Constituição. A conclusão desse processo constituía condição para que o Poder Legislativo recuperasse as prerrogativas para dispor sobre matéria orçamentária.

Todas essas inovações representaram o fim da flexibilidade operacional e da descentralização das decisões quanto a gastos e compromissos assumidos em nome do Tesouro Nacional, formato institucional ditado pela política econômica expansionista que reinou no período desenvolvimentista, mas que deixou de ser funcional em razão da crise financeira.

Nos anos de 1980, a escassez de crédito externo, baixo crescimento, deficits fiscais, elevação de preços, não apenas decretaram a falência do modelo desenvolvimentista e o desmantelamento dos mecanismos parafiscais que o apoiavam, mas, sobretudo, subordinaram a agenda dos governos à premência de um amplo ajuste estrutural, demandando, em contraste com o período anterior, a alteração ou “centralização” do eixo das decisões em matéria de gastos públicos. Nesse contexto, o III PND (1980-1985) e o chamado I PND da Nova República (1985 a 1989) apenas cumpriram a exigência constitucional.

Desde meados dos anos de 1970, passa-se a perceber uma ambiguidade na política econômica em função da tensão entre os objetivos de aprofundamento do processo de industrialização e de políticas macroeconômicas inerentes a conjunturas de mudanças no cenário internacional e de instabilidades registradas no período (ALMEIDA FILHO, 2003). A expressão máxima desse processo - a crise da dívida - acabou impondo, não somente ao Brasil, mas aos demais países da América Latina, a adesão à agenda de ajuste fiscal que visava ao maior controle das finanças públicas. Contudo, a opção por essas políticas não foram determinadas estritamente pelo contexto, mas foram, sobretudo, consequência das exigências e condicionalidades instituídas pelos organismos internacionais que afetavam a política monetária e fiscal. Em verdade, esses países não podiam “prescindir – nos marcos de suas estruturas econômicas – de seus apoios financeiros e avais” (Tavares, 1993 apud ALMEIDA FILHO, 2003, p. 14).

Não foi diferente com as reformas institucionais levadas a efeito no país nos anos 1980. A implementação de um programa de ajustamento da economia brasileira sob a tutela do Fundo Monetário Internacional - FMI¹⁰⁰ exerceu forte influência. As missões técnicas do FMI, quando da renegociação da dívida externa e da fixação de metas fiscais, no acordo assinado em 1983, tiveram papel incisivo no diagnóstico das disfuncionalidades institucionais que dificultavam o controle das contas públicas e a estratégia de ajustamento e estabilização econômica. As indicações do FMI eram no sentido de se promover um forte ajuste das contas públicas para saldar obrigações com credores internacionais. De acordo com Guardia (1992, p.9-10),

o corte de despesas e as restrições de acesso dos órgãos públicos às fontes internas de crédito constituíam, na concepção do FMI (e encampada pelo Governo Feral), elementos cruciais para se atingir as metas de expansão do crédito interno compatíveis com o equilíbrio do Balanço de Pagamentos.

A política de ajuste externo, no entanto, não foi capaz de debelar a inflação e ainda se traduziu na deterioração das contas públicas, combinando perversamente endividamento externo e interno. Nesse contexto, era plausível que, diante da aceleração do processo inflacionário, a ideia subjacente fosse que a estabilização era o passo inicial para se retomar o desenvolvimento e, em consequência, os objetivos de curto prazo passassem a ocupar, na

100 Os documentos do acordo do Brasil com o FMI estão em “Documentos”, *Revista de Economia Política*, v.. 3, nº 4, 1983, pp. 139-156.

expressão de Almeida Filho (2003), o “coração” dos governos. Tal conjuntura implicou inevitavelmente o esvaziamento das atividades de planejamento e a redução da influência dos órgãos responsáveis na política econômica e na coordenação das ações de governo, assevera Cardoso Jr (2010) O mesmo autor (2010, p.214) aponta, como sintoma do refluxo da função planejamento,

o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda, com especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – Bacen), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda – STN/MF).

A partir dos anos de 1980, essas impressões passaram a dominar o debate sobre os rumos do desenvolvimento e crescimento do país. Em seminário organizado pelo IPEA em 1985, cujo tema era “Aperfeiçoamento do Processo Orçamentário”, Andrade (1986, p.76) apresenta trabalho em que coloca: “onde a escassez é quase absoluta, a tendência é de que o orçamento seja capturado institucionalmente pela Fazenda, em detrimento do planejamento que raramente tem voz e vez na alocação de recursos”. Em outra passagem, ainda que descuidando das raízes da questão, manifesta que

o planejamento do desenvolvimento falhou principalmente pelos embates que travou e perdeu com a Fazenda pelo controle do orçamento. Isto porque, plano sem orçamento está fadado inescapavelmente à frustração. Se suas recomendações não se encontram inscritas nos gastos das agências públicas, torna-se mera atividade formal, com o caráter de um rito. Se não dispõe de recursos, não tem como bancar o jogo duro da coordenação da máquina estatal, essencial para a função de planejar.

A reforma constitucional de 1988 fez ascender as expectativas quanto à retomada do planejamento, como instrumento de desenvolvimento socioeconômico do país, ao instituir novas regras e processos para coordenar as funções planejamento e orçamento. Uma hierarquia de instrumentos – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – foi instituída para organizar o processo decisório de alocação de recursos ao longo de 4 anos, junto com os mandatos governamentais. Em contrapartida, os planos

nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial figuraram na Constituição sem maiores referências, de forma a estabelecer prazos, critérios ou responsáveis pela sua realização.

Uma possível interpretação talvez seja que o planejamento estava identificado como instrumento autoritário e do modelo protecionista de substituição de importações, elementos-chave do período militar que se queria superar. Além disso, vivia-se um período ainda marcado por estagnação da renda per capita, alta inflação, perda do crédito público e poupança pública negativa, que limitavam maiores ímpetus de coordenação econômica, envolvendo alocação de recursos, acumulação de capital e distribuição de renda (BRESSER PEREIRA, 1997). Logo, a intenção pode ter sido que o planejamento ganhasse em efetividade visto os meios efetivamente disponíveis.

Ao converter a função planejamento¹⁰¹ em PPA's de quatro anos e instituir a LDO, instrumento responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente, com vistas a operacionalizar a articulação e o ajustamento conjuntural do plano com o orçamento, o novo arranjo constitucional, entretanto, reforçou o caráter programático-operacional, aquele mais ligado à lógica e à dinâmica orçamentária de controle físico-financeiro (CARDOSO Jr., 2010), à semelhança do instrumento anterior, o OPI¹⁰². Em vez de privilegiar programação das políticas públicas, o foco permaneceu na programação orçamentária.

Essencialmente, essa configuração, em vez de equacionar a questão da capacidade de coordenação dos governos, acabou gerando recorrente mobilização no sentido de conferir uma

101No Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996, que estabelece normas gerais para elaboração, execução, avaliação e controle dos planos, orçamentos e demonstrações contábeis da União, Estados e Municípios, conforme estabelece o art. 165 da Constituição de 1998, o relator Deputado Augusto Viveiros coloca que “o PPA é por excelência o plano da administração, ao qual se subordinam, como postula a Constituição, todos os demais, nacionais, regionais e setoriais.” O relator se refere ao art. 165, § 4º, que estabelece que “todos os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. (BRASIL, 1988).

102 Serra (1989) equipara o PPA ao OPI, não obstante considerar a superioridade do primeiro, tendo em vista que estabelece, além de dotações financeiras, metas físicas, como também contempla não apenas investimentos mas também as despesas de custeio deles decorrentes. Em contraste, Rezende (2010) avalia que o PPA passou a substituir os Planos Nacionais de Desenvolvimento. Segundo o autor (2010, p.135), “vale a pena notar que a troca de nome – o PPA reproduzia a exigência de elaboração de planos quinquenais que se estendiam até o primeiro ano de uma próxima administração, mas assumia o caráter de um plano do governo federal – tinha o efeito adicional de limitar o alcance da proposta de elaboração de planos nacionais de desenvolvimento.”

feição mais política e estratégica ao formato de PPA estabelecido na Carta de 1988, em vista de torná-lo instrumento capaz de materializar planos de governo.

Há que se destacar que, até meados dos anos de 1990, a primazia das políticas de curto prazo em detrimento de perspectivas de horizonte temporal mais longo, em razão dos objetivos fundamentais de estabilização monetária e disciplina fiscal, é que nortearam o período. Após vivenciar uma década em que a expansão econômica foi sufocada pelas restrições externas, a agenda governamental, na sequência dos efeitos do endividamento, estava pressionada pela urgência da redefinição do perfil de intervenção do Estado na economia e da inserção internacional do país, em vista novos tempos de abertura e globalização. O período do governo Collor (1990-1992) passa, portanto, a priorizar o ajuste fiscal, incentivos à liberação comercial e a privatização. O curto governo de Itamar Franco (1992-1994), por sua vez, preocupou-se essencialmente com a estabilização da economia, via Plano Real, conduzido pelo Ministro Fernando Henrique Cardoso.

Pares e Valle (2006, p. 233) destacam que a “inflação crônica e crescente minava também qualquer possibilidade de cálculo econômico de médio prazo, fato decorrente da incerteza de receitas e despesas”. Durante o período inflacionário, como a quase totalidade dos gastos era fixada nominalmente, a inflação acabava corroendo os valores autorizados nas leis orçamentárias e sobretudo nos planos. Serra (1993) acrescenta ainda que o Executivo, em períodos inflacionários, tende a subestimar sistematicamente os índices de atualização de preços da proposta orçamentária, a fim de sinalizar a reversão da superinflação, o que exigia constantes revisões orçamentárias, diminuindo a transparência dos gastos públicos e ampliando a distância qualitativa e quantitativa entre as leis orçamentárias originalmente aprovadas e os orçamentos executados.

A instabilidade monetária na prática inviabilizava, portanto, o planejamento com horizontes mais largos, transformando em letra morta a maioria das iniciativas que se podia implementar, como atestam as experiências dos PPA's da década de 1990. Era frequente se referir não apenas aos planos, mas principalmente ao orçamento público como uma mera peça de ficção, frente à incapacidade de se assegurar mínima correlação entre orçamentos e execução financeira.

Por outro lado, os controle fiscais executados na boca do caixa do Tesouro subvertia as prioridades de governo. A situação se revelou particularmente danosa à implantação de grandes empreendimentos, que exigiam uma estrutura de financiamento robusta e bem definida, com garantia de aporte de recursos ao longo de sua implantação. A inflação, em resultado, funcionava como um perverso e paradoxal mecanismo de ajuste, assegurando os resultados fiscais desejados, mas comprometendo a alocação de recursos. Tavares (2005, p.88) avalia que “essa dura realidade se impunha adiando os benefícios esperados do novo arranjo institucional-legal, que deveriam está produzindo àquela época melhores resultados fiscais e alocativos, dados os avanços definidos para o planejamento e o orçamento”.

Em síntese, o sistema de planejamento e orçamento, circunscrito à elaboração de um instrumento de planejamento plurianual que se articula com a execução dos orçamentos anuais, era, malgrado o *status* conferido pela nova Carta, impotente para, diante do contexto inflacionário, que desfigurava a programação ao longo de sua execução, desencadear um processo de condução estratégica de políticas de governo.

O primeiro PPA, relativo ao período entre 1991 a 1995, ilustra bem a função ritual e formalizada que o planejamento assumiu desde a fase áurea dos PND's. Cerca de 94,6% dos investimentos, de acordo com Garcia (2002), foram paralisados durante o plano. O plano foi concebido em meio a uma crise econômica e as prioridades eram ajuste fiscal, privatização e abertura comercial. Ressalta-se que, além da instabilidade econômica, o período foi marcado por uma crise política, culminando no *impeachment* do presidente. Ademais, as mudanças administrativas promovidas pelo Governo Collor, com a reunião de Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio no Ministério da Economia, acabou por desorganizar a estrutura de planejamento que já se encontrava fragilizada. Elaborado ainda no período inflacionário, o primeiro PPA, correspondente ao período de 1991 a 1995, apenas objetivou cumprir a norma constitucional, sem qualquer efeito concreto para as políticas desenvolvidas no período, sendo praticamente ignorado pelo futuro governo e pela sociedade brasileira.

Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços por meio do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento, conforme coloca Barzelay (2004, p.4) , “à

medida que subitamente a inflação foi controlada, na corrida para a eleição de Cardoso em outubro de 1994, as grandes questões sobre o Estado e o desenvolvimento voltaram à tona”. Ampliaram-se as expectativas em relação ao desempenho do sistema de planejamento e orçamento com a elevação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República - SEPLAN à condição de Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, a despeito das controvérsias quanto à atuação lado a lado dos sistemas de planejamento e orçamento. O período, enfim, era favorável, iniciava-se um novo mandato presidencial, após um tumultuado período de governo, e o fluxo de recursos externos voluntários retornara ao país.

Entretanto, o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi caracterizado como um período de consolidação da estabilização com desequilíbrio fiscal, contribuindo para que “o foco das atenções permanecesse dirigido para o curto prazo, com a centralização do comando sobre as decisões de política econômica no Ministério da Fazenda” (CARDOSO Jr, 2010, p.138).

Adicionalmente à ênfase absoluta na manutenção do ambiente de estabilidade de preços, o fim do imposto inflacionário e a pressão da escalada dos gastos previdenciários, entre outros fatores, provocou, de um lado, a deterioração do déficit primário, e o aparato da política cambial e monetário, de outro, o crescimento vertiginoso da despesa de juros, produzindo um quadro de instabilidade e incerteza fiscal tal que, nem mesmo o menor empenho quanto ao controle direto das despesas no nível primário, conseguiu dar um novo vigor aos instrumentos de planejamento e o orçamento.

Agravada a capacidade de mobilização de recursos e investimento do governo central, assumiram prioridade as reformas estruturais e ações patrimoniais como a privatização e reconhecimento de passivos contingentes. Com isso, ampliou-se a autonomização das unidades de orçamento e de execução orçamentária, em razão da descrença no PPA e da visão negativa da agenda fiscal, marcada por cortes e restrições, que, em consequência, provocava descolamento entre programação e execução. Mesmo com a inflação controlada e a recuperação do Produto Interno Bruto - PIB, a base fiscal da União, ainda que ascendente, não era capaz de se sobrepor à inflexibilidade dos gastos com pessoal e às vinculações orçamentárias, bem como à

incompressibilidade das despesas federais com transferências intergovernamentais constitucionais, benefícios previdenciários e serviço da dívida. A penúria financeira da União, conforme destaca Serra (1993, p. 144), “recaiu principalmente sobre o orçamento fiscal, afetando em menor proporção as ações da seguridade social, beneficiadas pela criação e majoração das contribuições sociais.”

O segundo PPA, correspondente ao período de 1996 a 1999, foi marcado pelo total distanciamento da alta administração do Governo Cardoso, sendo elaborado com o apoio de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA e Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE da Presidência da República, aos quais foi solicitado que “pensassem com a cabeça do presidente” (GARCIA, 2000). O processo de formulação do plano envolveu mais de 350 pessoas de todo o governo, cujo resultado foi a articulação de grandes orientações do governo, incluindo identificação de metas e ações para lidar com problemas de política pública, sem, contudo, fazer referência a níveis de despesa ou a ministérios responsáveis (BARZELAY, 2004).

Como inovação, foram identificados investimentos estratégicos, agrupados com base em um primeiro esforço de definir eixos de desenvolvimento e de integração nacional. Apesar do discurso audacioso de que “era preciso investir para crescer”¹⁰³, o PPA 1996/1999, de acordo com Garcia (2000, p.14), “alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo”, quando somente 20% dos programas atingem mais de 90% de execução. A elaboração do Plano não conseguiu articular os projetos e atividades orçamentárias com as intenções do governo. O não-comprometimento da alta administração do Governo Cardoso ficou evidenciado quando, menos de um ano após a sua aprovação, o PPA 1996/1999 foi reescrito como Programa Brasil em Ação.

Ainda que tenha se subordinado à política de ajuste fiscal e à prioridade de manutenção do Plano Real, o contraponto no período foi a agenda da reforma do Estado. De cunho predominantemente gerencialista, foi incorporada ao cenário brasileiro logo no início do Governo Cardoso, tendo o ex-ministro Bresser Pereira como empreendedor dessa trajetória e o

103 Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional quando encaminhamento do projeto de lei do Plano Plurianual 1996-1999.

locus institucional o então constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

A proposta de reforma se apoiava na ideia de administração voltada para resultados, cujo elemento central era a flexibilização, tanto em relação a estruturas organizacionais quanto a regimes de contratação de pessoal. Gaetani (2003) coloca que a flexibilização era apresentada como requisito para múltiplos objetivos, a exemplo da busca da eficiência, da viabilização de processos de delegação e descentralização, da implementação do orçamento global em organizações públicas autônomas, via contratos de gestão, da valorização de mecanismos diferenciados de reconhecimento do mérito, da contratualização de resultados, entre outros.

Adicionalmente às reformas no campo constitucional, com as emendas nos artigos 19 e 20, que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência, a agenda de reformas da gestão pública logrou uma segunda ordem de mudanças que envolveu medidas que não necessitavam da aprovação constitucional, como a criação das Organizações Sociais e Agências Executivas. Ademais, foi notório o massivo empenho em disseminar no plano federal e nos estados ideias da Nova Gestão Pública, visando à orientação para a melhoria do desempenho do setor público por meio de novas formas de gestão. Com efeito, Capella (2004) argumenta que a reforma administrativa do governo Cardoso não se notabilizou pela produção de resultados concretos e verificáveis, mas sobretudo pelo seu significado político e de difusão de ideias.

Note-se que, embora o lema fosse uma nova administração pública de orientação gerencialista, a maior mudança realizada, no entanto, foi o aperfeiçoamento do chamado núcleo estratégico do Estado. Nesse *locus*, houve esforços de reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública e o fortalecimento das carreiras de Estado, por meio de concursos seletivos e processos de capacitação, em observância ao ideal de corpo meritocrático com maior estabilidade funcional, inaugurado pela reforma daspiana.

Resende (2002), por seu turno, explica esse resultado com o argumento da tensão entre os objetivos do ajuste fiscal, em geral acompanhados da expansão de mecanismos de controle sobre o aparato burocrático, e os de mudança institucional associados à performance, que privilegiam medidas de redução do controle burocrático. A baixa implementação de reformas administrativas, segundo o autor, deve-se, portanto, ao temor do governo perder controle sobretudo nas áreas de orçamento e de recursos humanos. Embora atores estratégicos tenham apoiado a formulação, na implementação, quando as novas instituições trazem a ideia de desregular o orçamento e as finanças, as resistências apareciam. Em entrevista concedida ao autor, a então Secretária de Reforma de Reforma de Estado analisa que

a reforma pretende dotar as instituições de mais autonomia, de buscar resultados, o que é contraditório com a cultura do controle. Nas áreas do Orçamento e das Finanças é que existem os maiores impasses uma vez que estes não compreendem como os projetos da reforma poderiam funcionar dado o problema do controle (...) esta é a cultura da administração pública. Está em todas as partes da burocracia, e é incompatível com as propostas de reforma gerencial” (REZENDE, 2002, p.135).

Há que se registrar que países, especialmente Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, inauguraram processos de reforma do Estado com mudanças na condução da política fiscal que os levaram a introduzir reformas no processo orçamentário, privilegiando a descentralização e a contratualização de resultados. A propósito, Core (2001, p. 55) argumenta que o caminho encontrado por esses países (Inglaterra, Nova Zelândia, entre outros) “foi o de promover a autonomização dos órgãos governamentais, com a criação de agências controladoras e agências executivas, que atuariam com base em contratos de gestão, e que teriam como instrumento fundamental um orçamento por produtos e resultados (*output e outcome*).”

5.2 - FORMAÇÃO DA AGENDA DO EPISÓDIO 2, REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, SEGUNDO O MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS, DE KINGDON (1995).

Essa seção apresentará a formação da agenda do Reforma Gerencial do Processo de Planejamento e Orçamento, buscando explorar os três fluxos propostos por Kingdon (1995) - problemas, alternativas de políticas públicas e processo político, tendo em vista identificar em que momento e de que forma foi aberta a janela de oportunidade que propiciou a constituição dessa agenda no governo federal.

5.2.1 VISÃO DO PROBLEMA

Ainda que um rico debate tenha-se disseminado acerca da crise do Estado e da necessidade de novos padrões de gestão pública, a prioridade, o foco e atenção da agenda governamental, na gestão Cardoso, estava concentrada na política de ajustamento estrutural e a estabilização macroeconômica (PEIXOTO, 2001; GAETANI, 1998).

A hegemonia da lógica fiscal limitou a agenda orçamentária ao controle dos agregados macroeconômicos, ficando a gestão microeconômica do gasto público em segundo plano. A tônica, não é demais repetir, era o enfrentamento da crise fiscal por meio do aumento da receita pelo manejo detalhado dos tributos e contribuições e do tratamento da despesa, via contingenciamento global, do corte linear e da contenção das liberações financeiras na boca do caixa.

Esse período é marcado pelo jogo defensivo da área econômica, que, em razão da prioridade conferida à produção de superávits primários, adota atitude de distanciamento em relação a questões mais qualitativas, envolvendo programação de políticas e de prioridades governamentais, como forma de resistir às pressões sobre o Tesouro. Tal posicionamento não significava renunciar, contudo, à preocupação subjacente com a eficácia na utilização dos recursos limitados para compensar as deficiências dos processos de mercado, especialmente no que diz respeito a saúde, educação e saneamento. Aliás, note-se que a mudança de prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando recursos para o

financiamento da gastos em saúde e educação foi, ao lado da disciplina fiscal, bastante difundida como uma das dez reformas, batizadas como “Consenso de Washington”, para combater o populismo econômico e lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização.

Entretanto, o diagnóstico de que os “avanços” em questão de planejamento e orçamento público introduzidos pela nova Constituição não tinham-se materializado era antigo. Destaquem-se as duras críticas ao processo federal de planejamento e orçamento de José Serra, expoente da Constituinte de 1988, autor de projeto de lei que regulamenta a matéria e primeiro Ministro do Planejamento e Orçamento no Governo Cardoso. O então deputado, em artigo publicado em 1993, coloca que, na prática, “não há definição concreta de prioridades e as diferentes leis orçamentárias aprovadas, além de pulverizarem os recursos escassos para investimentos, guardam considerável distância de sua execução” (SERRA, 1993, p.143). Em referência a problemas *common pool*, o mesmo autor sublinha que, embora universal, a prática de parlamentares privilegiarem regiões que representam é ainda mais frequente no Brasil,

pela fraqueza do Executivo, que usa a centralização de gastos como condição para a manipulação e para a conquista de votos no Legislativo, bem como pela condição de ‘vereadores federais’ que os sistemas de governo e eleitoral impõem à esmagadora maioria dos parlamentares” (*Ibid*, p. 148).

Em seguida, menciona que “a precariedade dos retornos dos gastos públicos em investimentos é agravada pela tendência de autoridades do Executivo e do Congresso a privilegiar o início de novas obras em detrimentos da conclusão de outras em andamento” (*Ibid*, p.148). Ainda no mesmo artigo, censura “o desleixo do Executivo em propor e negociar o PPA e LDO’s menos imprecisos e abrangentes, e, em seguida, exigir o cumprimentos dessas leis” (*Ibid*, p.148.). Conclui, dando ênfase na estabilização e crescimento da economia como condição para resgatar o planejamento.

O então Presidente Cardoso, quando recém-eleito, no discurso de despedida no Senado Federal, em dezembro de 1994, ressaltou que, para enfrentar o problema orçamentário, era preciso desengessar o gasto público, eliminando as vinculações de receita do texto constitucional e, ao mesmo tempo, “reforçar os instrumentos adequados de programação de gastos

já previstos na Constituição: o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”(BRASIL, 1994d, p.13).

Por outro lado, sob o argumento do descaso do Executivo e Legislativo para propor soluções às questões que envolvem o médio e o longo prazo, críticas contundentes igualmente eram disparadas quanto à lentidão ou mesmo à paralisação da tramitação de propostas da lei complementar a que se refere o art. 165 da Constituição, que substituiria a Lei nº 4.320, de 1964. Nessa direção, Garcia (2000¹⁰⁴, p. 19) assevera que :

não se concebe a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não são feitas análises e avaliações das políticas; não se trabalha com prioridades; e não se buscam a integração e a convergência das ações. Por isso, não se enxergou a necessidade de organizar o planejamento governamental, como determinava a Constituição.

O discurso era que a ausência da lei complementar incentivava a improvisação, potencializava as controvérsias conceituais e políticas que cercavam a questão do planejamento, estimulava a mudança de regra a cada ano, dificultava a correta utilização dos novos instrumentos criados pela Constituição, particularmente o PPA, cuja experiência dos dois primeiros evidenciou a “falta de uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo” (GARCIA, 2000, p.18). Enfim, o diagnóstico era que, sem a regulação, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes de Orçamentárias e o Orçamento Geral da União foram elaborados com base em regras provisórias, que não permitiam seu emprego como instrumentos integrados de planejamento e orçamento, o que podia ser justificado, adicionalmente à instabilidade econômica do período, “pelas dificuldades para definir o conteúdo e a abrangência do Plano Plurianual (PPA)” (SERRA, 1993, p. 146).

Passados oito anos da promulgação da Constituição de 1988 e quatro proposições de autoria de parlamentares, o Executivo somente veio a se posicionar, por meio da criação, por intermédio da Portaria Interministerial - MF e MPO nº 270/97, da Comissão de Revisão Técnica e Consolidação, com a denominação de Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, constituída por

104 O artigo “ Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003 é uma referência no que diz respeito à análise das mudanças ocorridas no processo de planejamento do governo federal em 2000. É de autoria de Ronaldo Coutinho Garcia, técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento (SPA, SOF, SEST, IPEA, IBGE)¹⁰⁵ e da Fazenda (STN, SFC, SRF, BACEN)¹⁰⁶, do Tribunal de Contas da União, do Conselho de Secretários de Fazenda - CONFAZ, do Instituto Brasileiro de Administração de Municípios, da Associação Brasileira de Orçamento Público - ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão da comissão era de, em sessenta dias, elaborar proposta de alteração do substitutivo ao projeto de lei complementar PLC n.º 135/96, de autoria do Deputado Augusto Viveiros.

As considerações de Core (1999, p.2), analista sênior da Secretaria de Orçamento Federal, integrante da comissão mencionada e um dos *policy makers* da reforma, definem bem a visão que predominou durante os trabalhos quanto à falta de orientação finalística do orçamento:

a experiência brasileira de mais de trinta anos de orçamento-programa não possibilitou a integração entre o planejamento e o orçamento. A ideia de produto, que é basilar nessa técnica, nunca foi considerada com a devida seriedade, nem a partir da classificação funcional-programática (1974), que se propunha, justamente, a hierarquizar objetivos. A estrutura do plano e do orçamento vigente até 1999 não permitiu a visualização do ciclo produtivo (processo orçamentário). Os produtos finais (programas) estavam associados, às vezes, a produtos intermediários (projetos e atividades) ou até mesmo a medidas de insumos, enquanto os produtos finais, com frequência, foram traduzidos pelos projetos e atividades.

É importante observar que o movimento, inaugurado com a experiência do Plano Brasil em Ação, entre outros fatores, que empreendeu esforços de revitalização da figura do planejamento, culminando com a nova configuração do PPA 2000/2003 e do Orçamento 2000, não constitui uma etapa sequencial do trabalho da comissão, ainda que tenha-se aproveitado das recomendações, que contemplavam importantes proposições conceituais e técnicas dirigidas a integrar planejamento e orçamento.

Grosso modo, a iniciativa de reformulação gerencial do planejamento e orçamento não consistiu em um processo ordenado e sequencial; ao contrário, várias dinâmicas, com

105 Correspondem à Secretaria de Planejamento e Avaliação (atual Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos), Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria de Coordenação e Controle de Empresas Estatais, Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

106 Trata-se da Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria Federal de Controle (atual Controladoria Geral da União, Secretaria da Receita Federal e Banco Central

motivação, origens e desenvolvimentos distintos e paralelos, unindo-se ao mesmo tempo, influenciaram o processo, nos termos do Modelo *Garbage Can* de Cohen, March e Olsen (1972).

Na verdade, condições negativas, deficiências em geral, eram recorrentemente apontadas, mas, o que não é incomum, não tinham propriedades inerentes que as fizessem ser vistas como problemas. É importante reiterar que nem toda condição é considerada um problema. Para uma condição ser um problema, atores precisam se convencer de que algo deve ser feito (KINGDON, 1995). Em determinado momento, foram correlacionados, como é o caso das contribuições da comissão, que tinham a vantagem de poder ser implementadas sem mudanças no marco constitucional ou legislações vigentes.

Em outras palavras, não é incomum buscar apoio a um item da agenda por meio de uma nova definição ou redefinição do problema, como pode ser observado com base nas argumentações constante da apresentação do Programa de Estabilidade Fiscal e da posterior exposição de motivo que acompanha o Decreto nº 2.829/98, em contraposição à construção inicial da reforma, examinadas na sequência.

A interpretação do problema nos documentos examinados baseou-se, muito mais, no mecanismo que Kingdon (1995) classifica como *feedback* da ação governamental, do que em indicadores e eventos, como crise, desastres ou símbolos, que concentram a atenção em um determinado momento. Nas críticas à prática atual do planejamento, constante do Documento de Referência Conceitual – Versão “0”, é ilustrativa a menção de que “a análise retrospectiva dos planos plurianuais elaborados até o presente evidencia ainda a falta de aderência entre os enunciados dos objetivos e diretrizes e a programação e suas metas” (BRASIL, 1998a, p. 13).

A concepção e o desenho da proposta do novo modelo de planejamento e orçamento, com o detalhamento conceitual e da percepção acerca de “problemas e soluções”, encontram-se registrados no Documento de Referência Conceitual – Versão “0”, intitulado “O PPA 2000/2003 no Contexto do Sistema Federal de Planejamento”, de 17 de julho de 1998, reunindo diversas influências.

s grandes linhas de ação que orientaram a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, segundo o “Livro Branco”, começaram “a ser definidas no seminário da área de planejamento do governo [...] visando encontrar novas referências”. O debate, realizado em março de 1998, evidenciou, segundo o mesmo documento, que o problema era a “consistência estratégica que assegurasse a seletividade do gasto público”, sendo “preciso otimizar os recursos fiscais disponíveis para atender às demandas da sociedade e promover o desenvolvimento sustentável”. Impunha-se ainda um “choque gerencial na administração pública brasileira, para aumentar a sua eficiência e eficácia” (BRASIL, 2002a, p.19). No curso das discussões, “tomou corpo a ideia de transformar o Plano Plurianual em instrumento de gestão voltado para resultados na sociedade [...], utilizando instrumentos como a ampliação das parcerias e priorização das atividades estratégicas, além do gerenciamento intensivo com foco em resultados.” (BRASIL, 2002a, p.19).

A falta de orientação estratégica das ações governamentais é apresentada como um primeiro resultado/problema. E quanto às causas? “Embora se tenha avançado bastante em termos da abrangência dos instrumentos do planejamento federal, ainda continua prevalecendo a lógica orçamentária”, aponta o Documento de Referência Conceitual – Versão “0”. O argumento era que “o próprio PPA assume a função de proporcionar diretrizes e metas para as despesas de capital. Por outro lado, o que se segue ao PPA é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, voltada essencialmente para orientar a elaboração do orçamento anual”. Enfatiza o documento que “é natural que, na prática, o interesse e os esforços terminem se concentrando fundamentalmente no orçamento anual da União (LOA).” Arremata, por fim, que “a predominância da lógica orçamentária dificulta enormemente a reflexão estratégica, uma vez que cabendo aos instrumentos de planejamento, mesmo os de nível superior, o papel de orientador do orçamento, eles deixam de exercer a seletividade, uma vez que precisam cobrir todo o espectro da ação governamental”. A conclusão é que “todos os segmentos e setores abrangidos pela ação governamental acabam sendo prioritários, o que significa, em última análise, a inexistência de estratégias efetivas” (BRASIL, 1998a, p. 13).

Outra linha de argumentação é que “o planejamento, no quadro atual, carece das condições fundamentais para o exercício do papel de instrumento efetivo de administração estratégica e gestão operacional da ação do governo, em um mundo em mudança acelerada”. “A

ausência de condições para o apoio efetivo à gestão estratégica e operacional do governo, principalmente na área de prestação de serviços, coloca o planejamento em situação extremamente delicada, diante do novo modelo de Estado pretendido e das novas formas de gerenciamento do aparelho estatal dele decorrentes” reforça o documento. Nesse contexto, “as orientações para a qualidade, desempenho e atendimento ao usuário preconizadas, pela Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, para as agências executivas e organizações sociais, ao lado das condições de autonomia e controle que lhe são conferidas, requerem *um planejamento voltado efetivamente para resultados*” (BRASIL, 1998a, p. 14).

O diagnóstico é que “o processo de elaboração da lei orçamentária é um colcha de retalho, deformação que já se inicia já na fase propositiva [...] se agrava no Congresso Nacional”. O resultado, acrescenta o documento, são “dezenas de milhares de emendas, de cunho bastante específico, sem vinculação e compatibilidade com diretrizes, metas e prioridades previamente estabelecidas”. (BRASIL, 1998a, p. 16).

A avaliação ainda é de que, “nestas condições, o orçamento termina sendo uma mera peça de ficção, em termos de planejamento.” De um lado, o Poder Executivo executa o orçamento à sua vontade e o Legislativo pouco participa da destinação dos recursos públicos, principalmente em “função da natureza autorizativa da lei orçamentária”. Durante a fase legislativa, “o debate sobre as grandes prioridades nacionais e as repercussões econômicas dos grandes agregados do orçamento acaba se (sic) reduzindo a discussões mais setoriais e localizadas”. (BRASIL, 1998a, p. 16)

A segunda ordem de problemas se encerra na ausência de uma postura empreendedora para o alcance de resultados. A retórica é que, “para tornar o Estado mais ágil, o governo decidiu mudar a forma de planejar e executar suas ações, os órgãos da administração federal passarão a trabalhar dentro de um novo modelo de atuação: a gestão empreendedora”. O que se quer é criar na administração pública é “uma nova mentalidade, uma cultura gerencial nos moldes que já é praticado pelas organizações que já estão vencendo o desafio da modernização e da globalização”¹⁰⁷. Choque gerencial deve ser entendido como a “incorporação da

107 <http://www.abrasil.gov.br/>

responsabilização à cultura do serviço público”. Para tanto, “todo programa terá um gerente comprometido com a obtenção de resultados e a redução de custos [...]”. O gerenciamento dos programas será “intensificado com a aplicação de modelo gerencial voltado para resultados e a utilização de instrumentos de avaliação apropriados (indicadores, metas, custos)” (BRASIL, 1998a, p. 6). A constatação foi que “não havia na administração, até a criação do gerente de programa, um responsável pelo controle do ciclo produtivo do Estado, resultante dos recursos alocados no orçamento e efetivamente aplicados”(GARCES e SILVEIRA, 2002, p.59) .

Em discurso proferido na cerimônia de apresentação do Avança Brasil: Plano Plurianual 2000/2003 e o Orçamento da União para o ano 2000, em 31 de agosto de 1999, Cardoso enfatiza a necessidade de mudança de mentalidade do servidor público brasileiro:

Ele é uma gestão empreendedora. Se a gestão é empreendedora, vamos ter que, pouco a pouco, nos livrar desta praga que é imaginar que todo gestor é um corrupto e criar mil burocracias que impedem que o gestor assuma a responsabilidade e diga sim e diga não e seja cobrado pelo resultado da sua ação e não por uma pretensa intenção de servir a esse ou àquele. Temos que confiar mais nos nossos homens públicos, nos servidores públicos, nos que tomam decisão nas repartições, nos bancos. Precisamos de uma gestão, portanto, mais empreendedora. (BRASIL, 1999d, p.183)

No “Documento de Referência Conceitual – Versão 0”, a justificativa para reconcepção do planejamento em um eficaz instrumento de governo é pautada pela argumentação de que “grandes transformações ocorridas no mundo e no Brasil ao longo da década de 90 alteraram profundamente o contexto do planejamento federal” (BRASIL, 1998a p. 1). São condições que, na visão de Kingdon (1995), representam uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Essas condições, como já mencionado, se tornam problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito.

A primeira grande transformação ocorrida no mundo e no Brasil ao longo da década de 90 seria a “globalização, acompanhada de uma expressiva aceleração das mudanças, e que acentua a interdependência entre os países e exige de cada um maior atenção ao seu ambiente externo”. Dado o cenário globalizado, o problema, em alusão à falta de orientação estratégica das

ações governamentais, é o planejamento governamental “ignorar este contexto global, de crescente incerteza e complexidade e de aceleração das mudanças, sob pena de induzir a escolhas e decisões completamente equivocadas”. Em nível de planejamento federal, continua o documento, “será preciso considerar explicitamente os cenários e tendências do contexto mundial como fatores condicionantes das opções estratégicas [.....] para pensar o futuro e definir os rumos do país em bases realistas mas que consideram as oportunidades e ameaças pertinentes” . As incertezas, turbulências e a aceleração das mudanças são condições que requerem do planejamento “uma elevada flexibilidade para ajustar-se prontamente às transformações e a capacidade de atuar em tempo real” (BRASIL, 1998a, p.2).

“A conquista da estabilidade econômica no Brasil e a recuperação da visão de longo prazo e da noção de valor” foi também mencionada como condição para “revalorização do planejamento como etapa essencial do processo de gestão, sobretudo no tocante a decisões e empreendimentos de longo prazo” e [.....] de uma nova dinâmica de desenvolvimento regional a partir da consolidação de eixos de desenvolvimento e integração”. Aqui, a referência é questão da postura empreendedora dos dirigentes públicos. A regionalização do PPA é apontada como “uma exigência técnica para assegurar estratégias de atuação do Governo que sejam eficazes e focalizadas” (BRASIL, 1998a, p.4).

As transformações induzidas pelos movimentos de Reforma do Estado, por sua vez, modificando profundamente os focos e as formas de atuação do setor público, requer a “implantação de um sistema de orçamento [...] deflagrado a partir das diretrizes estratégias e áreas prioritárias estabelecidas pelo governo [...], voltado para a viabilização das metas e resultados [...] descentralizado” (BRASIL, 1998a, p. 6). Novamente, diante da condição “focos e novas formas de atuação do setor público”, o apelo é a orientação finalística e a ampliação da autonomia, favorecendo o empreendedorismo e o alcance de resultados. A questão é superar a ênfase no controle que marcou a trajetória histórica do orçamento no país (TUBAKI, 1997) e focar em objetivos.

A última transformação refere-se à condição “surgimento e disseminação de novas tecnologias de organização e gestão, que estão revolucionando a administração e o planejamento

de empresas privadas e de instituições públicas ou não-governamentais” (BRASIL, 1998a, p.9). Foco nos resultados e no empreendedorismo, discurso amplamente valorizado no âmbito da reforma, segue “princípios oriundos da abordagem da gestão de projetos, segundo a doutrina do *Project Management Institute* (PMI), que depositam forte responsabilidade na figura do gerente do programa”(MARTINS, 2003).

Note-se, conforme assinala Stone (1997, p. 133), “*problem definition is a matter of representation because the description of a situation is a portrayal from only one of many points of view*”. Em meio ao anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal, em resposta à crise gerada pelo ataque especulativo contra o Real, após a moratória da Rússia, o chamado “setembro negro” (GIAMBIAGI, 2006, p.176), a reestruturação do Plano Plurianual e do Orçamento Geral da União foi associada à retórica de que “o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada”(BRASIL, 1998b, p.1). A revitalização dos processos de planejamento e orçamento é alçada ao status de medida de ajuste estrutural, em conjunto com outras, a exemplo da reformas administrativa e previdenciária e da Lei de Responsabilidade Fiscal, que visava a promover mudanças no regime fiscal do país, permitindo o equilíbrio das contas públicas e “a consolidação dos três objetivos básicos do Plano Real: estabilidade da moeda, crescimento sustentado com mudança estrutural e ganhos de produtividade, e a melhoria progressiva das condições de vida da população brasileira” (BRASIL, 1998b, p.1). A nova retórica visava a conferir credibilidade ao processo rigoroso de ajustamento fiscal proposto, vinculando a política macroeconômica com a gestão microeconômica do gasto. O propósito era reforçar o compromisso com o ajustamento estrutural das contas públicas, relacionando todas as iniciativas que estavam em curso ao Programa de Estabilidade Fiscal. A institucionalização das metas de superavit primário, de viés de curto prazo, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, de caráter estrutural, por outro lado, vinculavam o processo de planejamento e orçamento.

Pares e Valle (2006, p. 56) sublinham que, com a crise da Rússia, privilegiaram-se, diante da ampliação das repercussões negativas de restrição fiscal, iniciativas voltadas para os instrumentos de gestão: “a primeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal [...] A segunda, o PPA 2000-2003 [...] São, todas as duas, iniciativas que atingem o coração dos instrumentos de equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, de alocação e aplicação de recursos”. Segundo Tavares (2005), o

atendimento simultâneo dos objetivos de responsabilidade e de eficiência seria buscado por meio das duas frentes.

Ainda que o evento de crise não tenha responsabilidade por si só na elevação do problema à agenda, reforçou a percepção preexistente sobre a questão ou, ainda, implicou que se fizesse uso da alternativa de política preexistente, com base em nova definição de problema: “a partir de julho de 1994, com a redução da alta inflação, todas as decisões de gasto do setor público passaram a ter impacto real sobre os orçamentos” (BRASIL, 1998b, p. 2). “As contas públicas brasileiras apresentaram rápida deterioração ao longo dos anos 90”, completa o diagnóstico. As origens são “o fim da inflação, que mascarava de forma perversa os resultados das finanças públicas, e o crescente desequilíbrio das contas da previdência pública e privada” (BRASIL, 1998b p. 2). Em outras palavras, o documento quer dizer que o orçamento, com o fim da inflação, deixou de ser letra morta, pois passou a contar com números “reais”, permitindo que o presidente fosse responsabilizado pelos resultados fiscais .

A estratégia de argumentação foi o recurso da ambiguidade, dando relevância aos aspectos de racionalização das ações e redução de gastos, vinculando a iniciativa, portanto, ao ajuste estrutural e a obtenção de superávits primário que se fazia necessário naquele momento. O objetivo de promover mudanças no processo decisório de planejamento e orçamento de forma a alinhá-lo a objetivos e resultados, em detrimento dos meios, passou a ser secundário. Entretanto, não deixa de mencionar subsidiariamente a possibilidade, com a implementação das mudanças das políticas de planejamento e orçamento, de “aliar a ampliação de resultados”. (BRASIL, 1998b, p. 5).

Com efeito, o documento apresenta a iniciativa como um meio de criar “condições para que o Estado cumpra suas funções com menor dispêndio de recursos, mediante a efetivação de parcerias para ampliar a base de financiamento da ação do Governo, a priorização das atividades estratégicas e o uso intensivo do gerenciamento na ação governamental” (BRASIL, 1998b p. 5). Na sequência, entretanto, resgata, sem abandonar o raciocínio da eficiência, o discurso da melhoria da gestão e de resultados, concluindo que a iniciativa “possibilitará um avanço da reforma do Estado, a melhoria da qualidade e transparência do gasto público, com

atendimento às prioridades da sociedade, e a eliminação de ações em que custos e benefícios não sejam compatíveis” (BRASIL, 1998b, p.6).

Na mesma linha, a Exposição de Motivos nº 258/98, que acompanha o Decreto nº 2 829, de 28 de outubro de 1998, que estabeleceu normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos, reforça o discurso de que a reformulação dos processos de planejamento e orçamento cria condições para que o Estado cumpra “suas funções com menor dispêndio, utilizando a da ampliação de parcerias, priorização das atividades estratégicas, uso intensivo do gerenciamento e da coordenação da ação governamental, desmobilização patrimonial e aperfeiçoamento dos instrumentos tributários” (BRASIL, 1998c, p.1). Reproduz o jargão “o desafio é fazer mais com menos”, amplamente utilizado no domínio da retórica da reforma administrativa, como simbolização do compromisso com a agenda fiscal, enfatizando que “a melhoria da qualidade do gasto público pode oferecer contribuição substantiva para a solução do desequilíbrio fiscal crônico das contas do governo, promovendo ajustes sem que seja necessário abrir mão das ações que devem ser desempenhadas pelo Estado moderno” (BRASIL, 1998c, p. 1). O discurso oficial associou o objetivo fiscal de obtenção de superávits primários a promessas de mais eficiência no uso dos recursos públicos.

Em conclusão, a busca de alinhamento entre os objetivos da reforma e as prioridades decorrentes da necessidade de se consolidar o ajuste fiscal provocou alteração no discurso do governo, numa demonstração do que Kingdon (1995) descreve como acoplamento: soluções flutuam em torno do governo, em busca de problemas para se associarem ou eventos políticos que aumentem a probabilidade de sua adoção. “A opção foi adotar o PPA 2000-2003 como projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, instrumento de racionalização e melhoria da qualidade do gasto, levando em conta um cenário de restrições ao seu financiamento” é o argumento defendido pelos principais *entrepreneurs* da reforma, Ariel Pares Garces e José Silveira, para justificar a reforma como uma iniciativa para harmonizar os objetivos da política de equilíbrio fiscal e das políticas setoriais relacionadas ao desenvolvimento (GARCES e SILVEIRA, 2002).

5.2.2 FLUXO DE SOLUÇÕES

Dada a visão economicista e do predomínio das questões macroeconômicas de curto prazo, reformas de gestão pública não eram percebidas como instrumentos para aumentar a performance do governo e alavancar o ajuste fiscal conforme a experiência de outros países, uma vez que a agenda da eficiência estava associada à ideia de desregulamentação e privatização, com foco na redução do campo de ação estatal e no aumento da participação privada na economia. As propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado são um exemplo emblemático, não conseguindo sensibilizar a área econômica, alcançaram resultados parciais.

Com a perda do ímpeto inicial da agenda da reforma da gestão pública, com a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE e após a aprovação da emenda constitucional da reforma administrativa, a ênfase recaí, com o Avança Brasil¹⁰⁸, sobre “a implementação de programas e os esforços de contratualização de resultados embutidos nos processos de planejamento e execução orçamentário-financeira” (GAETANI, 2003, p. 36), mais do que sobre novas formas organizacionais e questões de regime de pessoal, embora o discurso da eficiência do setor público e a orientação para resultados tenha sido o eixo condutor das duas iniciativas.

A reforma dos processos de planejamento e orçamento foi apresentada como o esforço de “redesenhar o Sistema Federal de Planejamento no sentido de torná-lo **coerente com o conceito de Administração Gerencial**” (grifo nosso) (BRASIL, 1998a, p. 16). O apelo era o “‘choque gerencial’, incorporando o conceito de responsabilização à cultura do serviço público” e o orçamento baseado em desempenho, uma vez que a promessa era a “vinculação das prioridades de alocação de recursos nas leis de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais ao desempenho de cada programa” (BRASIL, 1998a, p. 6). As modificações propostas “representam [...] a modernização dos processos de planejamento e orçamento, [...] tendo como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com

108 O PPA 2000- 2003 foi batizado com o slogan da reeleição “Avança Brasil”, correspondente ao livro intitulado Avança Brasil - Mais quatro anos de desenvolvimento para todos, que contemplava a proposta de governo do presidente candidato.

efetiva orientação para resultados” (BRASIL, 1999c, p.11). Numa análise retrospectiva, os principais *entrepreneurs* da reforma, Garces e Silveira (2002, p. 55), colocam que,

com a recuperação da estabilidade da moeda e o processo de ajuste fiscal, iniciado em 1994, com o Plano Real, formou-se o entendimento de que se impunha um choque gerencial na administração pública brasileira. A decisão foi transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados.

Embora reivindicada como uma consequência direta do movimento de reforma gerencial¹⁰⁹ iniciado no âmbito federal a partir de 1995, note-se, entretanto, que os primeiros esforços tiveram como referência a chamada Nova Gestão Pública, enquanto a experiência do Avança Brasil teve inspiração nas práticas do setor privado voltadas à gestão de projetos (GAETANI, 2003), em particular nos princípios do *Project Management Institute* - PMI. Tratava-se de duas trajetórias de estratégia gerencial independentes, que não deixaram, contudo, de partilhar das mesmas origens e de filosofias administrativas que privilegiam a racionalidade instrumental aplicada à gestão, autonomia decisória para empreendedores, avaliação centrada em resultados, entre outras prescrições. Os padrões de gerenciamento, segundo esses princípios, propostos pela reforma, decorrem da evolução da experiência do Programa Brasil em Ação. Segundo Garces e Silveira (2002, p. 55), “o êxito dessa experiência [Brasil em Ação] foi determinante para que o governo tomasse a decisão de adotar esses princípios para todas as ações do Governo Federal”.

Para Kingdon (1995), itens de agenda são selecionados entre alternativas disponíveis. O trabalho de *policy communities* e de *policy entrepreneurs* desempenha papel crucial na construção de soluções. Entretanto, a maioria das ideias que sobrevivem no “*policy primeval soup*” não são novas, mas são mutações ou recombinações de alternativas que se encontram flutuando. Silveira focalizou a linguagem, ferramentas e práticas da gestão oriundas da administração privada. Sua religião era a gestão. Referia-se ao novo modelo de PPA e orçamento como “uma característica da reforma gerencial no aspecto da gestão no Brasil” (SILVEIRA,

¹⁰⁹ Core (2004, p.15), um dos articuladores da reforma, coloca que “somente com o PPA 2000-2003 e com o orçamento do ano de 2000 é que foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados”

2002, p. 165). “A gestão, entretanto, tem que ser parte do projeto de desenvolvimento”, é destacado por Silveira (*Ibid*). “A melhoria das organizações e dos métodos, da informação gerencial, da capacitação das pessoas, embora por si só importantes, apenas ganham um sentido estratégico quando partem de um projeto de desenvolvimento. E o modelo integrando planejamento, orçamento e gestão têm este objetivo”, acrescenta Silveira (*ibid*).

Apesar da fragmentação das *policy communities*¹¹⁰ nas áreas de planejamento e de orçamento, desde a década de 80, com o refluxo do planejamento, há que se distinguir, por outro lado, o esforço da Comissão de Revisão Técnica e Consolidação, constituída em resposta à retomada do Congresso quanto à tramitação de projeto de lei complementar de que trata o artigo 165 da Constituição de 1988, que concluiu seus trabalhos, em 17 de dezembro de 1997. As principais contribuições constantes do relatório final, publicado na Revista ABOP nº 40 - Edição Especial, tiveram como eixo “integrar o planejamento com a programação orçamentária”, introduzindo “o aperfeiçoamento, sobretudo, na definição e conceituação das categorias programáticas” dos três instrumentos: o PPA, a LDO e o OGU. (BRASIL, 1997b, p147). As principais inovações enumeradas no relatório foram:

[...] - a unidade básica de organização do plano-plurianual passa a ser o programa; - a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas; - a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo (BRASIL, 1997b, p.147 - 148).

No referido relatório, o processo de planejamento proposto tem como elementos constitutivos “programas associados a produtos finais necessários à solução dos problemas identificados, a quantificação das metas e seus custos, o monitoramento e o acompanhamento da execução e da avaliação dos resultados obtidos” (BRASIL, 1997b, p.147 - 148). Era a tentativa

110 Uma parcela foi altamente influenciada por Carlos Matus, cujas proposições influenciaram práticas de gestão no setor público brasileiro, em especial a metodologia de Planejamento Estratégico Situacional. Situação, na perspectiva de Matus, é percebida como “a apreciação da realidade que enfrenta um ator a partir de sua visão do problema” (MATUS, 1984, p. 181 apud FORTIS, 2010). Matus consolidou várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Cepal e posteriormente do Ilpes, dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou (COSTA-FILHO, 2010).

tentativa de implementar os elementos do orçamento-programa, conforme preconizado pela ONU nos anos de 1960, em bases mais realistas. A ênfase no problema a ser enfrentado teve, por sua vez, inspiração na metodologia do Planejamento Estratégico Situacional - PES, criação de Carlos Matus.

Na proposta de alteração ao Substitutivo ao Projeto de Lei nº 135/96 elaborada pela comissão, essas diretrizes ganharam forma. No artigo 4º, foi definido que o processo de planejamento da administração pública como “um processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população” (BRASIL, 1997c, p.157). No parágrafo único do mesmo artigo, são relacionados:

I-a elaboração de diagnóstico da situação existente e da formulação de estratégias e diretrizes; II – definição de objetivos; III – definição de programas, com os respectivos produtos finais, necessários à solução dos problemas identificados; IV – quantificação de metas e seus custos ; V - monitoramento e o acompanhamento de sua execução; VI - avaliação dos resultados obtidos.” (BRASIL, 1997c, p.157).

No que diz se refere à elaboração e execução dos orçamentos, menção coube novamente à separação¹¹¹ da classificação por funções e subfunções da classificação de programas, em vista da recuperação da centralidade da categoria programa no processo de elaboração orçamentária e da integração entre orçamento e plano. Não haveria mais sentido se falar em classificação programática, mas em estruturas programáticas diferenciadas, uma vez que:

os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos. Os projetos e atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modificações o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa), servirá de base para o detalhamento do orçamento em

¹¹¹A funcional-programática representou a junção de duas classificações: a classificação funcional oriunda da Lei nº 4.320/64 e uma classificação de programas, surgida a partir da introdução do conceito de “orçamento-programa”. Como resultado, coexistia dentro de uma mesma classificação, duas lógicas classificatórias: a da funcional, que se propõe a explicitar as áreas "em que" as despesas estão sendo realizadas, e a programática, com a preocupação de identificar os objetivos (BRASIL, 1999c, p.20)

projetos e atividades, o que confere maiores possibilidades para uma integração de fato entre plano e orçamento (BRASIL, 1997b, p.151).

Com a publicação dos marcos reguladores da reforma - Decreto nº 2.829/98 e Portaria MP nº117//98 (substituída, posteriormente pela Portaria MP nº 42/99), são referendadas as recomendações e sugestões da Comissão de Revisão Técnica e Consolidação.

O referido decreto estabelece que, para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos, toda a ação finalística do governo será “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano” (BRASIL, 1998c). Ação finalística é considerada “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade” (*Ibid*).

A bandeira da reforma passou a ser: “os programas são os motores da mudança do antigo modelo burocrático para a nova cultura gerencial”¹¹². Nessa definição, estavam compreendidos dois conceitos-chave - a contratualização de resultados e realidade problematizada - (BRASIL, 1999c, 17), que podem ser traduzidos com base na equação:

a partir de um problema concreto na sociedade, é criado um programa para solucioná-lo. Ou seja, um conjunto de ações que convergem para a solução do problema. Define-se, então, um objetivo a ser alcançado e um indicador capaz de medir os avanços conquistados, o que vai assegurar uma avaliação permanente das ações de governo¹¹³.

Contratualização de resultados foi defendida como “avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelo governo” (BRASIL, 1999c, 17). O argumento era que “os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade, isto é, quando existe cobrança, refere-se mais a processos e meios, e nunca a resultados ou mesmo produtos” (BRASIL, 1999c, 17). Com o novo modelo, “todos os programas terão um gerente responsável pelos custos e pelos resultados a serem obtidos”.¹¹⁴

112 <http://www.abrasil.gov.br/>

113 <http://www.abrasil.gov.br/>

114 *ibid*

Por outro lado, problemas que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, passam, portanto, a assumir “a condição de estruturadores do próprio plano” (BRASIL, 1999c, p.17). Mais que a institucionalização da orientação da ação governamental por programas, a proposta das novas regras era promover a convergência entre as estruturas do plano plurianual e do orçamento anual, como “condição essencial para assegurar a aplicação dos recursos públicos segundo o interesse da sociedade”¹¹⁵.

O programa é apresentado como módulo integrador entre plano e orçamento: “o plano termina no programa e o orçamento começa no programa” (BRASIL, 1999c, p.20). De forma ainda mais persuasiva, a integração é defendida como “o Plano e os Orçamentos terão a mesma linguagem. Os programas que constam do Plano vão aparecer também nos Orçamentos, com suas ações traduzidas em projetos e atividades”.

A estruturação das ações de governo em torno de programas também é justificada em termos de transparência e controle social:

o controle das ações de governo pela sociedade é a forma mais efetiva de impulsionar a mudança. Os programas do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União vão deixar claro para o cidadão quais problemas o governo está combatendo, que prioridade está sendo atribuída e quanto será gasto para isso. A sociedade vai saber onde e como estão sendo aplicados os recursos que ela entrega ao governo na forma de tributos.¹¹⁶

A recuperação da centralidade do programa visava a superar a classificação dos gastos públicos “segundo tabelas rígidas por funções de governo – saúde, educação, transporte, cultura, entre outros – e dentro delas, por programas, subprogramas, projetos e atividades padronizadas, sem relação com o problema específico a ser resolvido” (BRASIL, 2002, p. 22).

Silveira (2002) apresenta a reforma da funcional-programática não como problema de codificação. A decisão de considerar o programa como a unidade de gestão foi chave para esse modelo integrado de planejamento e orçamento era a tese de Silveira (2002). Com a reformulação, o programa passou a ser a unidade de referência da gestão e seus objetivos se articularem “claramente com uma demanda da sociedade, ou com um problema que se quer

¹¹⁵*ibid*

¹¹⁶ *ibid*

resolver na sociedade, ou com uma oportunidade que se quer aproveitar na sociedade” (SILVEIRA, 2002, p.166).

O propósito era mudar a lógica da alocação de recursos, com o encadeamento articulado entre problemas, programas, atividades e projetos e produtos proporcionado pela convergência entre as estruturas do plano plurianual e do orçamento. A integração entre o Plano Plurianual e os Orçamentos da União é condição essencial para assegurar a aplicação dos recursos públicos segundo o interesse da sociedade. “Num primeiro momento, estão sendo alocados recursos a organizações, a programas. Alocar recursos a programas significa alocar recursos a problemas que precisam ser resolvidos na sociedade ou a oportunidades que devem ser aproveitadas na sociedade”, enfatiza Silveira (2002, p. 166). “A fome é multidisciplinar, da mesma forma, as exportações, a juventude, são várias questões da sociedade que são multidisciplinares” são exemplos retóricos utilizados por Silveira para desmitificar a tensão entre a gestão departamental e a gestão por objetivos: “[...] problema não deve ser endereçado apenas a um ministério, ou secretaria ou entidade”(*Ibid*). É nessa linha que Cardoso aborda as modificações introduzidos pelo Plano Plurianual 2000/2003 e o Orçamento da União para o ano 2000:

O Orçamento de 2000 será apresentado hoje. Já foi entregue ao Congresso. Ali estão cerca de 350 programas. Não estamos dividindo o Orçamento burocraticamente em ministério tal ou qual. Serão programas gerenciados dentro do Estado com responsabilidades pessoais e específicas, como fizemos com o Brasil em Ação. Programas cujos recursos estão definidos, já se considerando [...]a necessidade de um superavit primário para garantir que possamos continuar baixando as taxas de juros para abrir um horizonte de crescimento mais sustentado. [...] São programas que têm viabilidade concreta no seu aspecto financeiro e na sua execução, e são calculadas as consequências práticas [...] É uma nova forma de apresentar o Orçamento. O Orçamento passa a ser a peça essencial para o Congresso. O orçamento dirá o que será e o que não será feito. Dirá ao País o que será feito com o recurso do contribuinte, com o tributo do contribuinte, que vai, sim, pagar imposto, mas vai saber onde vai ser aplicado esse imposto, programa por programa, e saberá quem é individualmente responsável pela execução de cada um desses programas. É uma revolução, repito, é uma revolução na estrutura do Estado brasileiro, na estrutura do Governo brasileiro[...]Estamos também modificando o que é o Orçamento, dentro do Executivo, na essência mesma da ação administrativa, no modo pelo qual estamos desencadeando as nossas várias ações administrativas. (BRASIL, 1999d, p.178 - 179)

Silveira apostava, por um lado, na integração plano-orçamento-gestão, que é o programa, como “algo vivo de gestão, de mobilização, de criatividade, de informação, de conhecimento, de vontade, de recursos e de participação dentro e fora do governo, com a sociedade”. A linha argumentativa do principal empreendedor da reforma foi sempre pautada pelo compromisso com a gestão estratégica, tendo o foco nos resultados e no empreendedorismo como elemento de persuasão da sua retórica. Nessa linha, defende o programa como “espaço da negociação e da articulação de recursos para se atingir os objetivos”. O programa muda “a lógica da responsabilização, porque o programa dá transparência e permite a relação entre dinheiro gasto e os objetivos a serem atingidos, e, portanto, permite uma avaliação de responsabilidades de todos os gestores, em todos os níveis, do ministro ao gerente do programa”. Muda também a lógica da avaliação, que “pode se centrar nos objetivos, e não exclusivamente nas organizações, o que dá muito mais consistência à avaliação, muito mais eficácia, e instrumentaliza o controle social”. (SILVEIRA 2002, p. 167).

De outro lado, o conceito de planejamento defendido por Silveira “incorpora, também, como essencial, o gerenciamento dos programas e do plano”. A forma encontrada para assegurar a qualidade do gerenciamento foi a “de criar a figura do gerente de programa” (PARES e SILVEIRA, 2002, p. 59). O papel do gerente é recorrentemente destacado no discurso do governo. Na reunião da equipe gerencial do Programa Avança Brasil, em 19 de outubro de 1999, Cardoso enfatiza: “aqui [Avança Brasil], os programas cruzam os vários Ministérios. Por isso, é fundamental o gerente. O gerente não é simplesmente o funcionário [...] tem que ser um animador e tem que ter a capacidade de articular as ações de vários Ministérios. E dos Ministérios com a sociedade” (BRASIL, 1999f, p.368).

A proposta de reformulação dos processos de planejamento e orçamento foi ainda pensada ainda em termos de “três horizontes de planejamento para organizar e orientar a ação de governo”(BRASIL, 2002, p.31). O primeiro, segundo o enfoque de um plano de desenvolvimento, contemplaria a definição um portfólio de investimentos para um horizonte de oito anos, denominado de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, com objetivo de servir de macro-referência estratégica para o conjunto da administração e também para o setor privado, a partir do qual o Plano Plurianual pudesse ser elaborado, dispondo a ação governamental sob a

forma de programas. O conceito de eixos já sido trabalhado no Plano Plurianual 1996-1999, como unidade de programação territorial e de empreendimento estruturante. A ideia era de “um planejamento indicativo, que estimula a convergência de decisões públicas e privadas” (BRASIL, 2002, p.31). O Plano Plurianual cuidaria, conforme estabelecido na Constituição, da alocação de recursos para um período de quatro anos, enquanto os Orçamentos da União, a autorização de gastos para o horizonte de um ano.

5.2.3 DINÂMICA POLÍTICA

A transformação, na reforma administrativa que inaugurou o primeiro mandato do Presidente Cardoso, da Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), recriada na administração Itamar Franco, em Ministério do Planejamento e Orçamento, se não pôs fim às expectativas, aumentou o ceticismo quanto à retomada do planejamento pelo governo recém-empossado. A impressão era de que a atuação prioritária do ministério limitar-se-ia a monitorar a execução orçamentária para que não comprometesse as metas fiscais necessárias à consolidação do Real.

Entretanto, desde o início do Governo Cardoso, a equipe à frente da então Secretaria de Planejamento e Avaliação - SPA (atual Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI), sob o comando do Ministro José Serra, um conhecido cardeal do pensamento econômico desenvolvimentista dentro do PSDB¹¹⁷, estava repleta de “ideias, muitas das quais diziam respeito à elaboração de uma forma adequada de planejamento do desenvolvimento, no âmbito do governo federal, afirmou Kandir em entrevista concedida à Barzelay (2004, p. 8).

Marcondes, primeiro secretário da SPA no governo de Cardoso, funcionário de carreira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômicos e Social – BNDES, também em entrevista concedida à Barzelay (2004), coloca que, quando assumi a SPA já tinha a visão que “a secretaria não deveria apenas conduzir estudos [...] tinha que ser uma secretaria que tomasse posição quanto a questões importantes, propusesse ações e interagisse vigorosamente com os ministérios setoriais” (BARZELAY, 2004, p.6). Em poucos meses, o time da secretaria

117 Partido da Social Democracia Brasileira.

comandada por Marcondes, insatisfeito com o pensamento convencional sobre como desempenhar o papel de planejamento no centro do governo, se estabeleceu na ideia de planejamento baseado na visão territorial, os chamados "eixos de desenvolvimento nacional e integração " (BARZELAY, 2004).

Antonio Kandir, quando assumiu a Pasta do Planejamento, em substituição ao Ministro José Serra, que, além das divergências com o Ministério da Fazenda, concorreria ao cargo de prefeito do Município de São Paulo em junho de 1996, avistou a relevância de uma agenda voltada a empreendimentos estratégicos de infraestrutura. "A ideia era de que Cardoso deveria ser identificado com uma agenda de desenvolvimento, construída em torno da implementação de projetos prioritários" à semelhança do Plano de Metas de Kubitschek (BARZELAY, 2004, p.5).

Kandir convidou José Paulo Silveira, engenheiro egresso da Petrobrás, que, no Governo Collor, dirigiu o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, para comandar a então Secretaria de Planejamento e Avaliação, que teria, como competência, a criação de um sistema de gestão para projetos presidenciais prioritários. Nas palavras de Kandir, em entrevista a Barzelay, Silveira "foi atraído pelo 'desafio fantástico' de transformar um estilo burocrático de gestão num estilo de gestão orientado para resultados, isto é, para a introdução de um caráter empreendedor na administração pública". Ele achava que os princípios de gestão de projetos poderiam ser aplicados em todo o governo federal, fazendo do Brasil em Ação uma experiência piloto (BARZELAY, 2004, p.10).

Kandir e Silveira, aproveitando as ideias inicialmente desenvolvidas por Marcondes, apresentaram a proposta do pacote de investimentos estratégicos, orientados para a superação de gargalos de infra-estrutura e redução do chamado custo Brasil, a serem administrados segundo um sistema de gerenciamento de projetos, que deu forma ao Programa Brasil em Ação.

Com base na experiência do Brasil em Ação, o Ministro-Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, vislumbrou que os esforços do então Ministério do Planejamento e Orçamento (a

gestão ainda não estava entre suas atribuições) na coordenação de projetos estratégicos podiam-se encaixar no bojo da reforma gerencial do Ministro Bresser Pereira, ou melhor, poderiam se reverter em uma iniciativa para promover a gestão orientada para resultados na prática (BARZELAY, 2004).

Ao final do primeiro mandato de Cardoso, Bresser Pereira igualmente passou a defender a fusão do Ministério do Planejamento e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Segundo Bresser (1999, p. 24-25), com a unificação “será possível vincular o orçamento com a Reforma Gerencial, tornando-a mais rápida e efetiva.” Sua visão era de que a fase da persuasão já tinha sido superada, era preciso, no segundo mandato de Cardoso, reunir os instrumentos e recursos necessários para a implementação da reforma. A reivindicação de que o Ministério do Planejamento e Orçamento respondesse, em relação à reforma do aparelho do Estado, por uma sistemática orçamentária compatível com a administração pública gerencial já tinha sido mencionada nos primeiros encontros da Câmara de Reforma de Estado (BRASIL, 1995a). Com o apoio da Casa Civil, Kandir e Silveira começaram a amadurecer “a ideia de levar ao Presidente um plano para o segundo mandato, mesmo em uma conjuntura que se delineava contracionista”. (GAETANI, 2003, p.32).

O processo de reforma dos processos de planejamento e orçamento se desenvolveu de forma análoga ao que Kingdon (1995) descreve como período de “*softening up*” em que “*you have to create the right climate to get people to focus on the issue and face the issue. The lead time for that sort of thing is two to six years*” (Kingdon, 1995, p.129). Embora vinha sendo debatida no governo desde 1996¹¹⁸, apenas “em outubro de 1998 foi tomada a decisão de fazer o PPA, que é uma disposição, uma exigência constitucional, um instrumento de gestão (SILVEIRA, 2002, p. 165). O sentido dessa decisão foi, segundo Silveira (2002, p.165), “o de utilizar uma

118 Deputado Augusto Viveiros, Relator do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n° 135, de 1996, justifica a renovação do interesse, naquele momento, na elaboração e aprovação da lei complementar prevista no art. 165 da Constituição, em função de dois fatores, conforme a seguir: “o principal foi a eliminação da inflação, passando, a partir disso, a ter sentido os esforços de planejamento e as decisões do Congresso. O segundo fator é a crise fiscal que não é só brasileira, e menos ainda só da União. A eliminação dos recursos para o desempenho das ações de governo, federal, estaduais e municipais, impõe a retomada do planejamento, a revisão de seus instrumentos e a melhora da qualidade das despesas. Como veremos, adiante, nosso substitutivo atende plenamente a estas duas preocupações: confere o devido peso às decisões do Legislativo e racionalidade dos gastos públicos (BRASIL, 1996, p.99-100)

ferramenta prevista na legislação brasileira, reformá-la, ajustá-la, para ter o efeito de implementação da gestão de desenvolvimento, do projeto de desenvolvimento.”

Uma vez estabilizada a moeda, ainda que agenda emergencial fiscal estivesse presente, as promessas da reforma gerencial dos processos de planejamento e do orçamento se apresentavam como uma alternativa para restaurar a popularidade do governo, comprometida em função da agenda de ajustes, privatizações e reformas, sem mencionar a insatisfação da população com os índices alarmantes de desemprego e com a caótica situação dos serviços públicos. Era preciso ainda driblar o inevitável ceticismo diante da ambição do projeto, uma vez que as contas públicas ainda estão descontroladas.

A proposta do Avança Brasil chegou no momento em que o jogo político começava a se alterar por conta do cenário de transição para o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, quando houve uma piora das condições de governabilidade. Acirrava-se o debate entre desenvolvimentistas e monetaristas no âmbito da coalizão e disputas por posição de poder no interior do governo. As movimentações eram influenciadas pela perspectiva do segundo mandato e da posterior sucessão de Cardoso, inclusive repercutindo na proposta de criação do Ministério da Produção, que seria conduzido pelo Luiz Carlos Mendonça de Barros, sucessor de Sérgio Motta no Ministério das Comunicações.

Em várias ocasiões, o discurso do governo se mostrou fragmentado, mostrando que as retóricas representavam mais do que diferenças de ênfase. Embora ambas as correntes pregassem volta do crescimento econômico, a redução do desemprego e o aumento da renda da população, as diferenças de pensamento envolviam tomadas de decisões em caminhos bastante distintos. Os desenvolvimentistas, cujo principal representante era José Serra, defendiam um modelo econômico com prioridade para o desenvolvimento, enquanto os considerados “monetaristas”, capitaneados por Pedro Malan, que sustentavam o argumento do controle dos gastos públicos e da manutenção da inflação baixa ainda que às custas de uma recessão.

Em meados de 1999, por ocasião do Seminário "Desenvolvimento com Estabilidade", promovido pelo PSDB, Clóvis Carvalho, em um ataque frontal à política

econômica, que lhe custou o cargo de Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, disparou que “ajustes não podem ser entendidos como camisa-de-força para iniciativas voltadas ao desenvolvimento. Dá, sim, para ousar mais, arriscar mais. E o excesso de cautela, a essas alturas, será o outro nome para covardia”¹¹⁹. Durante o 11º Fórum Nacional, promovido no Rio de Janeiro pelo ex-ministro João Paulo dos Reis Velloso, também em 1999, Pedro Malan, por sua vez, contra-atacou: “é errada a ideia de que o Estado promoverá o desenvolvimento por meio dos gastos públicos, mandando a conta para a sociedade”. Completando sua argumentação, afirma que “a conta seria paga pelo povo por meio do imposto inflacionário, do endividamento que recai sobre gerações futuras ou de impostos que recaem sobre gerações presentes”¹²⁰ .

Dias antes, o Avança Brasil havido sido lançado, numa demonstração política de compromisso com planejamento de longo prazo. A mensagem presidencial, que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei do Plano Plurianual 2000-2003, reforça o discurso “consolidada a estabilidade econômica, o Brasil entra no novo século com as condições básicas para avançar num projeto de desenvolvimento voltado para o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros” (BRASIL, 1999e, p.1). Mas o desafio do crescimento com estabilidade ainda dava o tom da agenda do governo. Em consonância com o clima de debate entre a primazia da estabilidade *versus* o desenvolvimento que vinha ameaçando um racha na base do governo, reiteradamente era reafirmado, na apresentação do Avança Brasil, o compromisso de “crescer de forma sustentada, mantendo a estabilidade econômica. Para que o País possa crescer com distribuição de renda, é primordial a manutenção da estabilidade econômica.”¹²¹ Sem a estabilidade,

não há desenvolvimento que se possa sustentar a médio e longo prazos. E a própria sociedade já demonstrou que não está disposta a abrir mão da estabilidade. Ela é uma conquista. Ninguém quer a volta da inflação, que corroía os ganhos do trabalhador, especialmente dos mais pobres. A estabilidade, entretanto, depende do equilíbrio das contas públicas. Cabe ao governo fazer um esforço permanente para ajustar suas despesas às receitas disponíveis, assegurando os benefícios sociais já conquistados nos últimos anos e a melhoria da qualidade de vida da população. ” ¹²²

119 http://www.istoe.com.br/reportagens/33717_A+ULTIMA+VITIMA+DE+MALAN

120 <http://epoca.globo.com/edic/19990524/brasil1.htm>

121 <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>

122 <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>

5.2.4 CONVERGÊNCIA ENTRE PROBLEMAS, SOLUÇÕES E O FLUXO POLÍTICO

Policy windows são abertas quando há mudança no fluxo político (nova administração ou mudança no humor nacional) ou porque um novo problema alcança a atenção do governo é um pressuposto do modelo de Kingdon (1995). Propostas estão constantemente disponíveis na corrente política, flutuam em torno do governo, mas, de repente, adquirem *status* na agenda governamental, porque podem ser vistas como soluções para um problema ou porque atores políticos passam a patrociná-las. Trata-se do que Kingdon (1995) define como *coupling*. Não raro quando um problema está pressionando, busca-se um tema para dar fôlego a uma administração ou mandato.

No episódio em questão, uma *policy window* foi aberta com a reeleição de Cardoso, sem mencionar a crise cambial, que desestruturou a política macroeconômica que vinha sendo implementada até então. A reformulação das práticas de planejamento e de orçamento ganhou impulso com a confirmação da continuidade do Governo Cardoso, referendado pelo êxito do Plano Real e pela perspectiva de continuidade da estabilização econômica.

A margem para mudanças, no entanto, era reduzida, considerando as restrições impostas pelo rígido controle sobre a execução orçamentária em razão do cenário externo adverso, que suprimiu as condições anteriores favoráveis de liquidez internacional. Na esteira das crises asiática e russa e a desvalorização do real em 1999, o Governo Cardoso anunciou uma série de medidas para aumentar o superávit primário, reduzindo o espaço e a discricionariedade do órgão de planejamento no gerenciamento e coordenação das políticas e programas de governo. Entretanto, o início de um novo mandato é sempre uma oportunidade para a redefinição de prioridades, práticas e políticas.

Em janeiro de 1999, recém-empossado pela segunda vez, o Presidente Cardoso vivia a maior crise já enfrentada por ele no governo. O país assistia desconfiado a mudanças no comando do Banco Central e na política cambial. A popularidade de FHC despencava, como resultado do cenário econômico instável e dos atritos no cenário político. Nesse período, sucederam-se várias subcrises, vieram a CPI dos Bancos, as previsões catastróficas do acordo com

o Fundo Monetário Internacional, a ameaça de moratória dos governadores e os conflitos com o Congresso pela aprovação das reformas. O governo precisava de uma nova agenda, uma vez tinha todo um mandato pela frente, além da necessidade de resposta às críticas de que não tinha objetivos claros, sobretudo na área social, como também, alcançada a estabilidade, quanto à políticas de crescimento. Essas questões deram o tom do discurso de Cardoso no lançamento do Avança Brasil:

Hoje, aqui, estamos diante de uma construção que não é um projeto de desenvolvimento no sentido simples, não é um plano de ação. É dar continuidade a um projeto de nação. A nação é maior do que as atividades que o Estado pode desencadear. A nação é maior do que um orçamento ou do que muitos orçamentos.. Estamos aqui fazendo uma parte desse projeto de nação. **Não nos venham dizer que o Brasil não tem um projeto**, nem nos venham dizer que o projeto do Brasil se confunde com um programa de um partido ou com uma aspiração – ainda que justa – de um segmento da sociedade ou, simplesmente, ainda que importante, que seja coincidente com um programa de governo (BRASIL, 1999d, p.177). (grifo nosso).

.

O Plano surge “como a principal plataforma para o governo que se reiniciava” (GAETANI, 2003, p.35). Uma noção básica do modelo de Kingdon é que “*normally, before a subject can attain a solid position on a decision agenda, a viable alternative [solution] is available for decision makers to consider*” (KINGDON, 1995, p. 142).

Com a ida de Bresser Pereira para o Ministério a Ciência e Tecnologia e, em meio às turbulências causadas pela crise financeira internacional e pela crise política, uma janela de oportunidade foi produzida, sendo “aproveitada por Kandir, Silveira e sua equipe, a despeito da mudança de dirigentes em curso no período” (GAETANI, 2003).

No modelo de Kingdon (1995), a combinação dos três fluxos somente acontece com a interferência dos empreendedores, que, segundo o autor, colocam problemas e soluções em conjunto no fluxo por meio de uma janela. *Policy windows* permanecem abertas por um curto período de tempo e oferecem oportunidade para ação (*agenda-setting*) de empreendedores.

Kandir, funcionando como *political entrepreneur*, foi fundamental para que a proposta de reformulação dos processos de planejamento e de orçamento ganhasse relevância na agenda de governo. Silveira, por sua vez, foi o *policy entrepreneur*. Esses atores formaram uma fundamental coalisão que inicialmente incluía Clóvis Carvalho e posteriormente agregou Pedro Parente e Martus Tavares. O Presidente Cardoso, na divulgação¹²³ dos resultados do primeiro ano do Brasil em Ação, assinala que “gostaria de concluir, parabenizando o ministro do Planejamento, Antônio Kandir, que foi quem realmente motivou e organizou esse Programa, e o seu Secretário de Planejamento e Avaliação, José Paulo Silveira”.

Kandir, quando recém-chegado no Governo, notabilizou-se por defender uma alternativa à agenda prioritária do governo centrada em políticas macroeconômicas de curto prazo, que fatalmente comprometeria a popularidade do Presidente. Ademais, conseguiu articular um modelo especial de gestão, um fluxo orçamentário-financeiro diferenciado para os projetos prioritários, imune ao contingenciamento aplicado a todos os demais programas e as demais atividades contemplados no orçamento. Sua experiência na área econômica tinha-lhe rendido elementos suficientes para observar que “os recursos disponíveis para o setor público eram não apenas escassos, mas também extremamente variáveis. O que é verdadeiramente preocupante para um projeto é não se ter certeza de que avançará por todos os seus estágios” (BARZELAY, 2004, p. 10).

Silveira, por seu turno, era reconhecido pela experiência nas áreas de qualidade e gerência de projetos. Na condução do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, que envolveu milhares de empresas que tentavam se adaptar à rápida liberalização comercial do País, consolidou sua reputação de líder altamente qualificado no gerenciamento de empreendimentos, adquirida originalmente quando trabalhara na Petrobrás (BARZELAY, 2004).

Durante o período em que fez carreira na estatal, Silveira reestruturou os sistemas de compras da companhia e dirigiu o departamento de pesquisa e desenvolvimento quando a

123 www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/BRACAO4.HTM

empresa estava pesquisa a perfuração em profundidades de grande magnitude em alto-mar. Além dessas atividades, chefiou a unidade de planejamento estratégico quando a empresa estatal estava se preparando para o fim de seu monopólio legal no setor (BARZELAY, 2004). Enfim, era visto com um supergerente. Silveira foi incansável na difusão da ideia que princípios de gerenciamento de projetos podiam ser aplicados em todo o governo federal, tornando o Brasil em Ação uma experiência-piloto.

A atuação de Martus Tavares, secretário-executivo à época do então Ministério do Planejamento e Orçamento, foi fundamental, por outro lado, ao mobilizar quadros técnicos do governo para preparar uma proposta do Executivo de lei complementar a que se refere o art. 165 da Constituição, que substituiria a Lei nº 4.320, de 1964, com a criação, em 1997, da Comissão de Revisão Técnica e Consolidação. As contribuições da comissão formaram as bases conceituais do novo modelo.

5.3 EVENTOS CENTRAIS

Concomitantemente aos trabalhos da Comissão Técnica Revisão e Consolidação, o GTI, foi iniciado processo de contratação, que acabou sendo vencido pelo Consórcio Brasiliana, constituído pela filial brasileira da Booz-Allen & Hamilton Consulting, pela Bechtel International Inc. e pelo o ABN Amro S.A., para a realização do Estudo dos Eixos¹²⁴ Nacionais e Integração e Desenvolvimento. O conceito de eixos foi inicialmente introduzido no âmbito do Programa Brasil em Ação.

124 A referência do conceito de eixos foi o Documento “Infra-Estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América Latina”, de autoria da equipe do Dr. Eliezer Batista, gestor estratégico da Vale do Rio Doce e Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE - no governo Itamar Franco, que sugeria a realização de obras voltadas à conexão do centros de produção do continente aos mercados globais. O apelo político era reduzir o “Custo Brasil”. Posteriormente se tornou crítico do projeto, de acordo com Luis Nassif, em artigo intitulado “Eliezer e o Avanço Brasil, de Luis Nassif”, publicado o jornal Folha de S. Paulo, em 20 de setembro de 2003: “o primeiro erro, segundo Eliezer, foi trocar a visão federativa pela visão regionalizada -pensar regiões em vez de Estados- e a visão econômica pela visão interdisciplinar -tentando focar simultaneamente aspectos econômicos, sociais, tecnológicos. No papel, a ideia era ganhar sinergia, e aqui mesmo se louvou essa intenção. Na prática, por desconhecimento das peculiaridades do federalismo brasileiro, criou-se um imbróglio monumental que tornou impossível a gestão do projeto.”

O estudo buscou traçar uma radiografia do território nacional, identificando “as atividades dominantes” e os respectivos “aspectos sociais e ambientais” em cada um dos recortes espaciais. A visão era a de que as atividades dominantes estariam localizadas em “centros dinâmicos”, apresentados com polos de infraestrutura econômica, responsáveis pelo dinamismo econômico do eixo. Com base na identificação de tais atividades, seria possível estabelecer a dinâmica econômica de cada eixo, com a visão de que “a inserção de cada eixo no País resulta em crescente ‘especialização produtiva’ em torno de determinadas atividades, sendo que cada eixo desempenha um papel na divisão espacial do trabalho estabelecida no âmbito do País, o que pode conduzir a uma maior competitividade” (CONSÓRCIO BRASILIANA, 2000, p. 32).

A perspectiva era, com base na visão de eixos, balizar a organização espacial dos programas do plano, por meio da seleção de oportunidades de investimentos, de interesse tanto para o setor público com o setor privado. Segundo o Livro Branco (BRASIL, 2002, p.28), “o produto final do Estudo foi um portfólio de oportunidades de investimentos públicos e privados para o período 2000-2007, principal subsídio para a elaboração do PPA 2000 –2003”.

No período de dezembro de 1998 a abril de 1999, com a publicação do Decreto nº 2.829, que estabeleceu as normas para a elaboração e gestão do plano plurianual e dos orçamentos da União, realizou-se o inventário das ações de governo em execução, relacionando-as aos problemas e demandas da sociedade que pretendiam resolver, e posteriormente, a reorganização das ações em novos programas. De acordo com o Livro Branco (BRASIL, 2002, p.24), “a agregação de ações segundo os problemas e demandas da sociedade resultou em embriões de programas, que foram analisados por equipes técnicas dos ministérios setoriais e do Ministério do Planejamento e Orçamento”.

A construção da referência estratégica, definindo o universo das diretrizes do governo para o PPA 2000-2003, foi aprovada, em março de 1999, pelo Presidente da República, em reunião com o Ministro Chefe da Casa Civil, o Ministro do Planejamento e os Secretários do Orçamento Federal e de Planejamento e Avaliação. A partir dessas diretrizes estratégicas, foram elaborados 28 macro- objetivos setoriais que tinham como finalidade nortear a formulação das políticas públicas no âmbito de cada ministério e a elaboração dos programas que passaram a integraram o Plano Plurianual. O resultado foi a organização de todas as ações de governo, para o

período de 2000–2003, em 365 programas, constituindo uma referência para a formulação dos orçamentos anuais.

5.4 EVENTOS SIMULTÂNEOS

Nesta seção, serão abordados os eventos simultâneos, aqueles que ocorrem concomitantemente e que contribuem para ocorrência dos eventos centrais, como aqueles que são decorrentes dos eventos centrais e os que os que ocorrem posteriormente, mas estão a eles relacionados. No caso da Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento, destaca-se a experiência do Programa Brasil em Ação na adoção de novo padrão de gerenciamento para um conjunto de projetos de investimentos estratégicos, com garantia de previsibilidade orçamentária e de desembolsos financeiros. Em relação ao eventos relacionados, são mencionados a difusão do novo modelo nos estados e o apoio ao fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas por meio do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE. Por fim, são mencionados os recursos que passaram a ser para a seleção e gestão de ações prioritárias, independente dos processos formais dos plano plurianuais e dos orçamentos anuais.

5.4.1 EVENTOS CONTEMPORÂNEOS

Foi com o Programa Brasil em Ação que o Governo Cardoso iniciou, em 1996, os esforços de renovar sua capacidade de planejamento e de gestão estratégica, com a definição e coordenação de uma carteira de investimentos pelo então Ministério do Planejamento e Orçamento. A primeira meta era criar condições adequadas para implementar um programa de investimentos estratégicos, que representasse a agenda de desenvolvimento do período pós-estabilização da economia.

O programa visava a “dar prioridade a um conjunto de 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do País e estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais” (BRASIL, 1996b, p. 1). Os projetos foram selecionados pelo presidente, governadores

estaduais e parlamentares a partir do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999. Concebido pelo Ministro Antônio Kandir e José Paulo Silveira, titular da Secretaria de Planejamento e Avaliação, teve como inspiração o “Plano de Metas” de JK, visando à associação da figura do Presidente a uma agenda de desenvolvimento (BARZELAY, 2004).

A estratégia de gerenciamento e monitoramento intensivo dos empreendimentos selecionados contemplava: a designação de um gerente para cada empreendimento no ministério setorial, com capacidade técnica e habilidade para trabalhar entre as fronteiras ministeriais e ser responsável pelo monitoramento da execução dos projetos e identificação e remoção de gargalhos; sistema de informações gerenciais, integrando as diversas bases de dados do governo; a adoção de princípios de gerenciamento de projetos com base na doutrina a doutrina do *Project Management Institute* – PMI; a seleção de projetos com base em critérios econômico-espaciais, traçados a partir dos eixos de desenvolvimento, tendo em vista que “a concentração e coordenação das intervenções em determinadas regiões provocam impactos mais positivos sobre o restante do sistema econômico nacional e regional do que uma atuação dispersa ou generalizada” (BRASIL, 1996b, p.3).

Frente à ausência de um padrão de financiamento para fomentar a retomada dos investimentos públicos, a grande inovação do programa foi a garantia de previsibilidade orçamentária e de desembolsos financeiros. Cada projeto contava com uma ação orçamentária própria e o Tesouro liberava os recursos mediante autorização da Secretaria de Planejamento e Avaliação e de acordo com o cronograma e o desempenho alcançado por cada programa. Na apresentação dos resultados do segundo ano do Programa, o Presidente Cardoso destaca o fluxo financeiro diferenciado:

Eles estão sendo liberados à medida que as obras avançam fisicamente, ou, no caso dos projetos sociais, à medida que as metas são alcançadas. Não se trata, simplesmente, de ter o recurso disponível. Às vezes, ele está disponível, mas não é utilizado. Aqui, alcançada a meta, há o recurso. Quando existe o carimbo do Brasil em Ação, há a garantia de disponibilidade de recursos (BRASIL, 1997d, p.1)

5.4.2 EVENTOS RELACIONADOS

Ainda em 2000, foi iniciada a expansão da reforma para os entes subnacionais, com vistas ao fortalecimento da capacidade de planejamento e execução e o alinhamento dos estados com as novas diretrizes adotadas no plano federal. Com a reativação, em fevereiro de 2000, do Fórum Nacional de Secretários de Planejamento, o tema foi incorporado à agenda das reuniões, que passaram a contar com a participação do Ministério do Planejamento e Gestão, criando um espaço de discussão e cooperação entre o Governo Federal e os estados (BRASIL, 2002, p. 40). Posteriormente, outro elemento propulsor do PPA, em conjunto com outras políticas de gestão pública, foi o Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública – PNAGE, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com o objetivo geral de melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público.

5.5 EVENTOS POSTERIORES

Embora a Reforma Gerencial de 2000 tenha promovido a integração das políticas com a lógica orçamentária, o novo modelo pouco avançou em termos de articulação das políticas por meio da gestão por programas. A opção pela completa integração entre plano e orçamento introduzida pela reforma apresentou, como efeito colateral, a perda ainda maior do caráter estratégico dos planos plurianuais, que não conseguiram funcionar como instrumento de coordenação e distinção de prioridades políticas do governo. O novo modelo aproximou o PPA de um formato de orçamento plurianual, em vista de sua apresentação do PPA no mesmo nível de detalhes do orçamento anual, abarcando tanto as ações que conferem materialidade às prioridades de governo, quanto às demais ações ordinárias destinadas a financiar despesas obrigatórias e semi-obrigatórias, apesar de fornecer informações apenas indicativas de alocações de recursos.

Ao não privilegiar o caráter estratégico e seletivo que uma peça de planejamento deve apresentar, em vista da necessidade de distinguir as prioridades políticas do governo, não conseguiu alçar a função de coordenar o sistema de planejamento e orçamentário, que, ainda que pareça ser único e integrado, é fragmentado em cinco processos – Plano Plurianual, Lei de

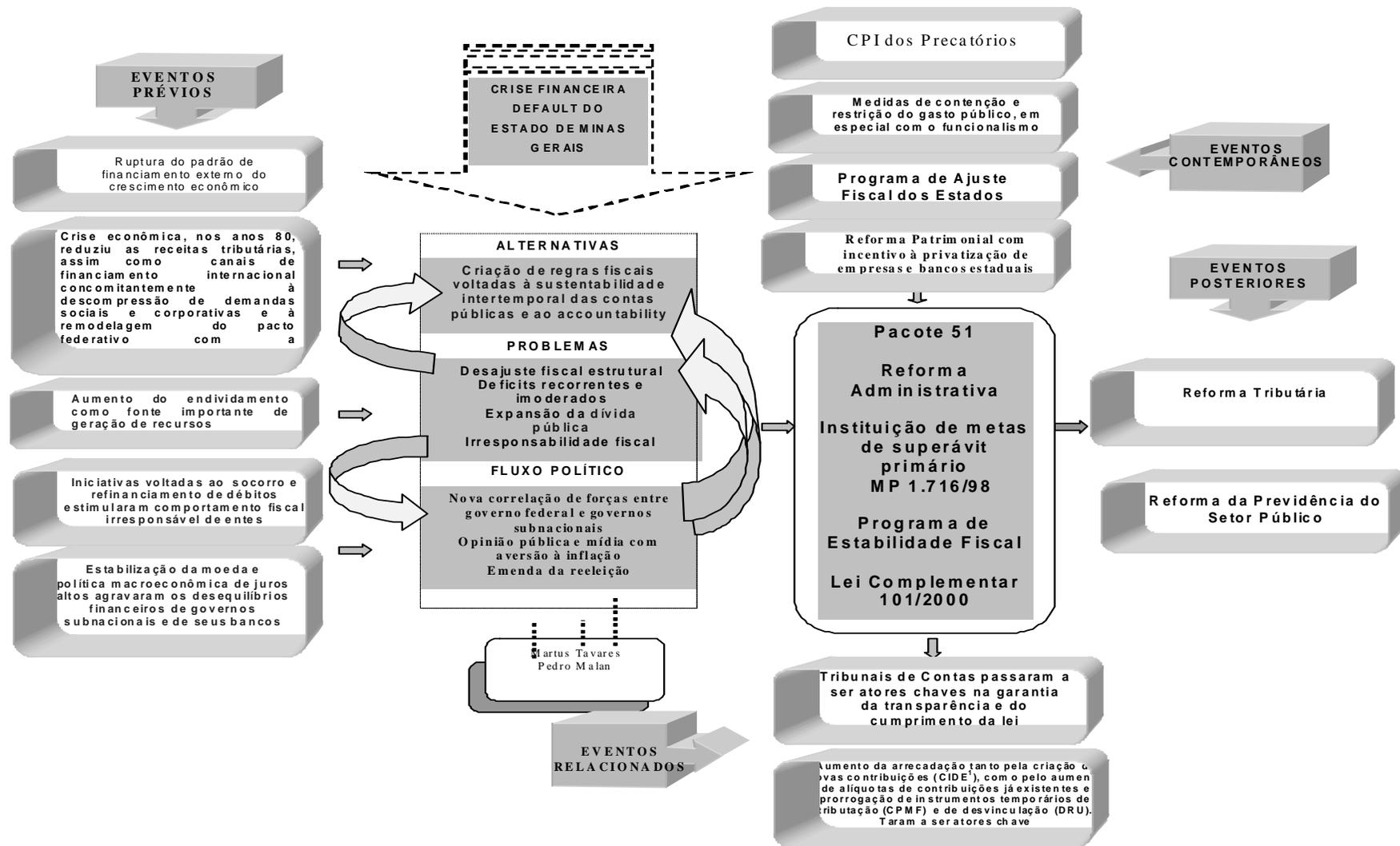
Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, Decreto de Programação Orçamentária, Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas. Por outro lado, a necessidade de obtenção de superávits primários inverteu a importância dos instrumentos de programação, conferindo peso mais importante para a avaliação bimestral de receitas e despesas. Em consequência, as prioridades do governo passaram a ser definidas *ad hoc* por meio de diferentes recursos, independentemente dos procedimentos formais de programação no âmbito dos processos de elaboração dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais. No PPA 2000-2003, foram destacados os projetos estratégicos, ao passo que, no plano seguinte, ganharam relevo as metas presidenciais, posteriormente os projetos pilotos de investimentos, mais recentemente o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, a Agenda Social e o Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE. Todas essas programações, eleitas como prioritárias, passaram a receber tratamento diferenciado, tanto no que se refere ao monitoramento quanto ao poder de barganha na negociação dos contingenciamentos orçamentários ou até mesmo se beneficiando de um regime orçamentário especial para garantir a execução (IPEA, 2008). A seletividade por meio de programas de investimentos prioritários se tornou um mecanismo importante para acomodar despesas que devem ser blindadas dos apertos fiscais dentro do orçamento discricionário, à semelhança do Programa Brasil em Ação.

6. ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DO EPISÓDIO 3 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Este capítulo trata da narrativa da sequência de eventos e dos elementos constitutivos do processo que determinou a dinâmica da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A pesquisa foi feita com base em documentos oficiais, em especial a Exposição de Motivos nº 332 MF-MOG, de 7 agosto de 1996, que acompanhou a Medida Provisória nº 1514, que trata do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional – PROES, a Exposição de Motivos nº 559, 12 de dezembro de 1996, que acompanhou a Medida Provisória nº 1560, que trata do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/1997), o documento que anuncia o Programa de Estabilidade Fiscal, de 28 de outubro de 1998, a Exposição de Motivos nº 543 A/MF/MOG, de 8 de setembro de 1998, que acompanhou a Medida Provisória nº 1.716, de 1998, que estabeleceu metas de superavit, na legislação de controle de endividamento e gastos, a Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999, que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, nas transcrições dos discursos dos dirigentes do Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos documentos e arquivos publicados no Banco Federativo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e em artigos publicados em jornais.

Na Figura XII, está representada a composição dos elementos configuradores do processo de *policy-making* da Lei de Responsabilidade Fiscal. A pesquisa buscou responder às seguintes indagações: quais ocorrências explicam a formação dessa agenda? Quais as interpretações de problemas que moldaram o seu escopo? Como surgiu a ideia da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal? Havia estudos anteriores ao processo desencadeado em 1998? Quais alternativas estavam em discussão e quais foram selecionadas? Qual a influência do contexto político e institucional? Quais são os fatores conjunturais ou as oportunidades de mudanças que implicaram a combinação de problemas reconhecidos, alternativas selecionadas e contexto político favorável? Qual o papel dos *entrepreneurs* nesse processo?

FIGURA XII – Modelo Explicativo do Episódio 3 Lei de Responsabilidade Fiscal



6.1 EVENTOS ANTECEDENTES

Os efeitos do colapso do modelo de financiamento do Estado desenvolvimentista, a partir da segunda crise do petróleo em 1979 e da crise da dívida em 1982, também provocaram mudanças no relacionamento financeiro e fiscal entre os entes federativos no Brasil.

Além da limitação das fontes de financiamento externo, a crise econômica implicou perda de receita tributária aos entes federativos, gerando uma fragilização financeira e fiscal do Estado brasileiro, em um contexto de aceleração do processo inflacionário. Os problemas fiscais foram agravados pela “estatização da dívida, que levou o setor público a gradativamente tornar-se responsável por cerca de 80% da dívida externa brasileira” (GOBETTI e AMADO, 2011). Como política de ajuste da economia brasileira à crise do setor externo, o governo federal decidiu arcar com boa parte dos ônus que, de outra forma, recairia sobre o setor privado (GOBETTI e AMADO, 2011; OLIVEIRA e FONTENELE e SILVA, 2000).

Após o acordo com o FMI, a política de forte ajuste das contas públicas e restrições de acesso às fontes internas de crédito implicaram uma restrição orçamentária federal severa, que levou não só a uma redução das transferências federais aos Estados e à consequente queda na receita fiscal dos Estados, como também dificultou a expansão dos empréstimos do Estados em órgãos federais (LOPREATO, 1992). Além disso, houve um aumento substancial de gastos, ao longo dos anos oitenta e noventa, em razão da descompressão de demandas sociais e corporativas conjugada com a ampliação da descentralização fiscal.

Há que se registrar as mudanças nas relações intergovernamentais entre a União e os governos subnacionais desde a reforma tributária de 1965-67, comandada por Roberto Campos e Otávio Bulhões, que aumentou a dependência desses entes de transferências tributárias e não tributárias da União. De caráter substancialmente centralizador, a reforma concentrou receitas tributárias na União e limitou o poder dos governos subnacionais de legislar em matéria tributária. A fixação de alíquotas, a criação de impostos, a concessão de incentivos e as isenções eram prerrogativas exclusivas do poder central, implicando o esvaziamento político e econômico dos entes subnacionais (REZENDE e AFONSO, 1988). Em

outras palavras, a limitação possibilitava que “o imposto [o ICM] gerasse arrecadação sem que pudesse ser usado como instrumento de política” (VARSANO,1996, p.10).

A preservação de certa autonomia, assegurada pelos mecanismos compensatórios, como os Fundos de Participação¹²⁵ dos Estados e dos Municípios, também foi restringida pela redução dos percentuais e definição de vinculações dos recursos transferidos a projetos específicos. Essas vinculações tinham o propósito de viabilizar uma ação coordenada entre empresas federais e estaduais, voltada ao provimento de infraestrutura. Esse modelo de centralização fiscal nas mãos do governo federal era condizente com o contexto de exceção política, orientado para a centralização de poder político, fiscal e financeiro. Além disso, o modelo de desenvolvimento autárquico demandava aumento da carga tributária para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do crescimento (REZENDE e AFONSO, 2003).

Uma certa reversão da centralização somente foi efetivada na primeira metade dos anos de 1980, com as emendas Passos Porto e Airton Sandoval e, finalmente, com a Constituinte de 1988, que foi o ápice das pressões políticas das esferas subnacionais por maior descentralização de receitas¹²⁶. Entretanto, a recessão do período acabou diluindo os ganhos tributários dos governos advindos dessas emendas.

Submetidos a uma crescente restrição de financiamento decorrente da crise externa, os Estados passaram a se utilizar de articulações financeiras para sustentar o padrão de gastos e atenuar os efeitos da crise, envolvendo Tesouros Estaduais, empresas estatais estaduais e bancos estaduais, além de barganha junto à União, visando à obtenção de crédito de fontes federais e transferências de dívidas para o Tesouro Federal e o Banco Central. A multiplicidade de fontes de financiamento que governos estaduais faziam uso incluíam: a

125A Lei Complementar N.º 40, de 30/12/68 reduziu a metade o percentual dos fundos, criando simultaneamente o Fundo Especial - FE, formado por 2 % da arrecadação do IR e IPI, cujos recursos eram transferidos para os estados mais pobres (OLIVEIRA e FONTENELE e SILVA, 2000).

126 No que tange às relações entre o governo central e as instâncias subnacionais, o argumento de Resende e Afonso (2003) é que o Estado brasileiro se traduz em um movimento “pendular”, oscilando, ao longo de sua história, em ciclos, ora de maior centralização ora de maior descentralização.

emissão de títulos estaduais, grande parte adquirido pelos bancos estaduais, obtenção de crédito direto de banco estadual e junto às instituições financeiras federais; rolagem de títulos estaduais pelo Banco Central, trocando-os por títulos federais; obtenção de crédito de curto prazo junto aos bancos privados e instituições públicas, as chamadas Antecipações de Receitas Orçamentárias - ARO. Soma-se ainda o financiamento por meio do imposto inflacionário, já que os governos subnacionais podiam reduzir o valor real das despesas com a postergação dos desembolsos para salários e contratos (LOPREATO, 2002).

Em vista da explosão da dívida mobiliária estadual e insolvência de importantes bancos estaduais, o colapso do financiamento estadual, ao final da década, é retratado por Lopreato (1992, p 50) nos seguintes termos:

os tesouros, as empresas e os agentes financeiros, envolvidos com os problemas de endividamento e sem a base de financiamento anterior, perderam os poderes de alavancar recursos e de garantir os investimentos em áreas fundamentais e, até mesmo, os gastos da máquina administrativa.

As crises de solvência dos governos estaduais e seus bancos tornavam inevitáveis o auxílio financeiro da União, renegociando dívidas e implementando operações de saneamento financeiro dos bancos. Na prática, a União, por meio do Tesouro Nacional e Banco Central, atuava como prestamista de última instância aos governos subnacionais, assumindo dívidas em moratória e criando condições mais favoráveis para a retomada do pagamento dos encargos financeiros correspondentes. A previsibilidade de socorro financeiro federal consolidou um padrão de relações intergovernamentais entre União e governos subnacionais baseado no princípio *moral hazard*, uma vez que Estados e Municípios alcançaram a descentralização política e fiscal, mas estavam sujeitos a uma restrição orçamentária fraca. Nesse contexto, a expectativa de que o governo central garantiria auxílio financeiro em caso de insolvência financeira induzia a uma gestão imprudente das finanças públicas subnacionais, aumentando o risco potencial de endividamento excessivo dos governos subnacionais, como também comprometendo a capacidade do governo central em manter a disciplina orçamentária e a estabilidade macroeconômica.

Em outras palavras, a existência de uma condição de *Soft Budget Constraint*, conforme proposto por Kornai (2004), fez com que o governo federal não tornasse crível suas declarações de não refinar dadas dos entes federativos em caso de *default*. O resultado é a potencialização do comportamento de gastar para além da base fiscal e contar com a cobertura dos deficits por meio de crédito. Sendo variável em termos regionais e setoriais, o auxílio financeiro do governo federal representava uma das expressões mais exacerbadas de problemas *common pool* no país.

A trajetória de endividamento dos estados, entretanto, não foi consequência exclusiva da crise de financiamento dos anos de 1980 e do comportamento predatório dos governos subnacionais. O modelo de relações intergovernamentais que imperou na década anterior teve participação importante, de forma que os governos estaduais passaram a registrar, desde o final dos anos de 1970, um estoque crescente de dívida, cujo montante, em 1982, atingiu mais de 6% do PIB (VARGAS, 2006). A cultura de gastos acima da base fiscal, em verdade, foi potencializada no contexto da política geral de estímulo ao investimento e ao crescimento econômico patrocinada pelo governo militar, em que a flexibilidade orçamentária era o fundamento do quadro institucional, tanto na esfera federal quanto estadual (VARGAS, 2006; LOPREATO, 2002).

Nesse período, além do interesse dos governos subnacionais em buscar fontes alternativas de financiamento em razão perda de autonomia tributária, assistiu-se um crescente estímulo federal à tomada de crédito e à implementação de investimentos, financiada por uma estrutura em que tesouros, estatais e bancos estaduais atuavam em estreita complementaridade frente às ações do governo federal (VARGAS, 2006). Em vista da lógica desenvolvimentista, o acesso ao crédito foi facilitado no âmbito de “grandes projetos” e a legislação, que comportava exceções, não controlava o montante do endividamento, mas a aplicação do recursos nos investimentos considerados prioritários pelo governo federal (REZENDE e AFONSO, 1988; ALMEIDA, 1996). Apesar das regras de controle de endividamento, desde meados de 1960, os Estados incorreram continuamente em endividamento extralimite baseado nas brechas na legislação.

No período de 1968-75, as resoluções¹²⁷ do Senado Federal, que já tinham competência de fixar os limites globais de endividamento dos entes subnacionais, prevista na Constituição de 1967, prorrogaram sucessivamente a proibição de contração de obrigações pelos estados e municípios, pelo prazo de dois anos, excetuando, no entanto, operações por antecipação de receita e nos casos de financiamentos “de obras e serviços reprodutivos” ou em casos emergenciais, desde que os pedidos, “minuciosamente” fundamentados, fossem apresentados ao Conselho Monetário Nacional e deliberados pelo Senado.

A partir de 1975, as regras¹²⁸ de controle de financiamento do Senado Federal passaram a vincular a capacidade de endividamento dos entes subnacionais à receita líquida; entretanto, perpetuava a cultura das exceções. Em primeiro lugar, liberava a aplicação dos limites para operações de crédito realizadas com recursos do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FNDU, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAZ e do Banco Nacional de Habitação - BNH. Contemplava ainda a possibilidade de suspensão dos limites para estados e municípios que realizassem operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou ainda, em casos de excepcional necessidade e urgência, apresentada, em qualquer hipótese, cabal e minuciosa fundamentação.

Após o acordo com o FMI, em 1983, o elemento nuclear da política econômica passou a ser o controle do déficit público, sendo adotados procedimentos internacionalmente aceitos para o acompanhamento de metas periódicas explícitas de déficit (OLIVEIRA e FONTENELE e SILVA, 2000). Data desse período, a introdução do conceito – as Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP – que servia como uma medida para mensurar o déficit público.

Eram inevitáveis medidas para corrigir o desequilíbrio do setor público federal em função da política de enfrentamento da crise da dívida externa, privilegiando a manutenção dos compromissos financeiros e as transferências de recursos ao exterior (LOPREATO, 2002b).

¹²⁷ Resoluções do Senado Federal nº 58, de 1968; nº 79, de 1970, nº 52, de 1972 e nº 35 de 1974.
¹²⁸ Resoluções nº 62, de 1975; nº 93, de 1976; nº 64, de 1985; nº 140, de 1985; e nº 87, de 1987.

Uma primeira providência foi aparelhar o Banco Central para possibilitar o registro das operações de endividamento do setor público de maneira consolidada (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001). Outra inovação, no campo do endividamento, foi a Resolução do Banco Central nº 831/1983 que impôs limites nominais ao financiamento do setor públicos junto ao sistema financeiro nacional, atingindo os governos subnacionais (LOPREATO, 2002b).

Nesse contexto, tornaram-se prementes novas institucionalidades¹²⁹, já relacionadas no capítulo anterior, para o maior controle das finanças da União, em especial para explicitar as transações que se verificavam entre o Tesouro Nacional e o Banco Central de forma incestuosa e que provocavam desequilíbrios fiscais, cobertos principalmente com expansão monetária (OLIVEIRA e FONTENELE e SILVA, 2000). Essas medidas e instrumentos, introduzidos no período 1985-87, representaram um marco na construção de instituições fiscais para a maior transferência e controle das finanças públicas e do endividamento público no país.

Com o controle do deficit público assumindo papel central na política econômica, a questão do endividamento dos governos subnacionais ganha prioridade. Entretanto, o foco não era mais o controle do uso dos recursos, mas o acesso a novas operações de crédito e, principalmente, a rolagem do estoque de dívida acumulada (LOPREATO, 2002b; ALMEIDA, 1996). A criação da Secretaria do Tesouro Nacional - STN - com a missão, entre outras, de acompanhar as finanças dos Estados e Municípios, traduz a importância da agenda de ajuste e de limitação da atuação financeira dos governos subnacionais.

¹²⁹Apesar de relacionadas no capítulo anterior, essas novas institucionalidades referem-se à: inclusão, a partir da proposta orçamentária da União para 1986, das despesas de natureza fiscal até então integrantes do orçamento monetário; eliminação, em janeiro de 1986, da chamada conta movimento do Banco Central junto ao Banco do Brasil, extinguindo-se o mecanismo de financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central; a criação, em março de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN como órgão central dos sistemas de administração financeira — inclusive programação financeira do Tesouro Nacional —, contabilidade e auditoria; a introdução do regime de caixa único, pelo qual passaram a transitar pelo Tesouro Nacional todos os recursos orçamentários; implantação, em janeiro de 1987, do Sistema Integrado de Administração Financeira -SIAFI, que processa *on line* as operações financeiras da administração federal; inclusão no orçamento da União, a partir de 1988, de todas as operações oficiais de crédito anteriormente integrantes do orçamento monetário; a transferência da administração da dívida pública federal do Banco Central para o Tesouro Nacional. A partir de 1987, o Banco Central passou a atuar apenas como operador nos leilões de títulos do Tesouro Nacional junto aos *dealers* autorizados, mantida a faculdade de comprar e vender títulos da dívida pública para fins de política monetária (OLIVEIRA e FONTENELE e SILVA, 2000).

A Constituição de 1988 fortaleceu os rumos do processo de ordenamento fiscal, dando sequência às linhas gerais do arranjo institucional-legal que estava sendo construído desde a primeira metade dos anos oitenta (TAVARES¹³⁰, 2005). Nas novas disposições constitucionais, foi vedada a concessão de empréstimos diretos ou indiretos do Banco Central ao Tesouro Nacional ou a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira, além de prevista legislação própria para regular as funções e o grau de autonomia do Banco Central, como também instituída a unificação de todos os orçamentos existentes, determinando que qualquer despesa pública só pode ser realizada com prévia autorização legislativa. “Assim, nenhum centavo arrecadado pode ser gasto fora do orçamento unificado aprovado pelo Congresso Nacional”, enfatiza Tavares (*ibid*, p. 83).

De modo geral, foram fixados princípios e limites a serem observados por todos os Poderes e por todos os entes da Federação, a exemplo da determinação de que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, estados e municípios não poderá exceder a 60% da receita corrente líquida. A nova Carta ainda manteve como competência¹³¹ privativa do Senado a fixação dos limites de endividamento dos três entes federativos, mas a desdobrou em quatro dispositivos, que contemplam não apenas a fixação de limite para a dívida consolidada, como também critérios para autorização de operações de crédito interno ou externo e para a concessão de garantia da União, além da fixação de limites para as dívidas estadual e municipal.

No regime fiscal introduzido pela nova Carta, o controle prévio do Poder Legislativo sobre matérias de iniciativas do Poder Executivo foi ampliado. A criação de tributos e despesas e a instituição de renúncia fiscal, subvenção ou subsídio, de qualquer natureza passou a depender de prévia autorização legislativa. Tavares (2005, p.83) assinala que, para garantir a aplicação das mesmas regras, “as constituições estaduais e leis orgânicas municipais ficaram subordinadas a todos esses preceitos da nova Constituição Federal”. O mesmo autor destaca que

130 Martus Tavares, secretário-executivo entre 1996 e 1999 e, entre 1999 e 2002, Ministro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi um dos *policy makers* e *political entrepreneurs* da LRF.

131 A Constituição Federal de 1967 previa, no artigo 8º, inciso IX, a competência da União para fiscalizar qualquer operação de crédito, capitalização ou seguros e atribuía privativamente ao Senado a competência de fixar os limites globais de endividamento dos entes subnacionais, conforme o disposto no artigo 45, inciso II, e artigo 69, parágrafo 8º.

foi ainda lançada a base constitucional para a futura Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em consideração a previsão, no artigo 163, de edição de lei complementar para fixar os princípios norteadores das finanças públicas no País, dispondo sobre finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias e emissão e resgate de títulos da dívida pública.

Em contraposição, o jogo de forças favorável aos governos subnacionais se traduziu em uma maior inflexão da centralização fiscal, sem a correspondente descentralização de responsabilidades quanto à prestação dos serviços públicos, fragilizando a já debilitada situação fiscal da União. Esse resultado foi uma reação dos governos subnacionais às pressões do governo federal para que fossem pagos os serviços da dívida externa e realizado o ajuste de suas contas, como também ao impacto sobre as finanças públicas subnacionais da concentração de receita tributária do período anterior. Almeida (1996a, p.11) assinala, no entanto, que “a descentralização tornou ainda mais explícita a insuficiência dos controles de endividamento, pois a participação das dívidas das esferas estaduais na Dívida Líquida do Setor Público - DLSP cresceu em todos os anos a partir de 1988”.

A questão do endividamento dos governos subnacionais, entretanto, não encontrou equacionamento definitivo nos anos de 1980 e as soluções propostas *ad hoc* para as sucessivas crises da dívida estadual que precederam o Real, em especial as de 1987, 1989 e 1993, não foram capazes de promover uma reestruturação efetiva do crescente estoque da dívida estadual, particularmente a dívida mobiliária de bancos e governos estaduais de maior peso econômico (VARGAS, 2006; ALMEIDA, 1996a).

A dívida externa estadual foi internalizada ao longo dos anos de 1980 e, com a crescente deterioração das finanças estaduais, o governo central foi forçado a relaxar o acesso ao crédito e federalizar, ou seja, assumir e reescalonar em 1989 (LOPREATO, 2002b; ALMEIDA, 1996a). Nesse ano, o Banco do Brasil foi autorizado, sob o amparo da Lei nº 7.986/89, a refinar as dívidas dos estados junto ao Tesouro Nacional referentes aos mecanismos¹³² de internalização e federalização de dívidas externas estaduais contraídas com aval do Tesouro

132 O processo de federalização da dívida externa foi realizada por meio de empréstimos-ponte e da cobertura forçada de empréstimos da esfera estadual pelo Tesouro Nacional., ao amparo dos avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos (ALMEIDA, 1996).

Nacional e as operações de crédito internas realizadas com base na Lei nº 7.614/97¹³³. A dívida extralimite, junto às instituições financeiras federais, só foi renegociada em 1993. Quanto à dívida mobiliária, as iniciativas voltadas a estancar a expansão, em especial por meio da troca de títulos estaduais por federais, não conseguiu evitar o seu contínuo crescimento, em especial a partir de 1989, como destacam Vargas (2006) e Almeida (1996a).

A despeito da União perseguir a restrição da concessão de crédito aos Estados por meio de medidas do Banco Central e também a redução dos espaços das exceções na legislação de limite de endividamento estabelecida pelo Senado, os Estados exploraram seu poder político, que passaram a gozar ao longo do processo de redemocratização do país, para flexibilizar as regras de rolagem e de contratação de novas dívidas, pressionar pelo socorro federal e obstacularizar a definição de uma política de reciclagem de dívidas e de contratação de créditos suplementares, em vista da manutenção da estrutura institucional do padrão de financiamento anterior e à garantia da renegociação de suas dívidas (LOPREATO, 2002b). Apenas em 1993, com o Plano de Ação Imediata – PAI - é que se começa a obter algum resultado em reduzir a inadimplência de governos subnacionais e estancar as relações ente tesouros e bancos estaduais. Tavares (2005, p. 85) ilustra o poder político dos governadores e o uso dos correspondentes votos dos “seus” deputados e senadores como poder de barganha junto ao governo central nos seguintes termos:

A nossa cultura político-administrativa, até a aprovação da LRF, era caracterizada pela falta de compromisso institucional em relação à dívida. Assim, quando um novo governador ou prefeito tomava posse, tomava também um avião para ir a Brasília queixar-se de que estava recebendo o estado ou o município em péssimas condições financeiras e dizer que a dívida encontrada não tinha sido feita por ele e que, portanto, não a pagaria, a menos que o governo central o ajudasse. Da mesma forma, mencionava os problemas relativos a seus bancos, prometia não utilizá-los como seus antecessores, jurava respeito ao BC e, depois, nada cumpria.

133 Com a Lei nº 7.614/87, a expectativa era de que o alongamento do perfil da dívida estadual, conjugado à descentralização de recursos a ser instaurado com a nova Constituição, promovesse o ajuste fiscal e financeiro das esferas subnacionais (ALMEIDA, 1996a). Na prática, tratava-se, conforme observa Oliveira e Fontenele e Silva (2000, p. 110) de um processo *sui generis* pelo qual a União — e não o sistema financeiro — passou a financiar os estados”. A referida autorizava a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito com estados e municípios junto ao Banco do Brasil e a emissão de títulos da dívida mobiliária para atender à rolagem da dívida interna e ao déficit corrente daquele, à conta e risco do Tesouro Nacional.

Enfim, a natureza da crise da dívida pública estadual nos anos de 1990 foi fortemente condicionada pelos incentivos, determinados pela arquitetura institucional vigente nas décadas anteriores, em função dos quais a esfera estadual pôde efetuar operações de crédito e rolar seu estoque de dívida (ALMEIDA, 1996a). A perpetuação dessas condições e a consequente deterioração das finanças estaduais não decorreram, entretanto, apenas dos aspectos endógenos ao próprio regime fiscal e financeiro vigente no período compreendido entre a crise da dívida externa e o Plano Real. O relevante poder político dos governos subnacionais na dinâmica política nacional explica boa parte desses aspectos (VARGAS, 2006, SAMUELS, 2003). Azaku e Abrúcio (2003, p.2) colocam que, em tal dinâmica, “os governadores estaduais passaram a atuar como forte *veto player* às políticas propostas de estabilização monetária e fiscal dos três primeiros governos civis”.

Nesse contexto, a transição para um novo modelo de relações federativas somente vai ter início, em 1993, na preparação do Real, com introdução de medidas de ajuste fiscal e de disposições para restringir a dívida subnacional no âmbito do PAI e, posteriormente, em 1994, com a criação do FSE, quando são delineadas as bases de um novo regime fiscal, pautado pela definição prévia de metas de superávits primários e o comprometimento explícito com a trajetória de sustentabilidade da dívida pública.

As duas medidas, que precederam a implantação do Real, que previam um conjunto de alterações tributárias¹³⁴, visavam, como já visto no capítulo 4, a um equilíbrio inicial por meio da ampliação da arrecadação e pela retenção de parcelas das transferências aos governos subnacionais, pavimentando o caminho para a implementação do Plano Real.

O PAI, adicionalmente, envolvia medidas de restrição de crédito aos Estados, de vedação da concessão de empréstimos dos bancos aos seus controladores e proibição de socorro financeiro federal aos bancos estaduais. Além disso, previa penalidades, a exemplo da suspensão de transferências voluntárias aos Estados inadimplentes e a previsão de execução das garantias oferecidas na concessão de aval a operações externas dessas unidades, o cumprimento

¹³⁴ Elevação de alíquotas e da criação do Imposto Provisório sobre Movimentação – IPMF (EC nº3/93), que se tornaram essenciais para “fechar o caixa”.

das obrigações com o Tesouro. Nesse mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 3/93 eliminou a restrição à retenção de recursos de transferência e receitas próprias como garantias de contratos de crédito às esferas subnacionais. Por outro lado, proibiu, em vista do crescimento da dívida mobiliária estadual, a emissão de títulos da dívida pública estadual e municipal que não fosse para o refinanciamento do principal e do serviço da dívida correspondente até 1999, excetuando a emissão para o pagamento de precatórios pendentes na data de promulgação da Constituição. A emissão desses papéis, adquiridos quase integralmente pelos bancos dos respectivos estados, como já observado, era uma das principais fonte de crédito dos governadores.

Com a aprovação da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, a dívida dos estados com as instituições federais foi refinanciada, por 20 anos, pelo Tesouro Nacional, com base no limite de comprometimento da receita líquida real em 9% para 1994 e em 11% para os anos subsequentes. A inovação, que não existia em renegociações anteriores, ficou por conta da criação de um mecanismo de *enforcement* para reduzir a inadimplência, ao estabelecer a possibilidade de bloquear as receitas tributárias próprias dos estados, tipicamente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, para assegurar o pagamento das prestações. Essa faculdade, prevista na Emenda Constitucional nº 3/93, representou uma nova base de relacionamento entre o governo central e os governos estaduais, ao conferir um instrumento para tornar mais efetivo o cumprimento das obrigações assumidas pelos estados e municípios no refinanciamento de suas dívidas. A Lei nº 9.496/97, posteriormente, regulamentou esse dispositivo constitucional.

Entretanto, foi o fim do regime de alta inflação, que criou as condições para a condução de um processo mais efetivo de restrição fiscal e financeira dos governos subnacionais. Primeiro, ao suprimir receitas inflacionárias e eliminar a possibilidade de comprimir o gasto real, a estabilidade desnudou as dificuldades orçamentárias de estados e municípios, especialmente quanto às despesas com a folhas de pagamento, que em alguns casos, comprometiam de 80% a 90% das receitas estaduais. Além do fim da erosão inflacionária, foram decisivos ainda o crescente aumento autônomo de gastos e a elevação da taxa de juros real, que aumentaram as despesas reais subnacionais e, por conseguinte, implicaram deficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas. Com efeito, tornava-se inadiável o enfrentamento de questões que vinham-

se arrastando desde a década de 1980. Os desequilíbrios financeiros dos bancos estaduais também foram agravados e nem mesmo a intervenção¹³⁵ do Banco Central em diversos bancos estaduais e as trocas de títulos dos estados por títulos federais foram suficientes para conter o crescimento das dívidas, a deterioração patrimonial e o risco de iliquidez dos bancos estaduais (RIGOLON e GIAMBIAGI, 1999). Por outro lado, a estabilização econômica garantiu apoio popular e parlamentar ao Presidente Cardoso e reestabeleceu o poder político do governo central frente aos governos subnacionais, dada a fragilidade financeira dos estados e dos principais municípios, permitindo que o governo federal avançasse na implementação de mecanismos de restrição e controle das finanças subnacionais.

A partir de 1995, inaugura-se uma segunda etapa de mudança do regime fiscal brasileiro. Com a situação fiscal e financeira dos estados caminhando para a insolvência, inicia-se um processo de refinanciamento de dívidas, seguido da privatização dos bancos e empresas estaduais, desmontando a lógica de financiamento anterior, responsável pela alavancagem dos gastos públicos no âmbito dos estados, além da introdução de disposições para contenção e restrição do gasto público, em especial com o funcionalismo. O projeto do novo regime fiscal, que envolveu um novo padrão de relações intergovernamentais e intragovernamentais, vai se consolidar com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, com a instituição de regras rígidas de comportamento orçamentário (*hard budget constraints*), tendo em vista a limitação dos deficits públicos e da expansão do endividamento.

¹³⁵ Em dezembro de 1994, o Banco Central intervém nos dois principais bancos estaduais, o Banespa (SP) e Banerj (RJ), numa prévia do PROES (Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Bancária)

6.2 – FORMAÇÃO DA AGENDA DO EPISÓDIO LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SEGUNDO O MODELO DE KINGDON (1995)

Essa seção apresentará a constituição da proposição e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando identificar quais fatores ligados ao fluxo de problemas, de propostas e do contexto político explicam a ascensão dessa questão na agenda no governo.

6.2.1 VISÃO DO PROBLEMA

Para compreender o processo de construção da ideia de que “o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada” ou, em outras palavras, de que “os governos precisam caber nos seus mandatos”¹³⁶, que adquiriu centralidade na formulação e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é demais retomar os pressupostos da definição de problema para Kingdon (1995). Problemas não ganham atenção por acidente. Para uma condição se tornar um problema, como já falado, atores políticos e econômicos precisam estar convencidos que algo precisa ser feito e esse processo se dá por meio de indicadores, avaliação do desempenho governamental e ou eventos focalizadores.

Ainda que a questão fiscal¹³⁷, em maior ou menor grau, tenha ocupado espaço nas preocupações dos governos nas últimas três décadas, foi, nos períodos de crise, que assumiu certa centralidade na agenda governamental. Foi assim na crise da dívida externa, em 1982, em que o ajuste fiscal foi caracterizado como instrumento fundamental para combater a crise do balanço de pagamentos e o processo inflacionário, posteriormente na crise hiperinflacionária de

136 Expressão utilizada recorrentemente pelos formuladores da lei, conforme Martus Tavares e José Roberto Afonso em artigo na Folha de São de Paulo: “assim, poderemos ser uma federação autêntica, em que cada governo cabe dentro de se u território e as ações de cada **governante cabem dentro de seu mandato.**(grifo nosso). TAVARES, Martus e AFONSO, José Roberto R. Por quê dizer não à irresponsabilidade. Folha de S. Paulo, 18.mar.2001, p. A2. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/lrf/conteudo/lrf_midia /artigo _porque_dizer_ nao.htm>. Acesso em: 21.Set.2011.

137Gobetti e Amado (2011, p. 8) colocam que, a despeito do consenso de que “o déficit fiscal é um dos problemas crônicos que estaria na raiz dos desequilíbrios internos e externos que impediriam o país de crescer a um ritmo mais veloz”, a análises das origens da crise são controversas: populismo econômico dos governos do ex-Presidentes Figueiredo e Sarney (Bresser Pereira e Dall’Acqua, 1991 1986), ruptura do padrão de financiamento externo no início dos anos 80 (Franco, 1995), descompressão de demandas sociais e corporativas e à remodelagem do pacto federativo no início do regime democrático (Franco, 1995; Simonsen, 1989), perda de receita tributária com o efeito Tanzi e pelo aumento das despesas de custeio a partir da redemocratização (Simonsen, 1989).

1990, após um período¹³⁸ em que prevaleceu a visão heterodoxa de que o ajuste fiscal não era de fundamental importância no combate ao processo inflacionário, e na preparação do Real. Mais uma vez, depois de três ataques especulativos contra o Real - em 1995, 1997 e, por último em 1998, em que “o instrumento clássico – a alta da taxa de juros - não se mostrava eficaz” (GIAMBIAGI, 2006, p. 178), o controle do déficit público ganhou nova ênfase.

Como já discutido na análise do episódio 1, o Plano Real foi a primeira experiência em que a conexão entre inflação, estabilidade macroeconômica e desequilíbrio fiscal em todos os níveis de governo estava no centro do diagnóstico. Na concepção do plano, o equilíbrio fiscal nas contas dos governos nas esferas federal, estadual e municipal era considerado uma premissa para a manutenção do controle sustentável da inflação. Nas duas primeiras fases, correspondentes ao Programa de Ação Imediata e à criação do Fundo Social de Emergência, o governo federal investiu na construção simbólica do conceito de déficit orçamentário potencial com inflação zero e a erosão pela inflação das despesas orçamentárias do governo, já explorado no Capítulo 4, em vista da definição de que “a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica” (BRASIL, 1993 a, p.1; 1993b, p.1), buscando formar um consenso nacional em torno da necessidade de zerar o déficit operacional como pré-condição para a estabilização.

Inicialmente, a opção foi a adoção de uma política conservadora, o PAI. Como uma primeira iniciativa de esforço fiscal e de aperfeiçoamento de mecanismos institucionais de controle, que visava ao equilíbrio orçamentário de 1993, o foco era estancar os vazamentos de recursos, por meio de cortes profundos no orçamento de 1993 e combate à sonegação, mas sobretudo estabelecer novo padrão de relacionamento com Estados e Municípios, assim como bancos estaduais e federais, pressionando-os a renegociarem suas dívidas com a União, que era uma “ameaça e resistência a qualquer ajuste fiscal pretendido” (TAVARES, 2005, p. 88). Os estados enfrentavam mais uma crise da dívida, que além das operações contraídas junto a instituições, envolvia a escalada de sua dívida mobiliária.

138 Depois de cumpridas as metas do acordo com o FMI, afrouxou-se o controle das contas fiscais, que pioram sucessivamente até 1990. O Plano Collor, assim, conseguiu promover *superávits* nos conceitos primário e operacional já a partir de 1990, “consequência não apenas do aumento da carga tributária, mas também da redução das despesas com juros, viabilizada pelo bloqueio dos ativos financeiros. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001).

Adicionalmente, o programa introduziu e aperfeiçoou mecanismos de controle prévio das decisões tomadas no âmbito dos bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia), além de promover e renegociação da dívida externa com bancos estrangeiros (TAVARES, 2005).

O discurso do governo, portanto, era de caráter persuasivo, direcionado ao convencimento da opinião pública da participação das contas subnacionais na “desordem financeira” do setor público: “para muita gente, governo, no Brasil, significa apenas Governo Federal. Nada mais falso”. Buscando demonstrar que o problema é real, o documento, que anuncia o programa, enfatiza que “pagam uma folha salarial três vezes maior que a da União e investem cinco vezes mais. Os governos estaduais e municipais detém 45 por cento da receita tributária disponível”. “Devem em cruzeiros o equivalente a 40 bilhões de dólares a União e não vêm pagando”, informa o endividamento. “No período de setembro de 1991 a dezembro de 1992, deixaram de pagar a União mais de 2 bilhões de dólares”, expressa a dimensão da inadimplência” (BRASIL, 1993a, p.4).

O argumento concentrava-se no endividamento descontrolado e a inadimplência de Estados, Municípios e bancos estaduais como sintomas do desequilíbrio fiscal. “A conta dos desajustes é apresentada, em última análise, ao Tesouro Nacional [...] Por isso, Estados e Municípios não podem ficar de fora de um programa de austeridade” é a linha de defesa para incorporação dos governos estaduais e bancos estaduais, como também dos municípios, ao ajuste fiscal federal. Em relação às medidas, “o Governo Federal atuará com flexibilidade, mas com determinação no sentido de: 1. reduzir as transferências não constitucionais de recursos do orçamento federal; 2. regularizar os pagamentos da dívida vencida para com a União; 3. impedir o retorno de Estados e Municípios ao endividamento insolúvel” (BRASIL, 1993a, p.4).

A razão dos desajustes é que, “salvo raras exceções, no passado recente, os bancos estaduais têm servido de agências financiadoras dos Tesouros dos seus Estados, abusado da emissão de títulos mobiliários e mantido reservas insuficientes relativamente aos seus depósitos”. Em consequência “dispondo de uma fonte financiadora como essa, os governos estaduais foram induzidos a não enfrentar a necessidade de ajuste fiscal”. Assinala ainda que, “de

sua parte, os bancos estaduais, devido à ingerência de seus controladores, provocam o estouro das metas monetárias e fiscais da União e acabam indo bater às portas do Banco Central” (*Ibid*, p.5).

No imediato pré-Real, entretanto, o problema emergencial era o “desequilíbrio potencial” do orçamento federal nos anos de 1994-95. A alternativa de cortes orçamentários profundos em 1994 e a esterilização de 20% dos gastos vinculados para 1994 e 1995 visavam a demonstrar que o governo conseguiria executar o orçamento sem a "ajuda" da inflação, traduzindo um compromisso do governo federal de abandonar práticas orçamentárias dependentes do imposto inflacionário. O diagnóstico dos desequilíbrios fiscais estruturais, no entanto, estava posto. Na Exposição de Motivos nº 395/95, que propôs a criação do FSE, a desordem financeira é atribuída a uma matriz institucional inadequada, que envolveu “a descompressão das demandas sociais e corporativas, a deterioração da capacidade de arrecadação do Estado e redefinição das relações entres diferentes esferas de governos desde os primeiros anos do novo regime democrático” (BRASIL, 1993b, p.3). Em segundo lugar, foi apontado que as instituições representativas “têm permitido que se incluam no Orçamento quaisquer despesas politicamente defensáveis. O resultado seria o irrealismo orçamentário” (BRASIL, 1993b, p.3).

A despeito do discurso oficial ter transformado em corolário, pelo menos no campo da retórica, a tese de que a estabilização só seria possível com o ajuste do setor público, a política fiscal¹³⁹, entretanto, teve um papel coadjuvante na política econômica do período de 1995 a 1998, cujo instrumento principal foi a âncora cambial. A liquidez do mercado internacional possibilitou uma política fiscal menos restritiva, enquanto houve espaço de crescimento para a dívida, sem ameaçar a estabilização (GIAMBIAGI, 2006; LOPREATO, 2002a).

Um conjunto de propostas de reformas constitucionais foi submetida ao Congresso, sendo que grande parte foi bastante mitigada e teve longa tramitação em função da forte resistência legislativa e política, e avançava a intervenção em problemas fiscais herdados,

139 Apesar das controvérsias acerca do impacto da política de juros elevados, Giambiagi (2006, p.173) argumenta que “a responsabilidade da política fiscal expansionista do período é clara, sendo dois terços da piora da Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP, entre as médias de 1991 - 1994 e 1995 –1998, foram causados pela deterioração do resultado primário e só um terço pela maior despesa com juros reais.”

como o reordenamento das finanças estaduais e o reconhecimento de passivos contingentes (“os esqueletos”), além dos processos de privatização e a concessão de monopólios públicos à exploração pelo setor privado. O ataque a essas questões favoreceu a “expectativa de sustentabilidade das contas públicas e permitiu relaxar o rígido controle fiscal de 1994 para atender interesses, contornar resistências e solidificar as forças políticas no poder” (LOPREATO, 2002a, p. 289). Franco (2000a) explica a postergação do ajuste estrutural das contas públicas:

Alguns dos membros da equipe original do [Plano] Real tinham convicção que esta lei [Lei de Responsabilidade Fiscal] devia ser o nosso primeiro esforço (depois de aprovado o Fundo Social de Emergência em 1994), pois, afinal, era o coração do problema. A nossa Constituição previa, de fato, uma Lei Complementar de Finanças Públicas [...], e enquanto isso não fosse feito, permanecia em vigor, ‘repcionada’ como lei complementar, a Lei 4320/64, obsoleta e amistosa ao processo inflacionário. Mas outros membros da equipe achavam que o esforço era prematuro, e que tantos eram os ‘esqueletos’, ‘ralos’ e ‘bombas-relógio’, tanto na União, quanto nos Estados e municípios, e todos ‘anteriores’ à feitura do orçamento, que de nada adiantaria uma lei de orçamento equilibrado, quando as finanças públicas eram constitucionalmente desequilibradas. Uma Lei de Finanças Públicas de verdade era, naquele momento, inviável, ou condenada a ‘não pegar’. Um problema que ainda está vivo.

A estabilização explicitou problemas remanescentes, exigindo o tratamento de débitos não contabilizados, os chamados “esqueletos”, especialmente dívidas de estados, municípios e empresas públicas assumidas pela União, dívidas resultantes de decisões judiciais, a exemplo de fundo salarial e Previdência, e outros tipos de passivos, que por diversas razões não estavam devidamente registrados como dívida pública.

Nesse contexto, a interpretação do problema fiscal passou a ser a fragilização financeira dos governos subnacionais e bancos estaduais. A dívida subnacional tornou-se a fonte primária de desequilíbrio fiscal no país. O apelo argumentativo acerca dos riscos que o colapso das finanças estaduais representava para a manutenção da estabilidade macroeconômica viabiliza o avanço do projeto de controle das finanças estaduais por meio da negociação de novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais e de incentivo à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária. “Deparamo-nos com as grandes dificuldades enfrentadas pelos Estados para manter o equilíbrio entre suas disponibilidades financeiras e de compromissos oriundos de operações de crédito e da dívida mobiliária”

(BRASIL¹⁴⁰, 1996e, p.1); adicionalmente, as instituições financeiras estaduais “não mais auferem receitas inflacionárias, que representavam, sob o ambiente anterior ao Plano Real, significativa parcela de suas receitas totais, e estão, por outro lado, sujeitas a intensa competição, pelo oferecimento de serviços bancários e financeiros” (BRASIL¹⁴¹, 1996a, p.1), são as assertivas oficiais que correspondem à representação das já esperadas dificuldades fiscais e financeiras que governos e bancos estaduais enfrentavam com a eliminação do efeito “Tanzi às avessas”.

Com a crise cambial e a redução dos fluxos financeiros externos, a partir da crise da Ásia, que combinava desequilíbrio fiscal, moeda valorizada, juros elevados e ambiente pré-eleitoral, a questão de sustentabilidade das contas públicas, portanto, efetivamente, volta à agenda de decisão e provoca a mudança na orientação da política fiscal. A estratégia da política econômica seguida até aquele momento entrou em crise. O aumento da taxa de juros passou a exercer efeito perverso, gerando medo de insolvência. Nesse momento, a instabilidade das contas públicas ameaçava às expectativas de rentabilidade dos capitais externos e de solvência da dívida pública brasileira que tinham prevalecido até então, o que poderia comprometer ainda mais o financiamento do balanço de pagamentos e colocar em perigo o processo de estabilização em curso. O ritmo de expansão da dívida pública, que cresceu de 33,3% em 1997 para 43,3% do PIB em 1998, os juros elevados, o desempenho modesto do PIB e a inexistência de superávits primários indicavam que a situação fiscal não era sustentável, implicando a redução na confiança do país, o comprometimento da credibilidade da política econômica perante os mercados financeiros e, conseqüentemente, elevando a aversão ao risco dos agentes privados (LOPREATO, 2006).

Na abordagem de Kingdon (1995), eventos focalizadores, particularmente crises, reforçam a percepção de um problema. “Ao suprimir as condições favoráveis de liquidez internacional, o contexto externo adverso retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais” destaca o documento que anuncia o Programa de

140 Exposição de Motivos nº 559, 12 de dezembro de 1996, que acompanha a Medida Provisória nº 1560, que trata do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/1997)

141 Exposição de Motivos nº .332, de 7 agosto de 1996, que acompanha a Medida Provisória nº 1514, que trata do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER

Estabilidade Fiscal - PEF (BRASIL, 1998b, p. 1). Na apresentação do programa, o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, referindo-se à deterioração da situação internacional que se seguiu à moratória russa, justifica que “o que mudou, se me perguntarem, é o seguinte: o tempo que nós tínhamos no passado encurtou-se e é preciso acelerar o processo e não há mais escopo, nem espaço, para gradualismos nessa e em outras áreas que não constituem objeto da conversa de hoje. É o que eu teria a dizer”(BRASIL, 1998f, p. 2).

O apelo - “o desafio está posto: a trajetória atual é de inequívoca insolvência fiscal” - , pôs à vista que, naquele novo cenário, tornara-se “exigência inescapável da presente situação da economia brasileira” acelerar o processo de ajuste fiscal estrutural, de forma a equilibrar as contas e permitir a estabilização da dívida (BRASIL, 1998b1, p. 1). A estratégia de argumentação é produzir impressão acerca da urgência das medidas. A alternativa é “ ou Brasil corrige definitivamente o desequilíbrio de suas contas e avança no caminho da estabilidade e do desenvolvimento sustentado; caso contrário, “ permite ver-se lançado ao azar da conjuntura, correndo risco extraordinário de perder as conquistas que, como País, alcançou arduamente nos últimos quatro anos, com o grave comprometimento de suas perspectivas futuras de crescimento, geração de empregos e redução das desigualdades” (BRASIL, 1998b, p. 1).

O discurso passou a ser, conforme demonstrado no capítulo anterior, “o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada”(BRASIL, 1998b, p. 1). “As contas públicas brasileiras apresentaram rápida deterioração ao longo dos anos 90” ou ainda “os desequilíbrios estruturais do regime fiscal brasileiro, agravados pela Constituição de 1988, permaneceram camuflados durante anos pela inflação alta”, definiram o problema. A partir de julho de 1994, “todas as decisões de gasto do setor público passaram a ter impacto real sobre os orçamentos.” (BRASIL, 1998b, p. 1).

Na sua fala, durante apresentação do PEF, o Ministro Pedro Malan atribui a piora do resultado operacional das Necessidades de Financiamento do Setor Público - NSFP do período 1991/1998 à diferença “entre a gestão de finanças públicas em condições de inflação alta, crônica, crescente e vergonhosa que tivemos até o lançamento do Real e a administração de finanças públicas no âmbito federal, estadual e municipal em condições de inflação civilizada como a que temos agora” (BRASIL, 1998f, p. 1). Enfatiza ainda que

[.....] numa política de transparência para um debate democrático, estivemos ao longo dos últimos anos introduzindo no conceito de dívida, passivos do governo, do setor público, antes não reconhecidos como tais, não explicitados. E o processo de sua explicitação, obviamente, significa um aumento da dívida total do setor público, não porque tenha havido um processo de gastos excessivos naquele período, mas porque nós estamos numa maneira transparente e democrática reconhecendo obrigações que antes não eram explicitamente reconhecidas”. (BRASIL, 1998f, p. 2).

O recurso a indicadores é uma das estratégias, usualmente utilizadas, para representação da existência de um problema real, passível de atenção e solução, por participantes do processo político (Kingdon 1995). No âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, a qualificação do problema foi baseada na piora do resultado primário, crescimento do endividamento e aumento do comprometimento dos orçamentos estaduais com a folha de pagamentos. “Um resultado primário positivo de quase 3% do PIB no período pré-estabilização, passou-se a uma situação de crescente e visível dificuldade de produzir resultados primários positivos no período pós-estabilização “demonstra que a situação está se tornando cada vez mais negativa. Além disso,” um aumento da carga de juros do conjunto do setor público, associada ao crescimento do endividamento público no período e à necessidade da manutenção de taxas de juros elevadas no período pós-estabilização.” Soma-se a esses problemas “o fato de que os governos estaduais, a exemplo do que ocorreu no Governo Federal, concederam expressivos aumentos salariais no final de 1994 e no primeiro quadrimestre de 1995, confiantes – equivocadamente - na continuação do grande incremento de receita ocorrido nos primeiros 9 meses após o lançamento do Real” (BRASIL, 1998b, p. 1).

A decisão inicial foi instituir metas de superavit primário a partir de novembro daquele ano, com a edição da Medida Provisória nº 1.716 /98, que era a condição para que fosse implementado o Programa de Estabilidade Fiscal, lançado no final de outubro do mesmo ano, no bojo das negociações de um acordo com o Fundo Monetário Internacional – FMI. O objetivo era reconduzir a dívida pública ao equilíbrio. A fixação, por base, de superavits primários crescentes para os anos de 1999 a 2001, tornava explícito o compromisso da política fiscal com uma trajetória sustentável da dívida pública, desmontando a expectativa de colapso das contas públicas. A Exposição de Motivos nº 543A/98, que propôs a referida MP, justifica que

O parâmetro que norteia essa estratégia é construção de um superavit primário estrutural para o setor público consolidado, suficiente para manter estável a

relação entre Dívida Pública e o PIB, **assim assegurar a solvência do setor público, o que não colocará em definitivo ao abrigo das ondas do ceticismo em relação ao futuro da economia brasileira** (grifo nosso) (BRASIL 1998e, p. 6) .

Nessa linha, a proposta do PEF não se limitava ao ajuste emergencial dos fluxos das receitas e despesas do governo central em busca de superávits primários, era preciso dar sinais da sustentabilidade da dívida e da credibilidade das autoridades fiscais (LOPREATO, 2006). “Assegurar em bases duradouras o equilíbrio fiscal e o respeito às restrições orçamentárias”, é o objetivo anunciado do PEF . Por essa razão, “o Programa compreende um conjunto de medidas de caráter estrutural”. O Governo “tem adotado um conjunto articulado de iniciativas¹⁴² ao longo dos últimos anos, [...]. Essas medidas, entretanto, não são suficientes” (BRASIL, 1998 b, p.5). A estratégia de comunicação foi marcar a inflexão da política fiscal, que vinha sendo delineada desde o Plano Real, demonstrando a disposição de enfrentar “fatores de natureza estrutural que se encontram na raiz do desequilíbrio fiscal do Estado Brasileiro nas três dimensões” (BRASIL, 1998 b1, p. 5).

No artigo intitulado “ Princípios e Regras em Finanças Públicas: a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal”, apresentado no XI Seminário Regional de Política Fiscal, promovido pela CEPAL, em janeiro de 1999, em que o anteprojeto da LRF foi objeto de debate, os *policy makers* Martus Tavares, Álvaro Manoel, José Roberto Afonso e Selene Nunes reforçam a leitura do problema já apresentada nos documentos anteriores e a prescrição nos seguintes termos:

Após o Plano Real, [...] os desequilíbrios fiscais [...] tornaram-se com certeza mais transparentes, pois todas as decisões de gasto do setor público passaram a ter impacto real sobre os orçamentos. Em consequência, as causas desses desequilíbrios tornaram-se mais evidentes, em especial no que se refere às **deficiências intertemporais do processo orçamentário, às contas em aberto introduzidas pela Constituição de 1988, aos problemas do federalismo brasileiro e, principalmente, à ausência de metas pré-estabelecidas e mecanismos orçamentários capazes de garantir o seu cumprimento.**[...] Assim, os problemas históricos do desequilíbrio das contas públicas do País, aguçados pela recente redução dos fluxos financeiros externos – devido às crises econômicas da Ásia e da Rússia --que tradicionalmente o têm financiado, estão a

142 Trata-se de reformas constitucionais e legais da ordem econômica, que permitiram a implementação do importante processo de privatizações de empresas públicas; acordos de ajuste fiscal com os Estados; saneamento e privatização dos bancos estaduais; aprimoramento dos mecanismos de controle do endividamento de Estados e Municípios, e de estatais (BRASIL 1998b).

exigir dos governantes brasileiros, em todos os níveis, uma nova postura na administração dos recursos que a sociedade lhes confia. **Faz-se necessário que o Poder Público não apenas manifeste suas intenções de bem gerir os recursos, mas que assuma legalmente o compromisso de fazê-lo.**(grifo nosso) (TAVARES *et al*, 1999, p.)

Estava pavimentado o reconhecimento do problema e a defesa da criação de regras fiscais voltadas a conferir previsibilidade à evolução das contas públicas, em particular a sustentabilidade da dívida, conforme declarado na Exposição de Motivos Interministerial n.º 106, de 13 de abril de 1999, que encaminhou o Projeto de Lei Complementar n.º 18/99, que resultou na edição da Lei de Responsabilidade Fiscal: “este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do deficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia” (BRASIL, 1999a, p. 1). No mesmo documento, o problema, que o arcabouço proposto visa a corrigir, é definido como “**deficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública, isto é, sua elevação acima de limites máximos e prudenciais**” (grifo nosso) (BRASIL, 1999a, p. 2).

6.2.2 FLUXO DE SOLUÇÕES

A ideia de uma legislação, que regulasse as finanças públicas, surgiu ainda na Assembleia Nacional Constituinte, com a proposição do Constituinte José Serra, Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamentos e Finanças, então presidida pelo Deputado Francisco Dornelles (AFONSO, 2010). O dispositivo proposto pelo Relator José Serra previa um código vinculando regras de finanças públicas à consolidação da legislação do sistema financeiro. No seu parecer, o Deputado José Serra, justifica que

Importantes inovações do Substitutivo dizem respeito à Lei do Sistema Financeiro Nacional e ao Código das finanças públicas, que reestruturarão os sistemas financeiros público e privado, estabelecerão as novas regras pertinentes à organização e ao funcionamento desses sistemas. O eixo da reformulação e da consolidação desses corpos legais deverá ser a promoção do desenvolvimento equilibrado, com juros compatíveis com a produção; transparência das operações, sobretudo as que envolvam o setor público; controle social do gasto e da dívida pública; e inibição da especulação improdutiva como prática generalizada na vida econômica do País (AFONSO, 2010, p. 3).

No texto constitucional final, foi aberta uma divisão apenas para o orçamento e ao lado do sistema tributário e a expressão “código de finanças públicas” foi substituída por lei complementar (AFONSO, 2010). Dez anos depois, a emenda constitucional da reforma administrativa introduziu um outro comando determinando o prazo de seis meses para o Executivo enviasse ao Congresso projeto de lei complementar de que trata o artigo 163 da Constituição. Afonso (2010) salienta que esse dispositivo foi introduzido logo no início de apreciação da proposta de emenda constitucional da reforma administrativa, enviada, em 1995, pelo Executivo Federal, na Câmara dos Deputados.

Desde os anos de 1980, em meio ao intenso movimento de reformas, muitos países, em especial Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, adotaram políticas voltadas ao controle da acelerada expansão fiscal do Estado, em particular controles institucionais que asseguraram a disciplina e responsabilidade fiscal (RESENDE, 2008). As reformas fiscais e orçamentárias nesses países introduziram regras rígidas para reduzir a dívida pública e o crescimento da despesa para manter o deficit público sob controle. Essas políticas também passaram a fazer parte das prescrições macroeconômicas propostas e disseminadas por instituições internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e Organização de Desenvolvimento e Cooperação Econômica – OCDE. As temáticas “responsabilidade fiscal,” “controle e redução dos gastos públicos” e “controle do endividamento”, portanto, há muito vinham sendo discutidas nos países desenvolvidos e, posteriormente, também entraram na agenda dos países latino-americanos (OLIVEIRA, 2010).

Logo após a crise da Rússia, foi criado um grupo de trabalho formado por técnicos do então Ministério do Planejamento e Orçamento (atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), coordenado pelo Secretário-Executivo e, depois Ministro, Ministro Martus Tavares, com a participação de José Roberto Afonso, Álvaro Manoel e Selene Peres Nunes, começou a trabalhar a regulamentação do artigo 163, conforme determinação da Emenda Constitucional nº 19/98. Segundo Afonso (2010), a inspiração inicial foi os princípios resgatados

da Assembleia Constituinte, além da seleção¹⁴³ das disposições de legislação vigente, em particular as normas que já vinham sendo incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias federal para orientar a elaboração, a execução e a fiscalização do orçamento e também de propostas já formuladas para regulação do orçamento que fossem pertinentes a projeto de lei complementar em elaboração. O autor ainda relaciona a contribuição da experiência internacional, a exemplo de normas de disciplina fiscal, como o Tratado de Maastricht da União Europeia, o *Budget Enforcement Act* - BEA, dos Estados Unidos e o *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia, afora estudos produzidos por organismos multilaterais. Martus Tavares confirma as fontes que nortearam as primeiras versões do projeto:

os propusemos fazer o Código de Finanças Públicas para a gente dar uma resposta institucional, adicional à resposta quantitativa que viria com o programa plurianual, com as metas. Num primeiro momento, a gente não tinha em mente a Lei de Responsabilidade Fiscal. A gente estava com o art. 163 na cabeça. Quando eu e o Zé (José Roberto Afonso) sentamos para discutir a questão, ele procurou um material e veio com a coisa da Nova Zelândia, dos EUA e da União Europeia. Estudamos isso com a nossa experiência: a minha no Governo e a do Zé, no Congresso, com o trabalho com o Serra. Juntamos isso com um grupo de pessoas para fazer a proposta. Três meses depois a gente tinha um projeto de lei (LEITE, 2006, p.88).

Na apresentação dos princípios e regras que nortearam o anteprojeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, os *policy makers* Martus Tavares, Álvaro Manoel, José Roberto Afonso e Selene Nunes colocam que os princípios de responsabilidade fiscal sugeridos na LRF seguem, “em grande parte, aqueles adotados pela Nova Zelândia e representam o caminho para reestabelecer a consistência e estabilizar a relação dívida/PIB” (TAVARES *et al.*, 1998, p.3). Destaca-se “a busca do equilíbrio entre as aspirações da sociedade por ações governamentais e os recursos que esta coloca à disposição do governo para satisfazê-las” (TAVARES *et al.*, 1998, p.3). O objetivo é “prevenir a geração de deficits imoderados e reiterados, manter a dívida pública a nível prudente e adotar uma política tributária previsível e estável” (TAVARES *et al.*, 1998, p.3). O reverenciado princípio do equilíbrio intertemporal das finanças públicas foi explicitado, inaugurando a lei, no §1º do art. 1º, como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal:

¹⁴³ Esse trabalho, segundo Afonso (2010, p. 50), exigiu a “a fronteira entre normas gerais de finanças públicas e as do orçamento, e mesmo do sistema financeiro”. As normas de orçamento referem-se à lei complementar de que trata o artigo 165 da Constituição, que substituiria a Lei nº 4.320, de 1964., que até hoje não foi aprovada.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesa e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de créditos, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000)

“A adoção de regras pode ser necessária para assegurar a estabilidade é necessário em um país essencialmente federativo, como o Brasil, que não tem tradição legislativa que contenha somente princípios” é a ponderação dos formuladores da Lei “(TAVARES *et al.*, 1998, p. 4). Nunes e Nunes (2002) destaca ainda, quanto à experiência neozelandesa, que é *benchmark* quanto à transparência do setor público, a referência para os dispositivos de transparência da lei, especialmente o Relatório de Gestão Fiscal, que foi inspirado na “Declaração de Responsabilidade Fiscal” da Nova Zelândia.

Os *policy makers* da LRF argumentam que a ideia da administração da política econômica por regras fixas, em substituição ao poder discricionário dos governos, marcou, desde muito, o debate da literatura econômica, tendo como desdobramento a associação entre o poder discricionário e a ação política dos governos e os incentivos eleitorais. “Aqueles que preferem a discricionarieidade às regras utilizam como argumento o fato de que a falta de flexibilidade, que é própria das regras, em geral, acaba inviabilizando sua manutenção ao longo do tempo” (TAVARES *et al.*, 1998, p. 5). Mais do que isso, “a ideia de que as regras são rígidas demais para serem cumpridas, por si só, também induz ao não cumprimento, uma vez que retira a credibilidade do processo: Os autores assinalam que “alternativamente, os organismos internacionais vêm dando ao preceito da transparência fiscal a mesma importância dispensada ao da responsabilidade fiscal”. A motivação seria a percepção que “a falta de transparência das estatísticas que, em geral, permite acomodar pressões e incorporar metas que, de outro modo, seriam inconciliáveis” (TAVARES *et al.*, 1998, p. 5).

No caso do LRF, os autores assinalam que a flexibilidade das regras foi inspirada na experiência da União Monetária Europeia – UME, em “que o mais importante que atingir uma meta e demonstrar a trajetória de convergência para o objetivo desejado” (NUNES E

NUNES, 2002, p.13). “A exemplo da UME, optou-se por introduzir na LRF dispositivos de flexibilização das regras” é o que afirmam os formuladores da Lei. No processo orçamentário, “admitem-se afastamentos temporários em relação as metas, desde que sejam justificados, temporários e que, na LDO, seja indicada a forma e o prazo em que se dará a correção dos desvios”. Além disso, “para os limites de dívida e despesa com pessoal, há situações em que os prazos para enquadramento aos limites são ampliados”(TAVARES *et al.*, 1998, p.8). A Exposição de Motivos Interministerial n.º 106/ MOG/MF/MPAS, que encaminhou o Projeto de Lei Complementar n.º 18/99, que resultou na edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, consagra os limites obrigatórios e introduz os limites prudenciais: “com a conformação desse arcabouço legal [...], assegura-se uma disciplina eficiente para evitar deficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública, isto é, sua elevação acima de limites máximos e prudenciais” (BRASIL, 1999a, p.1)

Outra fonte de influência foi o regime de metas fiscais e os mecanismos *sequestration* e *pay as you go* do Budget Enforcement Act – BEA. “Para que os instrumentos de aferição se tornem eficazes, é necessário ainda que sejam acompanhados de providências que permitam evitar ou corrigir desvios por eles apontados” é a argumentação dos formuladores. (TAVARES *et al.*, 1998, p.12) . O *sequestration* acabou originando o corte automático do art. 9º, aplicável sempre que as previsões indicarem o não cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pelo Congresso no processo orçamentário. Além do corte automático, “outro importante mecanismo para evitar desvios que a LRF aproveita do BEA é o *pay-as-you-go*, aqui proposto para compensação dos efeitos de todos os atos que provoquem redução de receitas ou aumento dos demais gastos de duração continuada” (TAVARES *et al.*, 1998, p.13). A referida exposição de motivos destaca a inovação: “institui-se o mecanismos de compensação compulsório para todo ato que implique aumento permanente de despesa, seja pela criação de receita seja pelo corte de gasto equivalente, sob pena daquele ato ser considerado nulo”(BRASIL, 1999a, p. 2).

Por fim, enumeram, com referência, na experiência das finanças públicas nas últimas décadas, bem como os diversos códigos ou leis que institucionalizaram, questões que necessariamente deveriam compor a legislação que trata de regras fiscais:

a) princípios de gestão fiscal responsável, objetivando a consistência com a política macroeconômica em prol da estabilidade; b) possibilidade de impor limitações tanto na geração de deficits públicos (metas de resultado fiscal nos orçamentos anuais e plurianuais), quanto no seu financiamento, seja por impostos (princípio da anterioridade), por endividamento (“regra de ouro” e limites para a relação dívida/PIB) ou por monetariamente (vedação legal); c) em função do ciclo eleitoral, necessidade de definir regras e proibições mais estritas que inibam os governantes de se afastarem do equilíbrio fiscal em períodos de final de mandato; d) nos casos federativos, necessidade de definição clara do relacionamento entre os níveis de governo, em especial no que se refere ao endividamento subnacional, pautando-se esse relacionamento no equilíbrio federativo e na descentralização financeira; e) necessidade de introduzir mecanismos de flexibilização das regras para permitir seu cumprimento e garantir sua efetividade; f) possibilidade de, alternativamente ou em conjunto com a adoção de regras, atribuir maior peso à transparência e ao controle pelos mecanismos de mercado (TAVARES *et. al*, 1998, p.6).

A lei foi construída por várias mãos, incorporando um *mix* de posições oriundas de diferentes estruturas da governança fiscal e orçamentária do país, como a Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES, Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria de Orçamento Federal, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria Federal de Controle Interno, Banco Central, o Congresso Nacional e também alguns entes federados. Quanto aos últimos, José Roberto Afonso destaca que “a principal sugestão deles, que não era original do governo, dizia respeito ao desdobramento dos limites de gasto com pessoal em sublimites por Poder. Muitos brigaram por isso, principalmente AL, RS, MG e BA, entre outros governos comandados pela oposição” (ASAZU e ABRÚCIO, 2003, p. 12).

6.2.3 DINÂMICA POLÍTICA

A crise fiscal e financeira estadual que se instaura no contexto de estabilidade de preços esvazia grande parte do poder político dos estados, ao passo que o Executivo federal, escudado pela aprovação do Plano Real, consolidava legitimidade para levar adiante a agenda de ajuste fiscal e reformas estruturais. Logo, a estabilização alterou a correlação de forças políticas, conferindo ao Governo Federal poder para avançar no processo de construção do novo padrão de relacionamento entre o governo central e os governos subnacionais, desmontando a estrutura institucional herdada das reformas de 1964.

O fim da inflação, ao impossibilitar os governos subnacionais de recorrerem ao *float* ou mecanismos financeiros para financiar seus deficits fiscais, combinada com a política de juros altos, expôs a insustentabilidade da situação orçamentária e financeira dos governos subnacionais. Lopreato (2002a, p.2) destaca que os governadores,

presos aos problemas da dívida pública e dos bancos estaduais, perderam o controle das contas públicas e se tornaram reféns da crise, permitindo que o Governo Federal ditasse as regras do jogo e definisse condições de controle de endividamento de difícil passagem em outros tempos .

O jogo federativo, desde então, muda de figura, pois os Estados perdem os mecanismos usados para sustentarem a política expansiva de gastos públicos. O processo de restrição fiscal e controle financeiro desencadeado pelo governo federal desarmou o arranjo institucional que permitia a articulação entre os tesouros, empresas e bancos estaduais como instrumento de alavancagem de recursos financeiros. Em consequência, os governos subnacionais passaram a depender de recursos federais, diante de um quadro em que seu poder de influência sobre os parlamentares federais tinha-se reduzido. Ademais, acirrava-se a guerra fiscal travada entre os estados, aumentando o nível de renúncia de receitas, especialmente do ICMS. Logo, os governadores passaram a apoiar as legislações de ajuste fiscal, que se tornaram um instrumento para reduzir os custos políticos das medidas de ajuste que tinham que implementar, especialmente no que diz respeito à redução de despesas com pessoal.

Por outro lado, as políticas do Presidente Cardoso era vistas favoravelmente por uma grande maioria da opinião pública, que escaldada pelos efeitos devastadores da hiperinflação do início da década de 1990, tornara-se avessa à inflação. A mídia brasileira, desde o início, se mostrou favorável à iniciativa do governo de propor uma lei de responsabilidade fiscal., a exemplo do Editorial do Jornal Folha de São Paulo, intitulado O Sentido Político da Lei Fiscal , publicado em 9 de dezembro de 1998: “o anteprojeto preparado pelo Executivo federal, para regular a administração das contas públicas, valoriza duas idéias tão simples quanto fundamentais: o Brasil é uma república federativa, mas o Estado Nacional é um só, e todo político ocupando cargo em algum de seus poderes é responsável, em algum grau, pela saúde financeira do setor público”. Oliveira (2010, p.192) enumera vários exemplos de colocações veiculadas em importantes jornais e revistas: “Doravante, a União, os estados e os municípios

não podem gastar mais do que arrecadam”; “Acabou essa história de o prefeito deixar dívida para o seu sucessor”; “Votada em maio pelo Congresso, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limites de endividamento e investimento na administração pública”. A lei era tratada pelo jornalismo econômico, conforme o artigo *Revolução Fiscal* de Celso Pinto, publicado na Folha de São Paulo, em 10 de janeiro de 1999, como “uma revolução na história da finanças públicas do país”, uma vez que “cria instrumentos que impedem um descontrole, obriga a correções automáticas e responsabiliza os administradores responsáveis”.

Um outro fator que contribuiu para o Executivo federal impor suas preferências foi a emenda da reeleição, que trouxe novos incentivos para os governadores. Com a perspectiva de um novo mandato, tornaram-se mais propensos a apoiar uma política fiscal mais disciplinada, visando à aprovação do eleitorado (MELO *et. al.*, 2010; TAVARES, 2005). Sem a possibilidade de reeleição, governadores teriam incentivos para exacerbar problemas *common pool*, deixando o problema fiscal para os sucessores resolverem.

É esse quadro de vulnerabilidade financeira, além do fato da estabilidade ter virado um valor nacional, que permite explicar a tramitação relativamente rápida da lei que foi aprovada, em maio de 2000, por 385 votos a favor, 86 contra, quatro abstenções (ABRÚCIO e LOUREIRO, 2004).

6.2.4 CONVERGÊNCIA ENTRE PROBLEMAS, SOLUÇÕES E O FLUXO POLÍTICO

“A aparição de problemas urgentes ou acontecimentos repentinos no meio político”, conforme destaca Kingdon (1995, p. 194-195), provê uma oportunidade para a circulação de ideias, abrindo espaço para defensores de certas propostas colocarem soluções de sua preferência na agenda pública. O ataque especulativo ao real e a concomitante crise de confiança, na esteira da crises da Ásia e da Rússia, que afetou a economia brasileira, como também o anúncio do *default* do Estado de Minas Gerais, em um movimento amplamente divulgado nos principais jornais econômicos em todo o mundo, criaram uma *policy window* para a introdução de novas institucionalidades para a controle da condução das finanças públicas, condicionando as três esferas de governo. Subitamente uma onda de pessimismo toma conta do

mercado, dissipando os créditos advindos das conquistas efetivas do Plano Real, em termos de extirpação da inflação e modernização econômica.

O contexto externo adverso, ante um quadro fiscal interno sem margem para aborção dos impactos desfavoráveis, portanto, criou, portanto, ambiente político e econômico para que a mudança de regime fiscal, que vinha sendo delineada desde a preparação do Plano Real, ganhasse espaço na agenda política. Ainda há que se mencionar o prazo de 180 dias para apresentação do projeto lei complementar para regulamentar as finanças públicas, estipulado pela emenda da Reforma Administrativa. No ápice da crise, em setembro de 1998, o apelo do governo era que fossem aceleradas as reformas estruturais. A Exposição de Motivos nº 543A, que propôs a introdução de metas de superavit primário para o interstício de 1999 a 2001, anuncia a radicalização das medidas fiscais em resposta à crise em curso:

Estamos em face da ameaça tangível de dimensões crescentes à estabilidade e às perspectivas de desenvolvimento do país nos próximos anos. Como dissemos, generalizou-se a desconfiança indiscriminada quanto à solidez de diversas economias no mundo. A ampliação da crise e a velocidade com que passou a produzir novos eventos não nos permite hesitar. Urge, portanto, adotar medidas capazes de eliminar quaisquer dúvidas que possam haver sobre os fundamentos da economia brasileira (BRASIL, 1998e, p. 3).

Em setembro de 1998, a situação fiscal “entrou em um círculo vicioso no qual a própria piora do deficit causava uma redução na confiança do país, que se refletia em maior prêmio de risco, maiores juros e subsequente agravamento da crise fiscal” (OLIVEIRA e TUROLLA, 2003, p. 4). A taxa de juros chegou a 50%, aumentando o custo da dívida pública e, ao invés de retardar a maré de saída de dólares do país, acelerou o processo. O ritmo de crescimento da dívida pública e do passivo externo mostraram-se, portanto, insustentáveis.

Em janeiro de 1999, iniciando o segundo mandato de Fernando Henrique, o ex-Presidente da República e, então, governador do Estado de Minas Gerais, Itamar Franco, anunciou que não honraria o pagamento dos haveres com a União que venceriam nos meses subsequentes, causando incerteza no mercado financeiro, aumentando o risco-país. A bravata de Itamar Franco, na tentativa de suspender o pagamento da dívida de US\$ 15,4 bilhões do Estado de Minas Gerais com o governo federal, apesar de estéril, criou a expectativa de que novos governadores solicitassem alívio da dívida dos seus Estados com a União, criando um ambiente

instável para investidores. O receio era que, especialmente, os governadores do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul fizessem o mesmo, ameaçando a integridade fiscal do país.

Nesse contexto, o instrumento da âncora cambial, que já se mostrava desgastado, foi abandonado em meados do mês de janeiro. Com a desvalorização, o câmbio saltou, em menos de 45 dias, de R\$ 1,20 para R\$ 2,00 (GIAMBIAGI, 2006). Com efeito, ampliou-se o temor da volta da inflação, em vista da experiência negativa do México, na qual os efeitos desvalorização cambial, em 1995, acabou gerando uma inflação de 50%. Em simultâneo, para piorar o quadro de instabilidade, a diretoria do Banco Central pede demissão. Nesse momento, as expectativas negativas quanto à solvência da economia brasileira assumiram proporções alarmantes.

Além da mudança na política cambial e monetária, o governo se viu obrigado a efetivar um rigoroso programa de ajuste fiscal, o já comentado Programa de Estabilidade Fiscal, envolvendo a geração desde então superávits primários necessários à garantia de solvência para seus credores internos e externos com a redução sistemática da relação entre dívida pública e PIB. No âmbito do programa, o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal foi apresentado com uma proposta de mudança estrutural no regime fiscal do país, estabelecendo um novo padrão de gestão fiscal que não se limitava a práticas e políticas fiscais marcadas por uma visão de curto prazo (AFONSO, 2010).

O ano de 1999 começou com a crise de desvalorização do Real, que acelerou a adoção de uma nova estrutura institucional de política econômica, que incluía um regime de câmbio flutuante, um sistema de metas de inflação e de metas e regras fiscais.

Quanto aos empreendedores, Leite (2006, p.88) destaca que “dois técnicos que lideraram a elaboração do projeto tinham uma experiência profissional que foi importante para aproveitar as janelas de oportunidades da crise”. Martus Tavares foi o grande empreendedor da reforma, acompanhado por José Roberto Afonso. O primeiro, que ocupava o cargo de Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e, posteriormente, de Ministro, possuía larga experiência na administração pública federal, pois tinha trabalhado na Secretaria do Tesouro Nacional na época da implementação das mudanças que ocorreram na

década de 1980, além de ter ocupado o cargo de Diretor-Adjunto do Departamento de Orçamento da União, do Ministério da Economia, de 1989 a 1990 e de Secretário-Adjunto de Política Econômica da Secretaria Nacional de Planejamento, no período de 1990 a 1992. José Roberto Afonso, por seu turno, era economista de carreira do BNDES, tendo participado da equipe do Deputado José Serra, na Constituinte, e do processo de negociação da Lei Kandir. Na defesa e construção do consenso acerca da oportunidade de uma mudança, foi fundamental o aprendizado acumulado desse grupo de burocratas da área fiscal do governo federal.

No processo de discussão do projeto de lei, foi ainda envolvida uma ampla gama de atores, inclusive aqueles que poderiam fazer resistência a vários dispositivos, como os técnicos do Banco Central, do Ministério da Fazenda e os Secretários da Fazenda e Orçamento dos Estados (LEITE, 2006).

6.3. EVENTOS CENTRAIS

Em reação à crise asiática, que tomou proporções gigantescas, atingindo principalmente os países emergentes, o governo Fernando Henrique, anunciou, no segundo semestre de 1997, além da elevação da taxa de juros, um pacote econômico, o famoso “Pacote 51”, que contemplava um conjunto de 51 medidas de natureza fiscal destinadas a gerar uma economia adicional nas contas públicas de 2,5% do PIB. O aperto fiscal proposto, que envolvia corte de despesas e investimentos públicos, demissão de servidores e aumento de impostos e tarifas, visava, sobretudo, a passar ao mercado um sinal inequívoco da disposição de fazer o que fosse necessário para proteger a moeda nacional, tendo em vista resgatar a credibilidade perdida junto aos agentes privados, uma vez que a economia brasileira tinha experimentado uma elevada fuga de capitais, acrescida de uma redução de suas reservas internacionais.

A resposta inicialmente parecia oportuna e eficaz, pois, em um prazo relativamente curto, não apenas conseguiu restituir o nível de reservas cambiais, mas elevá-las a US\$ 74 bilhões. Entretanto, o aumento de reservas serviu como falso sinalizador de um êxito inexistente, tendo em vista que esse pacote de ajuste fiscal não proporcionou os resultados desejados. Com a temporária melhoria do cenário externo, muitas das medidas anunciadas não

foram plenamente implementadas, particularmente o corte de gastos previsto. A melhoria prevista nas contas públicas de 2,5% do PIB acabou não se confirmando; ao contrário, em 1997, foi registrado o pior resultado primário da década, trazendo conseqüências desastrosas para a economia, ao comprometer ainda mais a estabilidade macroeconômica e a própria credibilidade do Real, inicialmente elevada. O fracasso do pacote reafirmou a inadequação do regime fiscal vigente, no qual instituições e práticas orçamentárias, nas três esferas de governo, facilitavam a incidência de deficits, ao não coibir o aumento de despesas com o aumento da arrecadação.

Na seqüência, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, referente à Reforma Administrativa, votada já em meio aos efeitos negativos da crise externa, representou um movimento de mudança institucional que criou espaço para proposição de princípios e regras para o controle das finanças públicas, ao instituir a exigência de apresentação, em 180 dias a contar daquela data, do projeto de lei complementar previsto no art. 163 da Constituição, que viria a se tornar o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. A emenda regulamentou questões importantes para a agenda fiscal, a exemplo da estabilidade dos servidores e teto de remuneração. O ex-Ministro Bresser Pereira, em entrevista a Melo (2002), coloca que a reforma administrativa passou a ter prioridade para os *policy makers* da área econômica em virtude da intensificação da crise de endividamento dos estados e municípios, implicando a negociação do ajuste fiscal com os governadores em troca do apoio à reforma administrativa. Os governadores passaram a ter interesse em vista da maior flexibilidade no tratamento da questão do gasto de pessoal, que havia alcançado níveis alarmantes (MELO, 2002), inclusive conferindo a possibilidade de demitir servidores estáveis, se a relação despesa com pessoal e receita corrente líquida estivesse acima do limite permitido pela Lei Camata.

Com a edição do Decreto nº 2.773/98 e da Medida Provisória nº 1.716/98, foram estabelecidas metas de superavits primários para o mês de 1998 e 1999 e criada a Comissão de Controle Fiscal para acompanhar de perto a evolução das contas fiscais e assegurar o estrito cumprimento das metas estabelecidas. Pela primeira vez na história do país, as metas de superavit passaram a ser definidas por determinação legal. Anteriormente a obtenção de resultados fiscais era de caráter discricionário. Pela nova regra, o Executivo Federal passou a definir, na Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO, a meta de superavit primário do ano seguinte e uma referência para os próximos dois anos. A fixação prévia do valor do superavit primário

esperado provocou mudanças na elaboração e nos procedimentos da execução orçamentária, tendo em vista que a possibilidade de que a estimativa de receita não se concretizasse implicava necessariamente o contingenciamento de gastos autorizados na lei orçamentária.

Em outubro de 1998, foi anunciado o Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, que, conforme já descrito nos capítulos anteriores, previa mudanças estruturais, que permitissem assegurar o equilíbrio das contas públicas, tendo por base o projeto de LRF, e medidas de efeito imediato, visando à estabilização da relação dívida/PIB, a ser alcançada por meio de superávits primários crescentes. Segundo Guardia (2004, p. 117), o programa foi “o embrião do sistema de metas fiscais que, posteriormente, viria a ser institucionalizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal {...} Permitiu-se assim, pela primeira vez em nossa história, que os objetivos e metas de política fiscal fossem claramente estabelecidos”.

Além da elaboração e envio ao Congresso de projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, as medidas institucionais propostas pelo PEF contemplavam o ataque ao deficit dos Sistemas de Previdência e aos gastos do governo federal, por meio da regulamentação da Reforma Administrativa, a aprovação e a regulamentação da Reforma da Previdência Social e a instituição da Lei Geral da Previdência Pública, as reformas tributária e trabalhista, bem como a reformulação do processo orçamentário, com o argumento de promover uma reestruturação dos gastos federais. O programa serviu de base para o acordo obtido com o Fundo Monetário Internacional em 1998 (TAVARES, 2005), condicionando toda a gestão da política fiscal brasileira desde então, da elaboração orçamentária à sua execução, inclusive as iniciativas de reformas nas várias frentes voltadas à dimensão fiscal. Em verdade, o programa, no curto prazo, foi sustentado pela elevação da carga tributária, em especial a arrecadação de contribuições sociais.

Após a crise da Rússia, em setembro de 1998, foi criado grupo de trabalho, sob a coordenação de Martus Tavares, integrado pelos economistas José Roberto R. Afonso, Álvaro Manoel e Selene Peres Nunes, para a elaboração do projeto de lei de Responsabilidade Fiscal. Na data limite prevista na emenda constitucional da reforma administrativa, em meados de dezembro de 1998, o anteprojeto de lei complementar foi submetido à consulta pública para fins de discussão e convencimento, em vista da complexidade e dos impactos nas relações

intergovernamentais. A consulta pública reuniu cerca de 5 mil sugestões pela internet. Além disso, foram realizadas várias audiências com diferentes representantes dos governos estaduais e municipais e de entidades organizadas da sociedade. O Projeto de Lei Complementar nº 18 deu entrada na Câmara dos Deputados em 18 de abril de 1999.

6.4 EVENTOS SIMULTÂNEOS

Nesta seção, serão abordados os eventos simultâneos, aqueles que ocorrem concomitantemente e que contribuem para ocorrência dos eventos centrais. Após o Plano Real, a estabilização monetária deixou transparecer uma situação latente de desequilíbrios recorrentes das contas públicas em todos os níveis de governo. É nesse quadro que vão se delinear mecanismos de restrição e controle de gastos, especialmente visando a rever a estrutura de relações inter e intragovernamentais, que sustentava um padrão de gastos dos governos subnacionais descolado da base fiscal. A partir de 1995, destacam-se a renegociação da dívida estadual ao amparo da Lei 9.469/97, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, além da aprovação das Leis Camata I e II. Soma-se ainda a repercussão da CPI dos Precatórios, que contribui para restringir o acesso de Estados e Municípios a créditos. Quanto aos eventos relacionados, há que se mencionar a ampliação da atuação dos Tribunais de Contas, em vista da atribuição de guardiões da lei. Posteriormente, a agenda de reformas foi marcada pela proposta de Reforma Tributária e Reforma da Previdência do Setor Público.

6.4.1 EVENTOS CONTEMPORÂNEOS

Como já mencionado, após a estabilização do Real, os desequilíbrios orçamentários das três esferas de governo, em especial dos estados tornaram-se transparentes, chegando, em alguns casos, a situação crítica de insuficiência de recursos para honrar o pagamento do funcionalismo. Nessa linha, Giambiagi (1997, p. 208) evidencia que “significativos aumentos salariais concedidos ao funcionalismo, principalmente em nível estadual, no final de 1994, início de 1995 [...].”, explica a crise dos governos estaduais de

1995/96, quando diversos deles comprometeram mais de 80% ou 90% da receita apenas com pagamento de pessoal.”

No plano federal, o controle dos gastos continuava a ser efetuado pelo Secretário do Tesouro Nacional que administrava as liberações financeiras de acordo com a existência de caixa. Por outro lado, foram privilegiadas, como referido no Capítulo 4, medidas tópicas voltadas à ampliação da arrecadação, em especial das receitas de contribuição social e à prorrogação dos instrumentos emergenciais de desvinculação de receita. Destaca-se a reedição do imposto sobre movimentações financeiras, em 1997, como contribuição provisória, a CPMF, e do FSE sob a denominação de FEF em 1996 e 1997, além da obtenção de receitas extraordinárias oriundas da concessão de serviços públicos à iniciativa privada.

Entretanto, o crescimento da dívida mobiliária e as dívidas contratuais dos Estados, que vinham financiando os gastos excessivos por meio dos bancos estaduais, acendeu o botão de alerta, pois poderia comprometer as expectativas do mercado e ameaçar a estabilidade econômica. A explicitação do déficit primário evidenciou que o problema do endividamento estadual não se limitava à questão de rolagem de dívida, mas ao comportamento fiscal, uma vez estados e municípios operavam em uma situação de *soft budget constraint*, que acabava levando a um crescente endividamento.

O primeiro capítulo da construção de uma nova ordem fiscal foi, portanto, estabelecer um outro padrão de relação intergovernamental por meio do refinanciamento das dívidas subnacionais, mas conjugado com a implementação de programa de ajuste fiscal. Ainda, em 1995, foi lançado o Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, com o Voto 162 do Conselho Monetário Nacional – CNM, em resposta à deterioração das contas primárias estaduais ao longo do ano. Foram garantidas linhas de financiamento para pagamento de créditos em atraso até novembro de 1995, para programas de demissão voluntária e ainda para transformar as operações de Adiantamento de Receita Orçamentária - ARO em dívida fundada, cujo prazo de amortização era mais longo. Em contrapartida, os estados tiveram que se comprometer com metas de ajuste fiscal, a exemplo de resultado fiscal mínimo, adesão a programas de privatização e de modernização e de melhoria dos sistemas de arrecadação e de

controle de gasto, entre outras medidas. Entretanto, essa fase inicial de ajustamento das contas dos estados foi ineficaz, significando, na prática, maior acesso a crédito para acomodar a situação fiscal precária, uma vez que as condicionalidades não eram compulsórias e não geravam sanções.

Apenas no final de 1996, com a edição da Medida Provisória nº 1.560/96, transformada na Lei nº 9.496/97, estabelecendo critérios mais rígidos para disciplinar a renegociação das dívidas estaduais e mecanismos de *enforcement*, é que o processo de ajuste fiscal dos estados, sob coordenação da Secretaria do Tesouro Nacional, ganha nova dimensão. Nos termos da Exposição de Motivos nº 599, de 12 de dezembro de 1996, que encaminhou a Medida Provisória nº 1560/96, o programa compreendia

medidas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, mediante a adoção de providências que lhes permitam alcançar o equilíbrio orçamentário e financeiro sustentável, uma vez que nada adiantaria possibilitar refinanciamentos em que, simultaneamente, não fossem eliminadas as fontes de desequilíbrio fiscal e financeiro (BRASIL, 1996e, p. 2).

Os contratos de refinanciamento da dívida estadual passaram a contemplar condicionalidades, que envolviam, como contrapartida ao socorro do governo federal, a realização de um abrangente ajuste fiscal e patrimonial e o cumprimento de metas estabelecidas para cada Estado. A contrapartida baseou-se no estabelecimento de metas para a relação dívida financeira/ receita líquida real, o resultado primário e as despesas com funcionalismo público e o estabelecimento de compromissos para as receitas de arrecadação própria, a reforma do estado e/ou alienação de ativos e para as despesas com investimento (BRASIL, 1996e, p. 1).

O prazo máximo de refinanciamento dos débitos, incluindo a dívida pública mobiliária, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal e empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, foi definido em 30 anos, com atualização pelo IGP-DI e juros de 6% ao ano sobre o saldo devedor atualizado. Tavares (2005) ressalta que, nas experiências anteriores, a garantia se limitava às parcelas dos fundos de participação, que eram insuficientes

quantitativamente e difíceis de serem executadas do ponto de vista político. Com as novas regras da Lei nº 9.496/97, os pagamentos das prestações da dívida renegociada foram garantidos pela vinculação das receitas próprias dos estados e dos repasses do FPE. Como destaca a referida exposição de motivos, a medida assegurou a

oportunidade de revigoramento das garantias de crédito e a instituição de sistema de auto-liquidez dos contrato que foi assegurada “mediante vinculação, além de outras garantias admitidas em direito, de receitas próprias e dos recursos de que tratam os artigos 155, 157, e 159, incisos I, “a”, e II, da Constituição” (BRASIL, 1996e, p.3).

A emissão da dívida nova também foi vedada enquanto a dívida financeira do estado fosse maior do que a sua receita líquida real anual. O descumprimento das metas do programa de ajuste fiscal ou de qualquer cláusula dos contratos de renegociação implicava a elevação da taxa de juros da dívida renegociada, além do aumento do comprometimento da receita líquida.

Em suma, essa iniciativa definiu uma estratégia mais rigorosa de controle do endividamento, bem como a criação de condições institucionais para a supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional, além da possibilidade de retenção das transferências federais e receitas próprias em caso de inadimplência no pagamento das obrigações financeiras.

A introdução de limites e outros parâmetros fiscais nos acordos de refinanciamento das dívidas implicou um acompanhamento mais efetivo e a consolidação sistemática dos dados fiscais dos governos estaduais por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, muito antes da implementação da LRF. Dava-se início a um processo de controle hierárquico do governo federal nos moldes de uma relação do tipo Agente e Principal entre o governo federal e estados, com a Secretaria do Tesouro Nacional assumindo papel central.

Segundo Tavares (2005, p. 87), o programa refinanciou “as dívidas de 25 dos 27 Estados e de mais de 150 dos maiores municípios, no montante total de mais de 100 bilhões de dólares. Os resultados têm sido excepcional tornando esse Programa uma das âncoras da

mudança do regime fiscal experimentado a partir de 1999”. Guardia¹⁴⁴ (2004, p. 115) igualmente registra os resultados do programa:

Passados mais de cinco anos do início do Programa, todos os Estados estão em dia com os pagamentos junto ao Tesouro Nacional ... Em todos os episódios nos quais os governos estaduais tentaram não honrar os pagamentos estabelecidos nos contratos, notadamente no caso do governo de Minas Gerais durante a gestão Itamar Franco, a Secretaria do Tesouro Nacional executou as garantias contratuais, assegurando a regularidade dos pagamentos. Trata-se, portanto, de uma profunda modificação no relacionamento entre a União e os governos estaduais e municipais, cujos efeitos são claramente apreendidos pela substancial melhora no desempenho fiscal das subesferas de governo, que passaram de um déficit de 0,74% do PIB em 1997 para um superávit de 0,87% em 2002 (GUARDIA, p.115).

Posteriormente, a Medida Provisória nº 1.811, de 25 de fevereiro de 1999, autorizou o refinanciamento, pela União, da dívida pública de responsabilidade dos municípios. Em relação aos limites de despesas com pessoal previsto no artigo 169 da Constituição, a regulamentação veio somente com a Lei Complementar n.º 82, conhecida como a Lei Camata I, aprovada em 1995, apesar do esforço do Executivo Federal para acelerar a tramitação do projeto de lei complementar desde o Programa de Ação Imediata. Na ausência de regulamentação, muitos Estados chegaram a comprometer 80% da receita com a folha de pagamento do funcionalismo. Essa lei estabeleceu o limite no valor de 60% das respectivas receitas correntes líquidas para as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O prazo para o enquadramento nos limites era de três anos, sendo que, a cada exercício financeiro, a redução deveria ser de um terço do excedente. Em função das condições fiscais precárias, poucos foram os estados que conseguiram se enquadrar nos limites estabelecidos pela lei.

144 Eduardo Refinetti Guardia foi Secretário do Tesouro Nacional (abril de 2002), além de ter ocupado as funções de Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional, Assessor Especial do Ministro da Fazenda, Secretário-Adjunto da Secretaria de Política Econômica e Assessor do Ministro do Planejamento durante o Governo Cardoso.

Em 1999, a Lei Camata I foi revogada pela Lei Complementar nº 96, que estabeleceu novos limites para as despesas totais com pessoal. Para a União, o limite passou a ser de 50% da sua receita corrente líquida, mantendo-se o limite de 60% para Estados, Distrito Federal e Municípios. A nova lei ainda previa que, em caso de não enquadramento ao limite, ficava vedada a concessão de vantagens e aumento de remuneração, bem como novas contratações e criação de cargos. Segundo Asazu e Abrúcio (2003, p.8),

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

Outro eixo do programa de ajuste fiscal dos governos subnacionais foi a reforma patrimonial, com o incentivo à privatização de empresas e instituições financeiras, visando a extirpar uma importante fonte de financiamento de despesas e resolver os problemas de liquidez e deterioração patrimonial enfrentados pelas instituições financeiras estaduais. No âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996, foram assinados contratos com a maioria dos Estados, tendo como resultado 10 instituições financeiras foram extintas, 14 privatizadas e 5 saneadas. A maior estabilidade monetária também impactou de maneira relevante o sistema bancário brasileiro, em razão da perda da receita inflacionária. Os bancos estaduais, além de constituírem fonte de financiamento de despesas dos tesouros estaduais que, em função desse mecanismo, contavam com um *soft constraint budget*, revelaram, nesse novo contexto, grande dificuldade em se ajustar ao novo cenário do sistema financeiro nacional, contribuindo para aumentar o risco sistêmico.

Já em fins de 1994, ante o agravamento da situação patrimonial do Banco Estadual do Rio de Janeiro (BANERJ) e do Banco Estadual de São Paulo (BANESPA), o Banco Central decidiu intervir, o que acabou se configurando como uma prévia do que seria o Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária - PROES. A Exposição de Motivos Interministerial nº 332, 7 de agosto de 1996, que encaminhou a Medida Provisória nº 1.514/96 justifica que “número expressivo de Unidades da Federação vê-se afligido por importantes passivos junto às instituições financeiras por eles controladas, num legado de

práticas condenáveis, de concessão de financiamentos não balizada por considerações de ordem estritamente comercial” (BRASIL, 1996d, p.4). Como resultado, complementa o documento, “temos hoje número significativo de Governos estaduais com vultuosos passivos financeiros juntos às instituições por eles controlada, passivos esses que não têm aqueles Estados, via de regra, condições de liquidar, tendo em vista a delicada situação fiscal por que passam” (*Ibid*, p.4). De outro lado, “muitas instituições financeiras oficiais estaduais apresentam elevados custos administrativos, quando comparados com sua capacidade de geração de receitas.” (*Ibid*, p.5). Adicionalmente, “em muitos casos, parcela não desprezível da estrutura de ativos da instituição apresenta-se como de difícil liquidação” (*Ibid*).

Esse programa previa a federalização dos bancos estaduais, bancos de desenvolvimento e caixas econômicas para posterior liquidação, privatização ou transformação em agência de fomento, como condição para obter socorro da União. A reforma patrimonial das instituições financeiras estaduais retirou um canal importante de alavacagem de recursos extra à base fiscal, contribuindo para o amplo processo de reestruturação das finanças dos Estados e, também, de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.

O avanço das privatizações e a definição do programa de ajuste das finanças públicas estaduais, enfim, permitiu desmontar os arranjos que presidiam as relações entre tesouros, bancos e empresas estaduais e entre bancos e empresas estaduais com bancos e empresas federais constituídas em décadas anteriores, fechando as brechas usadas por estados e municípios para ampliação de gastos.

A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI instalada no Senado, em novembro de 1996, para investigar apurar irregularidades relacionadas à autorização, emissão e negociação de títulos públicos estaduais e municipais, nos exercícios de 1995 e 1996, para pagamento de sentenças judiciais, conhecida como CPI dos Precatórios, também contribuiu para eliminar outra fonte de crédito para Estados e Municípios. De acordo com a Emenda Constitucional n.º 3, os Estados e Municípios poderiam emitir títulos da dívida pública para antecipar a arrecadação de recursos necessários apenas para saldar precatórios judiciais. A comissão apurou, entretanto, que, além de oferecerem pelos títulos remuneração superior à praticada pelo mercado, os

governos estaduais e municipais simulavam dívidas judiciais, utilizando, no entanto, os recursos arrecadados para despesas ordinárias, como o pagamento de obras e folha salarial, não decorrentes das condenações judiciais. Além disso, os processos eram feitos sem licitação, e intermediadas por instituições financeiras, que depois adquiriam os títulos com deságio, ou seja, muito abaixo do valor de mercado. Enfim, o esquema de venda de títulos pelos governos subnacionais a instituições financeiras e suas sucessivas renegociações no mercado era marcado por uma série de irregularidades. Enquadravam-se nesse grupo os Estados de Alagoas, Pernambuco e Santa Catarina e as Prefeituras de São Paulo, Osasco, Campinas e Guarulhos.

Há que se registrar que os governos subnacionais contavam com a ineficácia dos mecanismos de controle de endividamento do Banco Central e Senado Federal e de fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados. Essas práticas demonstraram, em verdade, a profunda crise financeira em que se encontravam muitos governos subnacionais, que fizeram uso, ao máximo da única brecha deixada pela legislação para obter uma fonte adicional de financiamento público.

Apesar de a CPI não ter resultado na punição judicial dos envolvidos na emissão irregular de títulos precatórios, implicou o disciplinamento mais restritivo do controle do endividamento público. Com base nas conclusões da CPI, o Senado baixou a Resolução 78/98, que ampliou as restrições para a emissão de títulos e contratações de ARO's, sendo estas proibidas no último ano de mandato; determinou que o Banco Central não mais encaminhasse ao Senado Federal pedido de autorização de endividamento de governo com resultado primário negativo; proibiu os estados de conceder isenção fiscal sobre o ICMS em caso solicitação de autorização para financiamento; vedou a emissão de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tiverem dívida mobiliária refinanciada pela União; e ainda estabeleceu medidas visando à maior transparência das operações de crédito, a exemplo de exigências de leilões eletrônicos na contratação de ARO e ampla divulgação pelo Banco Central dos leilões para colocação dos títulos estaduais no mercado.

6.4.2. EVENTOS RELACIONADOS

Uma das implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal, em vista especialmente das regras procedimentais em matéria fiscal e orçamentária, foi conferir a atribuição de guardiões da lei aos Tribunais de Contas da União e dos Estados, valorizando a função fiscalizatória dessas organizações. Os tribunais, em outras palavras, passaram a desempenhar um papel ainda mais importante na governança fiscal, funcionando como “atores chaves na garantia da transparência e do cumprimento da lei” (MELO *et al*, 2010). O Ministro do Tribunal de Contas da União - TCU, Valmir Campelo, coloca que, frente à LRF:

O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária (CAMPELO, 2003, p.15)

Há que se registrar que a Constituição de 1988 já havia produzido mudanças significativas, sendo considerada um ponto de inflexão no desenvolvimento institucional dos tribunais, destacando-se a ampliação da jurisdição e das atribuições, que passou a abranger também o controle de desempenho, a alteração das regras de indicação de seus membros, ampliando a participação do Poder Legislativo, além da atribuição conferida à população quanto ao poder de denúncia de irregularidades. Após a Constituinte, o Tribunal de Contas da União, em decorrência dos escândalos que assolaram a Nova República, como o impedimento do Presidente Collor e a CPI do Orçamento, ganhou ainda mais proeminência com o crescimento da agenda de combate à corrupção.

Com o advento da LRF, os tribunais passaram a ser considerados elemento fundamental para a sustentabilidade da lei, exercendo o papel de “*an external enforcer*” com poder para assegurar o seu cumprimento. Melo *et al*. (2010) descrevem, com base em estudo empírico, que, quanto mais independente o tribunal, medida pela presença de um auditor sênior de carreira no Pleno, menores os incentivos para governadores fazerem uso da contabilidade

criativa. Segundo ainda esses autores, quanto maior a possibilidade de alternância das forças políticas no Executivo, maior é a capacidade de fiscalização dos governos por parte dos Tribunais de Contas.

Malgrado o novo regime fiscal consagrado com a LRF, o Executivo Federal manteve a estratégia fiscal de menor resistência para o alcance de metas crescentes de superavit primário. Primeiro, conservou a disposição de ampliar espaço fiscal por meio da elevação de arrecadação tanto pela criação de novas contribuições, a exemplo da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE Combustíveis, quanto pela elevação das alíquotas de contribuições já existentes, além da prorrogação de instrumentos temporários de tributação e desvinculação. Estes últimos referem-se à Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF e à Desvinculação de Receitas da União - DRU (anteriormente FEF e FSE). De forma contraditória, ampliaram-se as vinculações e as despesas legalmente obrigatórias. Lopreato (2007, 2006) destaca o aumento do peso das despesas obrigatórias na despesa total com a fixação do gasto mínimo em saúde (EC nº 29/2000), o Bolsa-Escola (Lei nº 10.219/2001) e o Fundo de Combate a Pobreza (EC nº 31/2001). Enfim, os superávits primários foram alcançados, mas a rigidez orçamentária também foi ampliada.

6.5. EVENTOS POSTERIORES

Em 2002, o país novamente passou por turbulências provocadas, em parte, pela reação do mercado financeiro à iminência da primeira vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais, fazendo oscilar as taxas de câmbio e o risco Brasil e aumentar a expectativa de inflação. Havia dúvidas quanto ao compromisso do próximo governo com a estabilidade e austeridade, que acabou sendo vinculado, como marca registrada, ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, junto com o Ministro da Fazenda Pedro Malan e o Banco Central (GIAMBIAGI, 2006b). Em 2003, em vista de reverter as expectativas, o Governo Lula, juntamente com as medidas de aperto fiscal e monetário, dá prosseguimento às “reformas estruturais”, em especial a tributária e a previdenciária.

No caso da Reforma Tributária, o ponto central era a criação da legislação nacional do ICMS, em substituição às 27 legislações estaduais, aliada à simplificação das

alíquotas para cinco. Entretanto, as dificuldades de tramitação levaram ao desmembramento da PEC nº 41, de 2003. A intenção era aprovar a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União-DRU, dando certa margem de manobra para remanejar recursos e financiar parcela do superavit primário, além de renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras – CPMF , evitando que queda de receita em 2004.

Em relação à Previdência Social, a proposta se concentrou no regime dos servidores públicos, com o objetivo, segundo a Exposição de Motivos, que encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional nº 40 (PEC nº 40), em 29 de abril de 2003, era “avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se, aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado” (BRASIL, 2003, p. 1). A proposta contemplou elementos como taxaço dos servidores inativos, aplicação de um redutor para as novas pensões acima de um certo piso de isenço; idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres para todos servidores, inclusive os já empregados; definição do mesmo teto de benefícios do INSS para os benefícios de novos servidores, com a possibilidade de criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria.

9. ANÁLISE COMPARATIVA DOS TRÊS EPISÓDIOS - PONTOS DE CONVERGÊNCIA E DE DISTINÇÃO ENTRE AS TRÊS TRAJETÓRIAS

Na época da hiperinflação prevalecia uma espécie de "regra de ouro" na confecção do Orçamento: era sacrilégio usar receitas tributárias para pagar juros. Estes, portanto, tinham de ser pagos com recursos originados da emissão de dívida pública. Obedecida esta regra, o superávit primário, ou seja, o lucro ou prejuízo no funcionamento do governo antes dos pagamentos de juros, era, no máximo, zero. Obedecida esta "regra de ouro" o Brasil podia ter déficits primários pequenos ou nulos, a despeito de números estapafúrdios para o déficit global, ou nominal, como em 1992 Graças a essa "segregação" nas contas fiscais, surgiram muitas teorias exóticas sobre os nossos problemas fiscais. O ex-ministro Bresser dizia que o déficit público tinha "caráter financeiro". O ex-ministro Simonsen respondia que déficit não tinha caráter. Surgiram, então, as teorias da "inflação inercial" sugerindo que a inflação se devia à indexação e não tinha raízes fiscais, pois o déficit primário (somados às despesas com juros reais) era pequeno. E graças a essas construções retóricas fizemos uma meia dúzia de congelamentos e mais alguns calotes na dívida pública cuja única virtude teria sido a de sepultar essas "teorias" sobre a relação entre as finanças públicas e a inflação (GUSTAVO FRANCO, Revista Veja, 01.03.2000)

Neste capítulo, retomam-se os objetivos e as premissas iniciais da dissertação, mas de forma comparativa, conforme ilustrado na Figura XIII, buscando explorar pontos de intersecção na sequência de eventos que concorreram, constituíram e se relacionaram com cada episódio e pontos de convergência e de distinção nas variáveis problemas, soluções, dinâmica política e janelas de oportunidades.

Os três episódios de reformas, para que entrassem na agenda política, percorreram trajetórias distintas com muitos pontos de convergência, sendo a principal a defesa da estabilização monetária. Desde a implementação do Programa de Ação Imediata - PAI, o discurso do "estabelecimento em bases permanentes do equilíbrio das contas do Governo, eliminando a principal causa da inflação" (BRASIL, 1994a, p.2) passou a presidir as justificativas de todas as iniciativas que permearam as múltiplas agendas fiscais que constituíram o processo de construção de uma nova ordem fiscal no período, efetivada com a aprovação da LRF.

A primazia dessa agenda deveu-se, depois de uma série de períodos de hiperinflação e do fracasso de planos de estabilização, à crescente percepção das elites políticas e econômicas e da opinião pública de que a crise inflacionária era a grande questão a ser resolvida

pelo governo. Foi no contexto da implantação de um plano de estabilização, que culminou com o Real, que Fernando Henrique foi escolhido como candidato à Presidência em 1994, como também do êxito do Real dependeu a sua reeleição na campanha presidencial de 1998. Esse quadro político explica a razão pela qual a sustentabilidade do Real assumiu centralidade na agenda da coalizão partidária que se formou em torno de Cardoso e, em consequência, nas reformas que se sucederam no período.

As raízes das três trajetórias podem ser explicadas com base em eventos antecedentes comuns: o colapso do modelo de financiamento do Estado desenvolvimentista, a Constituição de 1988 e o Plano Real. A crise econômica dos anos 80 reduziu as receitas tributárias e fez escassearem as fontes externas de financiamento externo, reduzindo a capacidade de mobilização de recursos e investimento do setor público em um contexto de aceleração inflacionária. Em consequência, as políticas de desenvolvimento e as atividades de planejamento sofreram um refluxo. Por outro lado, os Estados passaram a se utilizar de articulações financeiras para sustentar o padrão de gastos e atenuar os efeitos da crise, envolvendo Tesouros Estaduais, empresas estatais e bancos estaduais, além de barganha junto à União, visando à obtenção de crédito de fontes federais e transferências de dívidas para o Tesouro Federal.

A crise fiscal foi ainda mais agravada com a descompressão das demandas sociais e o engessamento do orçamento na Constituição de 1988, mas, por outro lado, a previsão de uma hierarquia de instrumentos – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – para organizar o processo decisório de alocação gerou a expectativa de que estavam criadas as condições institucionais para a retomada do planejamento.

A nomeação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda do Governo Itamar e a implementação do Plano Real representou um *turning point* no que tange ao jogo fiscal, cujos atores foram bastante afetados pelos seus resultados em termos de posicionamento e preferências. Com o Plano Real e o fim da inflação, por um lado, os desequilíbrios estruturais das contas públicas tornaram-se transparentes e, por outro, o planejamento e o orçamento público passaram a contar com números “reais”, criando a expectativa e possibilidade de recuperação da visão de longo prazo e do cálculo econômico,

condições consideradas essenciais, a despeito do cenário de contração fiscal, para a revalorização desses instrumentos.

No primeiro fluxo, o dos problemas (*problem stream*), o discurso oficial abusou da representação simbólica da crise como estratégia de persuasão acerca da dimensão do problema em todos os episódios. A apresentação da crise econômica, materializada no fenômeno inflacionário e na desordem financeira e administrativa do setor público no caso do FSE, e, nos outros dois episódios, na expectativa de insolvência fiscal e na necessidade de aceleração do ajuste das contas e de promover a eficiência do gasto público (fazer mais com menos), em consequência, da estabilização da dívida, consiste em uma linha argumentativa, baseada no que Kingdon (1995) denominou de eventos focalizadores, um dos mecanismos pelos quais condições são transformadas em problemas, em conjunto com indicadores e *feedback* da ação governamental, estabelecendo a necessidade de ação. A terceira forma de captura da atenção, proposta por Kingdon (1995), os indicadores, embora presente, foi utilizada de forma acessória para justificar uma situação ou problema. No caso Avança Brasil, a avaliação da ação governamental teve um papel inicial mais importante na apresentação e na interpretação dos problemas, mas posteriormente o episódio também foi associado à crise fiscal, como instrumento de responsabilidade fiscal e eficiência. Nesse caso, o evento da crise implicou que se fizesse uso da alternativa de política preexistente, com base em nova definição de problema. Há que se registrar que os três episódios foram capitaneados pelo governo não como medidas isoladas, mas como iniciativa integrante de um projeto de reforma mais abrangente. No caso do Fundo Social de Emergência, o Programa de Estabilização Econômica e, quanto aos dois outros episódios, o Programa de Estabilidade Fiscal.

A forma de representação do problema nos processos de formação das agendas em questão reforça a percepção que vem sendo construída ao longo desse trabalho de que é, nos períodos de crise, que a questão fiscal assume centralidade na agenda governamental. O fraco desempenho das contas públicas no imediato pós-real e a geração de superavit fiscais sem incorrer em cortes drásticos ou em uma reforma abrangente do sistema tributário corroboram essa avaliação. Várias iniciativas graduais e incrementais foram sendo implementadas, mas, não raro, como exigência da conjuntura, ainda que na forma de miniconjunturas críticas.

No modelo de Kingdon (1995), itens da agenda pública são selecionados entre alternativas disponíveis. Para que problemas urgentes ou acontecimentos repentinos no meio político criem uma *policy window*, a condição é que soluções estejam disponíveis. O que Kingdon sugere é uma sequência no processo decisório, com base no modelo *Garbag Can* proposto por Cohen, March e Olsen (1972), que inverte a lógica racional, privilegiando a estratégia de "soluções em busca de problemas". Daí a importância do papel desempenhado por *policy communities* e *policy entrepreneurs* para que uma questão alcance a agenda de decisão.

Nos três episódios examinados, ideias, em menor ou maior grau de consolidação, já estavam em circulação, ou, nos termos de Kingdon (1995), "ideias fluíam nas *policy communities*". Quando Fernando Henrique foi indicado ministro da Fazenda por Itamar Franco, em março de 1993, os economistas da PUC-RJ, que tinham participado do Plano Cruzado, retornaram ao governo. Vinculado política e pessoalmente ao Ministro da Fazenda e posteriormente ao Presidente Cardoso, esses economistas formavam um grupo coeso, no âmbito do qual prevalecia um baixo grau de conflito na condução da política econômica. Além disso, tiveram completo controle sobre o *policy making* do Real, cujos pressupostos acerca do diagnóstico da inflação inercial e do déficit potencial já estavam consolidados em função do aprendizado obtido com o fracasso das experiências heterodoxas anteriores. A dúvida limitava-se à proporção e à oportunidade do ajuste fiscal, prévio ou simultâneo com a estabilização.

No caso do Avanço Brasil e da LRF, a trajetória de construção da agenda, em contraste, obedeceu a uma dinâmica *bottom up*, segundo um padrão incremental e crescente, com alguns saltos de patamar ao longo do processo. Nesses dois episódios, o processo se desenvolveu de forma análoga ao que Kingdon (1995, p.129) descreve como período de "softening up" em que "you have to create the right climate to get people to focus on the issue and face the issue". Ademais, a experiência do Programa Brasil em Ação, no caso do Avanço Brasil, e o processo gradual de mudança no padrão de relações intergovernamentais por meio de institucionalidades mais rígidas, implementado a partir de 1995, pavimentaram o reconhecimento do problema e ascensão das ideias em torno da criação de novas regras fiscais e orçamentárias para a gestão dos instrumentos de planejamento, orçamento e execução de recursos públicos.

Propostas acerca dos processos de planejamento e orçamento foram sendo construídas no âmbito do Executivo e do Legislativo desde a promulgação da Constituição. Vários projetos de lei que versaram sobre a matéria, em razão da previsão constitucional de regulamentação, foram propostos, sendo que a questão ganhou nova dimensão com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial, em 1997, e, em particular, com a experiência do Programa Brasil em Ação, que inovou nas técnicas e práticas de gerenciamento intensivo de projetos, na designação de um gerente para cada empreendimento e no fluxo de recursos relacionado ao progresso dos projetos. A colocação de Silveira (2002, p. 165) é esclarecedora: “embora vinha sendo debatida no governo desde 1996, apenas em outubro de 1998 foi tomada a decisão de fazer o PPA, [...] de utilizar uma ferramenta prevista na legislação brasileira, reformá-la, ajustá-la, para ter o efeito de implementação da gestão de desenvolvimento, do projeto de desenvolvimento.”

No processo de formulação da proposta dos novos modelos de PPA e orçamento, destacam-se duas *policy communities*, que, a despeito das origens distintas, formaram, a exemplo dos *policy makers* do Real, um grupo relativamente coeso com baixo grau de conflito burocrático. Uma primeira era formada por profissionais especializados em qualidade total e gestão de projetos, enquanto a segunda era constituída pelos quadros da carreira de planejamento e orçamento e solidamente enraizada na burocracia estatal. (GAETANI, 2003).

A ideia da LRF, por sua vez, já existia desde a Assembleia Constituinte, na qual foi proposto um código de finanças públicas para reunir as normas gerais sobre receitas, gastos, dívida e patrimônio, com a justificativa de dar organicidade a esses processos e garantir sua aplicação aos três níveis de governo. Aliás, se não fosse a sua previsão constitucional, a LRF não se aplicaria a estados e municípios. Como observa Franco (2000b), “alguns dos membros da equipe original do [Plano] Real tinham convicção que esta lei [Lei de Responsabilidade Fiscal] devia ser o nosso primeiro esforço (depois de aprovado o Fundo Social de Emergência em 1994), pois, afinal, era o coração do problema.” Entretanto, o consenso sobre a ideia da responsabilidade foi-se consolidando também como resultado do aprendizado da burocracia da área fiscal do governo federal, que percebeu a oportunidade para implementar uma mudança estrutural, uma vez que as alterações pontuais não seriam suficientes no contexto da crise financeira para reverter as expectativas negativas acerca da situação fiscal.

A janela de oportunidade, no caso do FSE, foi a aceleração inflacionária do período 1993-94 e os interesses políticos em torno candidatura de Fernando Henrique à Presidência da República. A ameaça de uma superinflação estava de volta e a estabilização, nesse contexto, se apresentava como a principal bandeira a ser abraçada. A liderança política do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique, e a conjuntura de crise estrutural, portanto, presidiram a mudança de agenda do governo Itamar. O principal *entrepeneuer* foi o próprio Cardoso que se notabilizou por assegurar a ascendência das ideias de um grupo de eminentes acadêmicos acerca da estabilização na agenda nacional, como também articular uma estratégia de coalizão partidária, que garantiu a aprovação do FSE e o apoio a sua candidatura, ao capitalizar o valor eleitoral da estabilidade.

Nos dois outros episódios, o fator determinante foi a importância ainda maior dada à questão fiscal devido ao ataque especulativo ao real e a concomitante crise de confiança, na esteira das crises da Ásia e da Rússia, além do *default* do Estado de Minas Gerais, que criou a oportunidade para a introdução de novas institucionalidades para controle da condução das finanças públicas, condicionando as três esferas de governo. O cálculo, no contexto de aceleração da crise, foi que o custo político do seu aprofundamento seria muito superior à impopularidade decorrente da política de ajuste rigoroso. Aliás, um dos objetos de decisão em favor da reeleição de Fernando Henrique Cardoso foi a questão da estabilidade monetária. A LRF encerrou o ciclo que tinha começado em 1993-94 com o PAI e FSE.

Martus Tavares, que contava com larga experiência na administração pública, foi o principal empreendedor, mas outros economistas do governo, a exemplo de José Roberto Afonso, Selene Peres Nunes e Álvaro Manoel tiveram papel fundamental na elaboração e divulgação da proposta da LRF.

No ciclo de mudanças do Avança Brasil, além da crise cambial, uma *policy window* foi aberta com a reeleição de Cardoso. O governo precisava de uma nova agenda, uma vez que tinha todo um mandato pela frente, principalmente em resposta às críticas de que não tinha objetivos claros, sobretudo na área social, como também, no campo das políticas de

crescimento, tendo em vista a estabilidade alcançada. O Avanço Brasil é um exemplo de formato de decisão do tipo “solução em busca do problema”; primeiro, como agenda alternativa ao ajuste rigoroso no momento em que o jogo político começava a se alterar por conta do cenário de transição para o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique e, no qual, se acirrava o debate entre desenvolvimentistas e monetaristas no âmbito da coalizão e de disputas por posição de poder no interior do governo. Em segundo lugar, como reforço ao conjunto de medidas divulgado no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, com vistas a desmontar a expectativa de colapso das contas públicas nacionais. O personagem mais emblemático desse episódio foi José Silveira, ainda que a atuação do Ministro Kandir na promoção do Programa Brasil em Ação tenha sido decisiva.

Ainda que que protagonizado por um grupo de economistas, coordenado por Martus Tavares, o processo de elaboração, divulgação e convencimento acerca da proposta da LRF, por afetar interesses federativos, envolveu um amplo debate público. Ainda que a estratégia de formulação e implantação do Plano Real tenha obedecido a uma dinâmica processual similar, envolvendo uma profunda interação entre Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos, governos subnacionais, grande mídia, agentes econômicos e outros atores da sociedade civil, no caso específico do FSE, o embate concentrou mais especificamente junto aos governadores e os seus representantes no Congresso Nacional. Em relação ao Avanço Brasil, houve momentos de consultas e discussões, porém circunscritos ao ambiente da burocracia das áreas de planejamento e orçamento, uma vez que não envolvia alterações legislativas e os órgãos centrais dispunham de mecanismos compulsórios, que dispensavam a necessidade de persuasão.

Fernando Henrique, no que diz respeito ao FSE, apoiou-se na Revisão Constitucional de 1993, enquanto que, na proposta da LRF, a janela institucional foi a Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, referente à Reforma Administrativa, que instituiu a exigência de apresentação, em 180 dias a contar daquela data, do projeto de lei complementar previsto no art. 163 da Constituição. A proposta do Avanço Brasil, por seu turno, apoiou-se na legislação constitucional sobre planos plurianuais e na legislação ordinária sobre orçamentos.

FIGURA XIII – Características dos Processos Decisórios dos Três Episódios de Mudança Institucional

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DISCRIMINAÇÃO	DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO	REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
EVENTOS PRÉVIOS	<p>Ocorrências prévias que auxiliam a explicar o episódio</p>	<p>Ruptura do padrão de financiamento externo do crescimento econômico</p> <p>A Constituição de 1988: promove o aumento da rigidez orçamentária e os recursos disponíveis para fazer face às crescentes demandas em razão da:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ampliação das transferências a Estados e Municípios, de natureza automática e não vinculada conjugada com a manutenção das responsabilidades como competências concorrentes entre os níveis de governo, sem qualquer regra sobre essas competências; ➤ aumento da vinculação de receitas a despesas 	<p>Ruptura do padrão de financiamento externo do crescimento econômico</p> <p>Refluxo do planejamento nos anos 80</p> <p>Unificação Orçamentária de 1985/87</p> <p>Reforma do sistema de planejamento e orçamento promovida pela Constituição de 1988</p> <p>Estabilização macroeconômica</p> <p>Esgotamento do modelo de financiamento do desenvolvimento</p>	<p>Ruptura do padrão de financiamento externo do crescimento econômico</p> <p>Crise econômica, nos anos 80, reduziu as receitas tributárias, assim como canais de financiamento internacional concomitantemente à descompressão de demandas sociais e corporativas e à remodelagem do pacto federativo com a redemocratização.</p> <p>Aumento do endividamento como fonte importante de geração de recursos</p> <p>Iniciativas voltadas ao socorro e refinanciamento de débitos estimularam comportamento fiscal irresponsável de entes</p>

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DISCRIMINAÇÃO	DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO	REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
		<p>específicas; e</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ descompressão das demandas sociais e crescimento das despesas de caráter obrigatório <p>Fracasso das tentativas de estabilização monetária – Plano cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Verão (1999) Plano Collor I (1990) e Plano Collor II (1991)</p> <p>Impeachment do presidente Collor e posse do vice Itamar Franco em um cenário de expectativas pouco otimistas da comunidade nacional e do sistema internacional quanto à capacidade da nova gestão de estabilizar a economia.</p> <p>Processo de aceleração contínua da inflação após o</p>	<p>Reforma do Estado</p>	<p>subnacionais</p> <p>Estabilização da moeda e política macroeconômica de juros altos agravaram os desequilíbrios financeiros de governos subnacionais e de seus bancos</p>

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DISCRIMINAÇÃO	DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO	REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
PROBLEMAS	<p>Eventos focalizadores e símbolos</p> <p>Indicadores</p> <p>Feedback da ação governamental</p>	<p>fracasso das tentativas de estabilização monetária - Planos Collor I e Collor II</p> <p>Superinflação</p> <p>Deficit Potencial</p> <p>Rigidez Orçamentária</p> <p>Desequilíbrio Fiscal</p> <p>Irrealismo Orçamentário</p> <p>Repressão Fiscal</p>	<p>Falta de orientação estratégica das ações governamentais</p> <p>Ausência de postura empreendedora para o alcance de resultados</p>	<p>Desajuste fiscal estrutural</p> <p>Deficits recorrentes e imoderados</p> <p>Expansão da dívida pública</p> <p>Irresponsabilidade fiscal</p>
SOLUÇÕES	<p>Congruência com valores da comunidade e aceitação pública</p> <p>Estudos de viabilidade técnica</p>	<p>Reforma Monetária</p> <p>Ajuste Emergencial</p> <p>Ajuste Estrutural</p> <p>Reforma Estrutural</p>	<p>Integração entre planejamento e orçamento</p> <p>Orientação da ação governamental por programas</p>	<p>Criação de regras fiscais voltadas à sustentabilidade intertemporal das contas públicas e ao accountability</p>

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DISCRIMINAÇÃO	DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO	REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
DINÂMICA POLÍTICA	Custos toleráveis		Gestão Empreendedora	
	Clima nacional (national mood) Mudanças no governo Forças políticas organizadas (valores, pressões e barganha)	Percepção da opinião pública da crise inflacionária Aliança PFL e PSDB Controle sobre o processo <i>policy making</i>	Acirramento das disputas entre desenvolvimentistas e monetaristas Início do segundo mandato de FHC Diminuição da popularidade do governo	Nova correlação de forças entre governo federal e governos subnacionais Opinião pública e mídia com aversão à inflação Emenda da reeleição

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DISCRIMINAÇÃO	DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO	REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
<p style="text-align: center;">EVENTOS CONTEMPORÂNEOS</p>	<p style="text-align: center;">Circunstâncias que ocorreram simultaneamente, contribuindo para a manifestação do episódio</p>	<p style="text-align: center;">CPI do Orçamento Revisão Constitucional de 1993</p>	<p style="text-align: center;">Adoção de Novos Padrões de Gerenciamento – Experiência Brasil em Ação</p>	<p>Medidas provisórias e de efeito imediato que buscaram um equilíbrio inicial por meio da melhoria da capacidade arrecadatória ou pela retenção de parcelas dos repasses aos entes subnacionais;</p> <p>Medidas para limitação dos mecanismos de endividamento dos Estados e Municípios</p> <p>Reforma Patrimonial, com incentivo à privatização de empresas e bancos estaduais</p> <p>Medidas de contenção e restrição do gasto público, em especial com o funcionalismo - Lei Camata I e II</p> <p style="text-align: center;">CPI dos Precatórios</p>

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DISCRIMINAÇÃO	DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO	REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
POLICY WINDOW	Eventos políticos, crises, choques, rotatividade de dirigentes e oportunidades sazonais	Aceleração Inflacionária Interesses Políticos em torno da Candidatura de FHC	Crise Cambial Reeleição de FHC	Crise Financeira Default do Estado de Minas Gerais
EVENTOS CENTRAIS	Eventos principais diretamente relacionados com a experiência relatada	Programa de Ação Imediata Ajuste Fiscal Emergencial: ➤ Alteração na Legislação Ordinária para acréscimo de receitas; ➤ Fundo Social de Emergência prorrogado sob a denominação de FEF e DRU	Estudo dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento Reordenamento das ações de governo em programas com objetivos, metas e fontes de recursos claramente definidos Plano Plurianual (Lei nº 9.989/2000)	Pacote 51 Reforma Administrativa Programa de Estabilização Fiscal e introdução do sistema de metas fiscais Institucionalização do ajuste fiscal estrutural com a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000
EVENTOS RELACIONADOS	Eventos relacionados ocorreram simultaneamente, mas se caracterizam por sofrerem uma influência	Ampliação da carga tributária com a elevação mais acentuada da arrecadação de contribuições sociais	Reformas orçamentárias nos entes subnacionais	Valorização da ação fiscalizatória dos Tribunais de Contas Ampliação da arrecadação pela criação novas contribuições,

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DISCRIMINAÇÃO	DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO	REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
	<p>importante do episódio</p>	<p>Medidas visando à redução de gastos de forma estrutural, como reforma da ordem econômica, reforma previdenciária e administrativa, além da aceleração da privatização (PND) ou de forma emergencial, mediante a prática de repressão fiscal</p> <p>Prorrogação sucessiva do FSE sob a denominação de FEF e DRU</p>		<p>aumento de alíquotas de contribuições já existentes e prorrogação dos instrumentos temporários de tributação e de desvinculação de receitas</p>

<p>EVENTOS POSTERIORES</p>	<p>Aqueles que têm sua ocorrência posterior ao episódio, os quais estão claramente conectados a esse</p>	<p>Perda de interesse na promoção de uma reforma tributária de maior envergadura, privilegiando-se mudanças marginais que foram instrumentais para a ampliação da receita</p> <p>Programa de Estabilidade Fiscal</p> <p>Medidas fiscais visando à geração de superávits primários para estabilização da relação dívida/PIB</p>	<p>Definição <i>ad hoc</i> de prioridades de Governo, independente dos procedimentos formais de planejamento e orçamento</p>	<p>Reforma Tributária</p> <p>Reforma da Previdência do Setor Público</p>
---------------------------------------	---	--	--	--

8. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Muito embora bastante privilegiada nas análises institucionalistas contemporâneas, mudança institucional ainda é uma questão em aberto. A concepção dualista de desenvolvimento institucional baseada nos modelos de equilíbrio pontuado, em que choques exógenos e *critical junctures* abrem caminho para mudanças dramáticas ou transformações institucionais radicais, seguidas por período *path dependence* de estabilidade, até que uma nova conjunção crítica ocorra, continua, explícita ou explicitamente, a ter respeitável assento na literatura institucionalista, apesar do crescente avanço dos modelos de transformação endógena com o prestígio alcançado pelas abordagens acerca de variedades de capitalismo.

Em outras palavras, as abordagens institucionalistas, apesar de suas variações explicativas, ainda se apoiam em episódios de crise, momentos críticos ou eventos exógenos para explicar os processos que abrem a possibilidade para mudanças e transformações institucionais, com base na ideia de que uma trajetória pode ser mudada ou substituída com o advento de uma conjuntura crítica, que rompe o equilíbrio e gradualmente promove um novo equilíbrio. Este, por sua vez, inaugura uma trajetória particular refratária à mudanças. Em consequência, conforme sublinha Hogan (2005, p.3), instituições, em períodos estáveis, comumente assumem posição de variáveis independentes utilizadas para explicar resultados, ao passo que “*during periods of breakdown, following crises, the status of institutions is inverted. They become dependent variables, their design at the mercy of political conflicts consequent of the break down*”.

Ainda que a centralidade em *critical junctures* nos modelos de equilíbrio pontuado possa subestimar níveis incrementais de mudança com a faculdade de produzir resultados transformadores, conforme as abordagens de Streeck and Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), é inegável as implicações das alterações nas condições políticas, sociais e econômicas, particularmente episódios de crise, que não raro acabam por desacreditar instituições e políticas, provocando mudanças ou inovações institucionais. Nesses momentos históricos, resultados políticos e econômicos de arranjos institucionais ou de políticas contrariam as expectativas e promovem alterações na posição relativa dos atores em termos de preferências e posições de poder. É nesse contexto que a dinâmica política e institucional se altera, abrindo canais que até

então estavam bloqueados, para que alternativas sejam sustentadas e ganhem relevância na agenda política, como também fazendo aumentar a probabilidade de que arranjos institucionais alcancem um novo patamar ou novas trajetórias.

Em uma *critical juncture*, adotando-se uma perspectiva ampla, é aberta, semelhante o que Kingdon (1995) denomina de *policy window*, ou porque houve mudança política, a exemplo de processos eleitorais, alteração na distribuição de poder ou humor público, ou ainda em razão da ocorrência de um novo problema que captura a atenção do governo, o que pode levar a convergência de três fluxos independentes – problemas, soluções e contexto político – e abrir espaço para que propostas heterodoxas alcancem a agenda de decisão. Nesses momentos, mudanças institucionais e de políticas podem ser concebidas como um processo altamente contingente, quando várias condições favoráveis a reformas podem coincidir e abrir janelas de oportunidades para o estabelecimento de novas agendas políticas, proporcionando espaço para soluções novas, inclusive por meio de recursos e instituições já dispostos.

De forma geral, reformas estruturais raramente são resultado de escolhas deliberadas de atores racionais, segundo um processo intencional e voluntário, pautado pela lógica das consequências. Ao contrário, usualmente decorrem da necessidade peremptória de corrigir desequilíbrios e resolver os impasses que determinados eventos ou episódios de crises infligem aos governos. A razão é que inovações institucionais sofrem embaraços devido a problemas de coordenação entre atores em torno de uma nova alternativa, dos mecanismos de *positive feedback* que encoraja atores a aderirem às instituições já existentes e, principalmente, a capacidade de veto de atores que se sentem ameaçados pela mudança (PIERSON 2004).

Em verdade, atores políticos e econômicos, que se beneficiam de determinados parâmetros institucionais, definem a questão de forma a desencorajar mudanças. Grosso modo, esses atores querem inibir a alteração da estrutura de incentivos decorrente de determinado arranjo institucional que os favorece na interação com os demais atores. As características do contexto político é que vão determinar a robustez das possibilidades de veto – fortes ou fracas - conferida aos defensores do *status quo* (MAHONEY e THELEN, 2010). Ainda que partam do mesmo pressuposto da atuação estratégica de atores, Mahoney e Thelen (2009), distintamente de

Kingdon (1995), não consideram, entretanto, os fatores conjunturais, que, no caso do modelo proposto pelos autores, poderiam relativizar as características da estrutura (contexto político e instituição), a exemplo das reformas institucionais do período do Real. Nesse caso, as mudanças conjunturais macroeconômicas e políticas criaram as condições para que fossem contornadas a rigidez das regras de emendamento da Constituição e as restrições impostas pelo sistema político, que são vistos como pontos de veto de reformas e da governabilidade no Brasil.

Apesar de serem usualmente equiparadas à mudança institucional significativa, em que uma trajetória institucional é alterada ou substituída, conforme a definição clássica de Collier e Collier (1991, p. 30) – “uma *critical juncture* é um momento de mudança significativa, que varia de acordo com cada país (ou outra unidade de análise) e produz legados diferentes” -, conjunturas críticas, além de não constituírem a única fonte de mudança e inovação, não têm como elemento necessário esse resultado (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007). Contingência, que é um dos traços que a definem, pode implicar mudança, mas também um reequilíbrio. Mahoney (2000) enfatiza a importância da agência e escolha, pois contextos de mudança são determinados por decisões de atores influentes com fortes conseqüências para a dinâmica institucional submetida a uma conjuntura crítica.

Com efeito, a análise das reformas fiscais e orçamentárias no período do Real e de seus antecedentes permite observar que a trajetória de construção institucional nas últimas décadas não pode ser explicada exclusivamente pela lógica gradual e incrementalista, uma vez que pontos de inflexão foram identificados. Em termos gerais, estes últimos processos ocorreram quando condições contextuais expandiram a gama de proposições em circulação, como também favoreceram a experimentação e a exploração de diversas alternativas, criando a oportunidade para que determinadas questões, que até então não tinham encontrado espaço, fossem incluídas na agenda de decisão. Essa avaliação difere dos trabalhos de Abrúcio e Loureiro (2004) e Asazu e Abrúcio (2003) quanto ao papel das *critical junctures*. Embora não desconsiderem a sua influência, esses autores argumentam que a transformação das finanças públicas no país, desde a redemocratização, obedeceu a uma lógica basicamente incrementalista, que, a cada reformulação realizada, alterava o patamar das discussões posteriores, criando uma relação *path dependence*.

Nessa pesquisa, o argumento, com base na análise retrospectiva do ordenamento das regras fiscais nas últimas décadas, é que inovações no campo das finanças públicas, implicando mudança de *status quo*, somente foram efetivadas em momentos de crise. A aceleração inflacionária de 1993-94 e a crise financeira de 1998-99, duas conjunturas que se desenrolaram concomitantes a crises de governabilidade e a processos eleitorais, são ilustrativas. Implicando novos ou reforçando antigos problemas, com repercussão na estrutura de incentivos dos atores, essas circunstâncias submeteram políticas e instituições a fortes questionamentos em função da incapacidade de atender à situação posta. Nesses momentos críticos, decisões foram significativas e as trajetórias institucionais resultantes passaram a ser reproduzidas ou autorreforçadas, resultando em retroalimentação positiva, com conseqüências significativas ao longo do tempo. No caso da primeira conjuntura, as trajetórias resultantes somente foram “corrigidas” ou “aprofundadas” quando da ocorrência da segunda.

Como parte da conjuntura conformada sob a era do Real, que teve como pilar a mudança de rumo da política econômica, no sentido de alcançar um processo de estabilização das expectativas econômicas e políticas, a crise financeira de 1998-99 implicou conseqüências substantivas para a política macroeconômica a longo prazo. Em meio ao recrudescimento da crise russa e após uma eleição em que a manutenção da estabilidade econômica foi um dos objetos de decisão em favor da reeleição de Fernando Henrique Cardoso, esse momento pode ser considerado o maior ponto de inflexão em termos de decisões fiscais, desde a conjuntura crítica do início da década de 1980, desencadeada pela crise da dívida externa, com fortes implicações para o jogo fiscal e orçamentário a partir de então.

O cenário de crise que se desenhava entre os anos de 1998 e 1999 apontava para uma real possibilidade de perdas dramáticas de reservas internacionais que sustentavam a estabilização desde então e a generalização da desconfiança quanto à solidez da economia brasileira, especialmente em relação à capacidade do país de honrar os compromissos externos e de assegurar a sustentabilidade da dívida interna, colocando em xeque os pilares que sustentavam o Plano Real. As alternativas para serem efetivas passavam necessariamente pela revisão da armadilha fiscal, em que a elevação dos juros para conter a inflação e evitar a fuga de capitais estrangeiros agravava a dívida pública e trazia ameaça de insolvência, e da armadilha cambial,

traduzida pela dificuldade de promover a flexibilização do câmbio, pois se, por um lado, favorecia o balanço de pagamentos, por outro, era negativa para a estabilidade de preços. Nesse contexto, o gradualismo na desvalorização cambial exigia radicalismo na reforma fiscal. No lançamento do Programa de Estabilidade Fiscal, o argumento oficial, não é demais repetir, era que “ao suprimir as condições favoráveis de liquidez internacional, o contexto externo adverso retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais” (BRASIL, 1998, p. 1).

Essa conjuntura pode ser considerada crítica, portanto, pelo fato de abrir pelo menos duas possibilidades: reversibilidade dos avanços do Real, caso fosse mantida a estratégia gradualista de reformas institucionais, por meio de medidas pontuais de aumento de receita e controle de gastos e aquelas que vinham aumentando a centralização e o poder das autoridades monetárias e fiscais, e a alternativa de mudança radical de regime fiscal, monetário e cambial, aproveitando as janelas de oportunidade proporcionadas pela crise financeira, pela fragilidade das finanças estaduais e municipais, que impunha custos políticos elevados em razão das medidas de ajuste que tinham que implementar, especialmente no que diz respeito à redução de despesas com pessoal, e pela atuação do FMI, com o empréstimo habilitado ao final de 1998. Em 1999, em resposta aos novos ataques especulativos, o Governo Fernando Henrique decidiu pela desvalorização do real, alterando a política macroeconômica vigente, que passaria, então, a se sustentar com base em três pilares - câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário, que, a despeito de dinâmicas endógenas de mudança, vem-se mantendo nos governos posteriores.

Por outro lado, como explicar o bloqueio de repasse de transferências a estados e municípios por um governo de transição em um ano eleitoral? A falta de uma alternativa que se mostrasse plausível frente à ameaça de um processo hiperinflacionário naquele momento estratégico de fins de 1993 e princípios de 1994, que combinava instabilidade político-econômica, que comprometia a governabilidade, e crescimento do prestígio popular do candidato das forças de esquerda à Presidência da República, implicou a alteração na distribuição de poder, com a aprovação do Fundo Social de Emergência e a candidatura de Fernando Henrique à Presidência da República. A opção pela medida recentralizadora, que visava à constituição de um

colchão de liquidez para viabilizar o equilíbrio do orçamento no biênio 94/95 e eliminar pressões inflacionárias de origem fiscal, se apresentou como alternativa viável em contraposição à proposta que defendia uma solução mais definitiva para as contas públicas, como condição para a implementação de um processo bem-sucedido de desindexação e à posição daqueles que alegavam que o ajuste dos anos anteriores já era suficiente. Aproveitando-se da fragilidade do Congresso em razão da CPI do Orçamento, o Governo Itamar Franco manejava estrategicamente a agenda da revisão, privilegiando a aprovação do Fundo Social de Emergência. O receio de uma crise social que poderia ser desencadeada pela hiperinflação fez com que o Congresso, já combalido pelas denúncias de corrupção, não arriscasse ser responsabilizado pelo fracasso da ajuste fiscal proposto, que se apresentava como pré-condição do plano de estabilização em gestação.

Após esse *starting point*, com o sucesso da política de estabilização e mudança da correlação de forças entre o governo federal e os governos estaduais, reproduziram-se medidas de caráter recentralizador, como a prorrogação do FSE, a desoneração do ICMS incidente sobre as exportações (a chamada Lei Kandir) e o aumento do rigor das condicionalidades impostas pelo governo central para refinar as dívidas estaduais. Essa trajetória representa, entretanto, o aprofundamento da sequência de eventos reativos esboçada após a Constituição de 1988, conjuntura que consagrou a descentralização fiscal. Além da operação “Desmonte”, que tentou limitar as transferências voluntárias, restringir a ajuda federal a governos e bancos estaduais com o PAI, a estratégia de recuperação fiscal da União envolveu a criação e majoração de alíquotas de novos tributos cumulativos e não compartilhados com Estados e Municípios, dentre os quais a IPMF, que foi posteriormente substituído pela CPMF (1996). Como a arrecadação desses novos tributos era destinada ao financiamento da seguridade social, os recursos tributários da União tornaram-se cada vez mais vinculados, iniciando-se, com a criação do FSE, o procedimento de desvinculação dos recursos federais.

Essa alternativa acabou determinando a não-efetivação de uma reforma tributária de maior envergadura, mantendo-se a estratégia de mudanças marginais que foram instrumentais para a ampliação da receita, ainda que às custas de um sistema menos ineficiente. A política fiscal

continuou fundamentada, por conseguinte, na ampliação *ad hoc* de receitas federais em detrimento da qualidade da tributação.

Na experiência brasileira de reordenamento das finanças públicas, malgrado a crise da dívida externa de 1982, a Assembleia Nacional Constituinte, o Plano Real, a crise financeira de 1998-99 constituírem marcos históricos em que as preferências sofreram modificações e, com isso, novos parâmetros estruturais foram definidos. Não significaram, contudo, grandes rupturas, mas, sobretudo, a consolidação de entendimentos e negociações e mesmo de realidades institucionais que estavam em evolução. Mais concretamente, pode-se afirmar que, nos intervalos entre esses momentos críticos, foi desenvolvido um processo lento e gradual de mudanças que se acumularam, fruto de sequências de autorreforço ou reativas.

As reformas institucionais na área fiscal, desencadeadas em 1985, com o fim da conta-movimento do Banco do Brasil, extinção do orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional no ano seguinte, com o objetivo de centralizar o controle das contas públicas, não podem ser pensadas, fora do contexto da crise externa de 1982 e as implicações correspondentes no padrão de preferências do modelo nacional-desenvolvimentista, orientado pelo planejamento econômico, a descentralização administrativa e orçamentária e a centralização tributária como características das relações intergovernamentais.

A (falta de) estrutura de governança fiscal e orçamentária do momento anterior, caracteristicamente fragmentada e pouco transparente, deixou de ser funcional, pois criava obstáculos para o controle das contas do governo federal, que tinha assumido papel central na estratégia de ajustamento e estabilização da economia. Enfim, é no contexto da crise da dívida externa e ruptura do padrão de financiamento, que se inicia uma série de mudanças institucionais voltadas à centralização monetária e orçamentária que objetivavam um maior controle das finanças públicas, posteriormente consagradas pelo Constituição.

Note-se que as alterações institucionais dos anos de 1990 são recorrentemente avaliadas como um desdobramento desse período, considerado a base do processo contínuo e

gradual de construção institucional, que se desenrolou ao longo dos quinze anos que antecederam à LRF.

A Assembleia Nacional Constituinte, por seu turno, representou o momento mais crítico da redemocratização, em que uma nova correlação de forças entre os poderes, esferas de governo e sociedade foi estabelecida. Nesse novo contexto, introduziram-se mudanças significativas no regime fiscal prevalecente, privilegiando sobretudo, como visto no capítulo 4, o ressarcimento da dívida social e o fortalecimento do princípio federativo, sem deixar de prever, contudo, controles mais democráticos sobre o processo orçamentário.

Nesse sentido, uma primeira direção foi estabelecer condições para o Congresso exercer suas atribuições, restabelecidas pela Nova Carta, no campo do gasto público, como regras visando ao equilíbrio fiscal, controle, transparência e planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos (SERRA, 1989). O Legislativo, que já se tornara protagonista no próprio processo constituinte, retomou poderes para intervir no processo orçamentário. De acordo com Sola (1995, p. 60), tratava-se de dispositivos voltados ao “ ‘controle horizontal’ a ser exercido onde antes prevalecia uma das caixas pretas do regime autoritário e através delas o poder de manipulação da equipe econômica”.

Uma segunda dimensão corresponde à descentralização e à redistribuição de recursos tributários a favor dos estados e municípios e, finalmente, à expansão do espaço tributário do orçamento da seguridade Social. Nos termos de Sola (1995, p.60), esta última “constituía uma das modalidades de reparação da "dívida social" - e, portanto, de um legado secular que o regime militar apenas aprofundara - parte da tarefa que os constituintes se impuseram de ‘passar o país a limpo’”. As vinculações, ainda que rejeitadas de forma genérica, conforme visto no capítulo 4, serviram ao interesse maior daquele período político, de reduzir o poder de influência do Poder Executivo Federal em relação a outros entes federados e sobre as prioridades orçamentárias voltadas às áreas sociais e à educação. Há que se reiterar, por outro lado, que o processo de elaboração da Constituição foi marcado por uma forte influência dos interesses subnacionais, em função do poder e legitimidade adquirido pelos governadores no processo de transição democrática, especialmente em razão da primeira eleição direta, em 1982,

ter sido para os executivos estaduais. O país pós-Constituição passou, então, a viver as dores da democracia, conforme expresso por Fernando Henrique:

Como ministro da Fazenda, eu vivi — e dividi com o Congresso — a angústia de tentar harmonizar demandas sociais mais do que legítimas dentro da estreitíssima margem deixada por essas vinculações e os demais gastos incompressíveis, como as despesas de Pessoal e da Previdência. Não é uma experiência que eu deseje nem para os inimigos. Poderíamos continuar fugindo do problema pela via da corrosão inflacionária das despesas. O preço, no entanto, seria abrir mão do controle da inflação (BRASIL, 1995, p.1).

Destaque-se que, a despeito da inflexão, o ponto de referência foi a sequência de mudanças que já se encontrava em andamento. Em outras palavras, as escolhas feitas pelos constituintes não foram apenas influenciadas por opções já trilhadas anteriormente, mas consolidaram mudanças que vinham sendo implementadas. A unificação orçamentária, iniciada em 1979, com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST, no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN-PR, o aumento das transferências de recursos da União para os estados e municípios, em resposta ao processo de redemocratização do País, iniciado com a eleição direta de governadores estaduais em 1982, o novo ciclo de vinculação de receitas inaugurado, em 1983, com a Emenda Calmon são, há que se mencionar, mais uma vez, exemplos emblemáticos.

No período de implantação o Plano Real, inicialmente no imediato pré-Real, a crise inflacionária e começo da coalizão que elegeu e sustentaria Fernando Henrique Cardoso como presidente até 2002 e, no pós-real, com o fim do imposto orçamentário, nova inversão de posição de poder e alteração de preferências vão possibilitar avanços mais drásticos na construção institucional no campo fiscal e orçamentário. O Plano Real, ao reduzir a inflação, representou um choque exógeno que minou a capacidade de os estados resistirem às preferências do Executivo Federal (MELO *et al.*, 2010). Os governadores perderam o espaço político que conquistaram com a redemocratização e, além disso, o descontrole fiscal, com o fim da inflação e da possibilidade de *float*, ganhou visibilidade. O regime de *soft budget constraints* foi seriamente afetado com a eliminação do imposto inflacionário para as três esferas de Governo e a União passou a criar condições mais rígidas para a rolagem das dívidas estaduais e a exigir o ajuste

fiscal dos governos subnacionais. Era inadiável a eliminação dos incentivos, incluindo socorros e refinanciamentos sem condicionalidades que tinham marcado a década de 1980, que possibilitou o comportamento oportunista e fiscalmente irresponsável dos governos subnacionais.

O aprofundamento da crise fiscal, combinado com o fortalecimento do Executivo Federal, cria o ambiente político e econômico, uma janela de oportunidade, para que o Executivo Federal levasse adiante uma agenda que até então outros governos não tinham conseguido implementar, estabelecendo institucionalidades mais restritivas e de controle das instâncias subnacionais. Primeiro, foram adotadas medidas provisórias de efeito fiscal imediato para assegurar o aumento de arrecadação e, na sequência, limitações dos diversos mecanismos de endividamento dos Estados e Municípios e ajuste patrimonial, além de medidas de contenção e restrição do gasto público, em especial com o funcionalismo. Esse conjunto de inovações no regime fiscal dos Estados precedeu a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, *a policy window*, que se abriu com as turbulências financeiras no período de 1998-99, explica a efetivação de um rigoroso programa de ajuste fiscal, pautado pela geração, desde então, de superávits primários, e a rápida tramitação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tendo em vista inibir a ação discricionária das autoridades fiscais e dos governantes, essa lei introduziu regras fiscais voltadas ao ajuste intertemporal das contas públicas, por meio de uma estrutura de controle hierárquico, estabelecendo o que Kornai (1986) chama de restrições orçamentárias fortes, para regular as relações intergovernamentais nos moldes agente e principal. A mudança de contexto foi favorecida pelo consenso que se tinha formado entre as elites políticas e econômicas e a opinião pública em geral sobre a importância da sustentabilidade da estabilização monetária iniciada com o Real, além da mudança dos incentivos e preferências dos governadores que estavam pressionados pela fragilidade financeira de seus estados. No conjunto de medidas estruturais, o governo anunciou a revisão completa do sistema de planejamento e de orçamento com a retórica de melhorar a capacidade de resposta do governo à exigência “de fazer mais com menos”. O argumento oficial, traduzindo em outras palavras, era que as inovações na área de planejamento e orçamento implicariam a ampliação de resultados com muito menos recursos, em vista dos mega-superávits (TAVARES, 2005).

Limitando-se ao corte temporal da pesquisa, o período do Real, o caminho traçado para a mudança nas relações intergovernamentais e de regime fiscal do país, consagrado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pode ser resumido em três etapas. A primeira teve início com as disposições para restringir a dívida subnacional em 1993, no âmbito do Programa de Ação Imediata, seguida da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, em 1994, que criou o Fundo Social de Emergência. A segunda etapa começou em 1995 com o processo de refinanciamento das dívidas estaduais, que foi seguido pela maciça privatização dos bancos e empresas estaduais entre 1997-99, além da adoção dos limites de despesa com pessoal, definidos nas Lei Camata I e II. A terceira, a determinação legal de metas de superavit primário e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. No discurso oficial, nesta última, ainda está incluída a reformulação do processo de planejamento e orçamento, atendendo simultaneamente, em conjunto com a LRF, aos objetivos de responsabilidade fiscal e de eficiência. Esse processo, notadamente contínuo e gradual de mudança, foi intercalado pela influência de fatores exógenos, que deram um ritmo diferenciado em momentos críticos, alguns podendo ser considerados miniconjunturas críticas.

Essa dinâmica institucional revela a dificuldade de mudanças completas de estruturas no campo fiscal e orçamentário, em um sistema político com consideráveis pontos de veto (MAHONEY e THELEN, 2010; IMMERGUT, 1996), que combina sistema federativo e regime de presidencialismo de coalizão. Essa moldura institucional acaba conduzindo a processos, caracterizados por Mahoney e Thelen (2010), como conversão institucional e *layering* (camadas), nos quais questões de interpretação, aplicação (*enforcement*) e obediência (*compliance*) têm influência direta. Com efeito, privilegia-se a alteração parcial de alguns componentes institucionais, enquanto outros permanecem intactos, como também o redirecionamento de instituições existentes por meio de interpretação e aplicação de uma nova maneira, proporcionando mudanças consideráveis ainda que mantida a continuidade da estrutura institucional e suas regras. Não obstante atores com poder de veto possam proteger instituições antigas, não podem, por outro lado, necessariamente impedir a adição de novos elementos à arquitetura institucional em vigor. Os três episódios sob estudo implicaram mudanças institucionais que se enquadram no tipo *layering*, distinto da modalidade *displacement*, em que há substituição de antigas regras pelas novas (MAHONEY; THELEN, 2010).

O sistema orçamentário brasileiro obedece, como pôde ser visto, a um padrão de desenvolvimento institucional que guarda relação estreita com os modos de mudança institucional proposto por Mahoney e Thelen (2010) e Streeck e Thelen (2009). Enquanto a lei geral que regula os orçamentos, que data de 1964, não passa por uma atualização, conforme previsto no artigo 165 da Constituição de 1988, o sistema vem basicamente sendo regido por normas definidas precária e anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, considerando que são aplicáveis apenas aos respectivos exercícios financeiros. Inclusive a LDO é alterada por medidas provisórias, a exemplo da Medida Provisória nº 1.716/98, que introduziu a determinação legal de cumprimento de metas de superavit primário. Mais recentemente, por exemplo, investimentos, por intermédio da LDO, foram excluídos da meta de deficit (mensurado como Necessidade de Financiamento do Setor Público Não Financeiro - NFSP), com base em uma negociação sobre espaço fiscal entre o Executivo Federal e o Fundo Monetário Internacional - FMI. Iniciado em 2005, com o Projeto-Piloto de Investimentos – PPI e, posteriormente, com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, essa inovação trouxe implicações significativas no conjunto de regras estabelecido pela LRF.

A propósito, regras fiscais, a exemplo da LRF, requerem o ativismo de um *external enforcer*, com poder de assegurar o seu cumprimento, tendo em vista os espaços de interpretação e de alterações na sua aplicação, o que é conhecido como contabilidade criativa. Não raro, atores oportunistas (MAHONEY e THELEN, 2010) exploram as ambiguidades na aplicação das regras em vigor, acabando por reformar as regras existentes de forma diferente à intenção dos formuladores, a exemplo dos titulares dos governo subnacionais.

O Ministro do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira (2010), destaca a alteração pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 26, da distribuição do limite global do Poder Judiciário (6%) entre os diversos segmentos que o compõem, com o objetivo de aumentar o limite da Justiça Federal, valendo-se de procedimentos de cálculo diferentes daqueles estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A justificativa foi que a aplicação das regras de cálculo dos limites individualizados, conforme previsto na lei,

comprometeria a necessidade de expansão da Justiça Federal. Diante da impossibilidade política de revisão da LRF, a saída foi promover a alteração de forma precária e em superposição à lei.

Em outra via, Serra e Afonso (2010), na data de comemoração dos dez anos da LRF, em artigo publicado no Jornal Valor Econômico, reclamam a falta de regulamentação do artigo 165 da Constituição:

A responsabilidade orçamentária continua sendo uma frente de batalha aberta. É preciso reformar a lei geral dos orçamentos, que data de 1964. A lei de diretrizes (LDO) e a do plano plurianual (PPA), outras inovações da nossa comissão na Constituinte, nunca foram regulamentadas nacionalmente. A definição da receita nos orçamentos precisa ser mais transparente para evitar a criação de espuma em vez de arrecadação efetiva. A grande maioria das emendas parlamentares traduz pleitos pertinentes de diferentes Estados e municípios, mas precisa ser formulada com mais rigor técnico e econômico e liberada sem discricionariedade política. Para garantir a credibilidade da contabilidade pública, é preciso antes de tudo acabar com truques como o cancelamento de empenhos de despesas essenciais no fim dos mandatos, o que impõe aos governos sucessores um orçamento desequilibrado.

A percepção é a alteração do *status quo* a um só tempo, por meio de uma nova lei, somente em um momento crítico, a exemplo das mudanças das regras de funcionamento da Comissão Mista do Congresso e de emendamento, reformas que se sucederam a Comissões Parlamentares de Inquérito do Orçamento nos anos 1993-94 (Anões do Orçamento) e 2005-06 (CPI das Ambulâncias Sanguessugas). Enquanto isso, a governança orçamentária vai sofrendo continuamente alterações que se efetivam gradualmente e que, a cada medida de inovação, influencia, em maior ou menor medida, o caminho posterior, ocorrendo algo como uma sedimentação por camadas, no padrão já retratado para reformas fiscais por Loureiro e Abrúcio (2004).

A ausência de uma reforma tributária compreensiva igualmente não significa que mudanças contínuas e graduais, em camadas, não tenham ocorrido, como já observado nos capítulos anteriores. Após o choque cambial de 1999, a necessidade de comprometimento com metas de superávits primários intensificou a elevação de arrecadação tanto pela criação de novas

contribuições (CIDE145), como pelo aumento de alíquotas de contribuições já existentes e prorrogação de instrumentos temporários de tributação (CPMF) e de desvinculação (DRU).

Embora o efeito de mecanismos de *feedback positive* e a influência de legados condicionem, por vezes, escolhas, limitando a velocidade de mudança ou impedindo transformações mais extraordinárias de realidades institucionais, a exemplo do federalismo fiscal e regras tributárias (MELO, 2002), mudanças institucionais não deixam de ser processadas por meio do comportamento dos agentes, que as transformam permanentemente, em maior ou menor grau, ao interpretar, aplicar e cumprir determinado mandamento institucional. Esses mecanismos endógenos se mostram relevantes no processo de evolução institucional das finanças públicas brasileiras.

O uso inovador de instituições já existentes é uma das formas dos atores lidarem com novos problemas e demandas. O redirecionamento de regras não é incomum e, ao contrário, as ocorrências são diversas. A história orçamentária brasileira está repleta de situações desse tipo.

Bresser Pereira (1996, p.7), por exemplo, chama a atenção para o que considera “consequências inesperadas e indesejáveis” da estratégia de superação da rigidez burocrática por meio do Decreto-Lei 200/67, cuja ênfase foi a descentralização mediante a autonomia da administração indireta, em associação com os múltiplos orçamentos e comando misto das autoridades monetárias. As regras descentralizadoras e flexíveis de gestão administrativa e orçamentária serviram, no primeiro momento, para o propósito de maior eficiência nas atividades econômicas e, posteriormente, foram redirecionadas para buscar maior autonomia, melhores condições para a contratação de funcionários, redução do nível de controle e facilidades de realização de despesas, muitas vezes a base do endividamento.

No período pós-constituente, para contornar a redução de recursos livres e o risco de paralisia de áreas desprotegidas, o Executivo Federal recorreu ao mecanismo de financiar despesas com pessoal, em especial as despesas com aposentadoria e pensões de toda a União, com os recursos da seguridade social, prática que posteriormente foi expressamente vedada em

novas legislações. Nesse caso, a mudança institucional pode ser vista, como fruto de processos resultantes da interação contínua entre “*rule-makers*” e “*rule-takers*” e da produção de novas interpretações de regras. A prática de interpretação “extensiva”, em vista da restrição fiscal e engessamento do orçamento, não tem sido incomum, no processo de alocação de recursos vinculados. O caso mais recente é o da CIDE – Combustíveis (MOTTA, 2008). A determinação da LRF de obrigar o uso das receitas vinculadas no atendimento dos gastos a que estão destinadas, mesmo que em exercício financeiro posterior à ocorrência da arrecadação, limitou a discricionariedade na aplicação dos recursos. Não raro a mudança, usualmente em camadas, visa justamente a fechar as brechas e eliminar as diferenças de interpretação e de aplicação.

Com a edição da LRF, os tribunais de contas também experimentaram processo endógeno de desenvolvimento institucional. Ainda que as bases institucionais tenham permanecido as mesmas, processos, práticas e procedimentos foram redirecionados para atender à nova atribuição de guardiões da lei.

A hipótese de correção de “erros e omissões”, prevista no artigo 166, § 3º, inciso III da Constituição Federal tem ensejado, é outro exemplo, a prática recorrente do Congresso Nacional de reestimar as receitas previstas no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo, para satisfazer a pressão de congressistas quanto à inclusão de despesas adicionais na lei orçamentária. O que era para ser uma exceção e de dimensão marginal, tornou-se uma regra, esperada por todos os envolvidos no processo orçamentário, sem mencionar que assumiu proporções consideráveis. Como Streeck e Thellen (2005, p. 19) afirmam, instituições são objeto de “*on-going skirmishing as actors try to achieve advantage by interpreting or redirecting institutions in pursuit of their goals, or by subverting or circumventing rules that clash with their interests*”.

Muitas vezes as diferentes soluções propostas esbarram nas limitações colocadas pelo ambiente institucional (Williamson, 2000), ainda que correspondam a arranjos consagrados na literatura e na experiência internacional, o que justifica a manutenção de determinados parâmetros institucionais, a despeito dos altos custos de transação e da ineficiência. No exemplo em questão, preconiza-se que, quanto maiores forem as restrições para a alteração da

proposta orçamentária pelo Legislativo e quanto mais impositiva for a lei durante a execução, mais responsável tender a ser o governo. Há que se observar, entretanto, no contexto nacional, que regras de governança orçamentária que visam a limitar a discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo, a exemplo de Orçamento Impositivo e Comitê de Avaliação de Receita, este a ser composto por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo e do setor privado, afetariam os mecanismos institucionais utilizados para administrar as coalizões pós-eleitorais, cruciais para o relacionamento Executivo–Legislativo no sistema presidencialista brasileiro.

9. CONCLUSÃO

A presente pesquisa toma como marco de análise o momento crítico do Plano Real, incluindo o período imediato pré-Real, entre 1993-94, que criou as bases para a implementação do plano, a partir do qual o Executivo Federal passou a contar com incentivos políticos e econômicos para perseguir a estabilidade econômica. Após uma série de períodos de hiperinflação e planos de estabilização mal sucedidos, o controle da inflação tornou-se a prioridade número um para o país, ganhando *status* de bem público, o que passou a significar dividendos eleitorais para políticos que levassem a cabo medidas estabilizadoras.

O objetivo foi o exame do processo de formação de agenda e de tomada de decisão de três episódios – a aprovação do Fundo Social de Emergência - FSE, a Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, que integraram o intenso movimento de reformas implementadas no período do Plano Real, buscando explicar como essas questões evoluíram na agenda política e qual foi a combinação de fatores que contribuiu para que essas inovações institucionais se tornassem possíveis e sustentáveis.

A perspectiva analítica de Kingdon (1995), em associação com a narrativa sequencial de eventos proposta por Barzelay *et al.* (2003), permitiu olhar, sob uma perspectiva temporal, os múltiplos eventos relacionados aos três episódios, organizados em uma sequência, obtendo um retrato do ponto de vista longitudinal das escolhas macroeconômicas que o país fez no passado recente. Assim, a pesquisa buscou identificar os fatores determinantes, os momentos ou conjunturas críticas, a interpretação dos problemas, as alternativas disponíveis, o meio político e a intensidade e o ritmo das mudanças. Como a atenção dos tomadores de decisão foi focalizada sobre determinados problemas e soluções? Como as questões foram determinadas e modeladas? Como e quando foi conduzida a busca por soluções? São essas as questões principais que sustentam o exame longitudinal de *agenda-setting* proposto por Kingdon. Nessa pesquisa, os documentos oficiais foram essenciais para identificar os argumentos, o modo de persuasão e o uso da razão na interpretação e representação de problemas e soluções. Ainda que importantes,

entrevistas, por outro lado, captariam as racionalizações *a posteriori* acerca da interpretação de problemas e da seleção de alternativas.

Um dos pontos relevantes do modelo de Kingdon (1995) é o valor dado ao papel das crises na tomada de decisões e nas mudanças de política, assumindo como pressuposto que a formação da agenda não obedece a um processo sequencial, lógico ou racional. Ao contrário, não raro a formação de agenda é guiada por circunstâncias que facilitam o acesso de *issues* à agenda política que, muitas vezes, vêm-se arrastando desde longa data. Nesse contexto, o modelo de Kingdon (1995) reforça que alternativas estão constantemente disponíveis na corrente política, flutuam em torno do governo, mas, de repente, adquirem *status* na agenda governamental, porque passaram a ser soluções para um problema ou porque atores políticos passaram a patrociná-las, sugerindo que o formato dos processos reais de tomada de decisão se pauta muito mais pela lógica de “soluções em busca de problemas”, conforme, inicialmente, proposto por Cohen, March e Olsen (1972), do que um processo racional que articula diagnósticos e avaliação de alternativas de soluções.

O exame dos três episódios selecionados permitiu registrar que eventos críticos funcionaram como gatilhos, alterando preferências e reduzindo resistências e, em consequência, favorecendo a atuação de empreendedores na articulação e experimentação de propostas e “ideias em circulação”. Nesses momentos, foram alçadas à agenda de decisão questões que, até então, não tinham apelo ou que estavam sendo postergadas, ainda que fizessem parte do conjunto de entendimentos e negociações e mesmo de realidades institucionais que estavam em evolução. Em outros termos, a análise empírica demonstrou que as mudanças institucionais sob exame somente tiveram espaço em função de conjunturas críticas, em especial a de 1999, e dos fundamentos que tinham-se solidificado resultantes da estratégia incremental de estabelecer institucionalidades fiscais restritivas, correspondentes a sequências de auto-reforço ou reativas, que tiveram, no período do imediato pós-Real, os seus pontos altos, a exemplo das condicionalidades para renegociação de dívidas dos governos subnacionais e o PROES.

Na criação do Fundo Social de Emergência, a influência foi a aceleração inflacionária de 1993-94 e os interesses políticos em torno da candidatura do então Ministro da

Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, à Presidência da República, nas eleições de 1994. Nos dois outros episódios, os fatores determinantes foram a crise financeira de 1998-99, conjugada com a redução da popularidade do governo e a combinação da expectativa dos mercados quanto à insolvência do país com o aumento do risco-país.

Nessa linha, Martus Tavares (2005, p. 92) enfatiza que aos primeiros sinais da crise da Ásia, “se tornou mais claro que iniciávamos uma nova fase nos mercados internacionais de capitais. Ficou mais evidente que novas e crescentes restrições de crédito estavam por vir. O país tinha de se preparar, [...] Tinha de mudar o regime fiscal vigente.” Em entrevista a Leite (2006, p. 88), Martus Tavares observa que “a lei [...] não surgiu só por causa da crise, a crise foi um catalisador, mas ela não foi a baseA gente vinha num progresso contínuo e permanente desde 1986....A gente vinha permanentemente fazendo progressos na área de finanças.”

A questão preliminar para a análise da evolução recente de institucionalidades fiscais e orçamentárias no país, levantada acima por Martus Tavares, é que esse processo não pode ser compreendido fora dos marcos das grandes reformas do período de 1964-67 que deram sustentação à estratégia nacional-desenvolvimentista, iniciada em 1930 e que perdurou até 1980, definindo e consolidando a industrialização brasileira. A história já é conhecida: marcado pela estratégia de substituição das importações, que implicou a industrialização conduzida do Estado, esse período, conforme explorado nos capítulos anteriores, envolveu forte atuação de bancos de desenvolvimento, investimentos públicos em infraestrutura, proliferação de estatais para desenvolver novos setores de produção, promover exportações e, mesmo, a integração regional. Enfim, o papel do Estado não se limitava ao caráter estratégico e incluía, sobretudo, uma atuação caracteristicamente voltada à produção de bens e serviços.

Esse contexto demandou um aparato institucional bancário-financeiro-fiscal-administrativo, em grande parte constituído no subperíodo 1964-67. As reformas objetivaram criar uma organização adequada para o funcionamento do governo, melhorar a administração tributária, criar instrumentos para ampliar os financiamentos para a infraestrutura, envolvendo inclusive a articulação entre empresas federais com interesses e empresas estaduais. Acreditava-se que essas estratégias possibilitariam ao país superar a dependência externa e alterar a

“condição periférica” responsável pela situação de subdesenvolvimento, como também promover a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse período, o Brasil realmente experimentou um crescimento econômico extraordinário. Entretanto, os ganhos das políticas de substituição de importações, malgrado o aumento do tamanho do bolo econômico, não chegaram à ampla maioria da população. O que se verificou, em contraste, foi a incapacidade de absorção da força de trabalho e o aumento da concentração da renda e das desigualdades sociais. Não obstante os êxitos da industrialização, o desenvolvimento não “teve um caráter nacional e autônomo; pelo contrário, o que se viu foi um aumento da vulnerabilidade externa e, de modo mais geral, da dependência” (ARAÚJO e ALMEIDA FILHO, 2001, p. 5). Em outras palavras, a maior independência produtiva foi acompanhada pela elevação da dependência financeira em relação ao mercado financeiro internacional (SALLUM Jr, 1989).

Com a desaceleração do crescimento no final da década de 1970, a crença no desenvolvimentismo começa, portanto, a desmoronar junto com o apoio ao regime militar. A crise de liquidez internacional pôs em xeque não apenas o modelo de financiamento e a organização do Estado nacional- desenvolvimentista, mas também o regime autoritário. A interrupção dos fluxos voluntários de recursos externos, a partir do "setembro negro" mexicano de 1982, inaugurou um período de crise que se arrastou pelos anos 80 e 90, gerando fortes pressões por maior controle das contas fiscais, que, até então, não eram relevantes em razão do elevado crescimento econômico. Ao contrário, a demanda, no período anterior, era por flexibilidade operacional das regras fiscais e orçamentárias para dar sustentação à política desenvolvimentista.

O fim do “milagre econômico”, contudo, tornou visível o problema fiscal e a inadequação da matriz institucional. A elevação da inflação em meados da década de 70 não se deveu unicamente aos choques do petróleo, conforme observa Delfim Neto (2006), a expansão da liquidez também foi significativa, com o Banco do Brasil ampliando financiamentos e o Banco Central realizando repasses na conta de fundos e programas.

A década de 1980, portanto, inicia-se em um cenário complicado no terreno das contas públicas, combinando a crise terminal do Estado nacional-desenvolvimentista, a aceleração do processo inflacionário e a falência, no novo contexto, dos arranjos institucionais estabelecidos nas reformas do PAEG¹⁴⁶ que pautavam não apenas as relações intragovernamentais, mas as intergovernamentais. Esta conjuntura significou longo período de tentativas de estabilização macroeconômica e de ajustamento das contas públicas.

A política fiscal brasileira não contava, entretanto, com um arcabouço institucional apropriado para enfrentar a crise fiscal e as novas demandas sociais, que se manifestaram com grande força após 1985, especialmente na Constituinte de 1988, levando à inclusão, na nova Carta, de diversos encargos sociais adicionais, sem a correspondente provisão de receita, os chamados orçamentos abertos. Em verdade, a ordem institucional passou por processo de revisão, sem que estivesse consolidado um novo pacto pós-desenvolvimentista, capaz de redefinir a inserção do Estado na economia nacional, arbitrar conflitos e impor perdas a atores políticos e sociais, ainda que, desde a década de 1980, já havia-se formado um certo consenso contrário ao modelo de Estado-produtor. Nesse contexto, o saldo foi cinco planos de estabilização fracassados e endividamento crescente. Além do deficit público e da impossibilidade de se saber ao certo qual a sua extensão, faltavam instrumentos para um efetivo controle dos gastos públicos (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001). Sem a alteração do regime fiscal de fraca restrição, as iniciativas restringiam-se à redução de despesas públicas de forma precária.

A construção de um novo ordenamento fiscal, então, vai ter início em 1985-86, mas ganha impulso no Plano Real, um nítido ponto de inflexão, já em outro contexto político e econômico, quando a temática do ajuste fiscal conquistou posição de destaque na agenda pública. O Plano Real foi o ponto de partida de um processo causal *path dependent* que implicou a construção gradual de instituições fiscais e orçamentárias restritivas. Primeiro, no período pré-Real, quando a urgência da ameaça de um processo hiperinflacionário levou a opção por uma medida recentralizadora, que visava a aumentar o raio de manobra fiscal do Executivo Federal, diante da impossibilidade de se conseguir uma reformulação abrangente do complexo modelo de federalismo fiscal introduzido pela Constituição de 1988. A estratégia foi aproveitar o

146 Programa de Ação Econômica do Governo.

contexto da revisão constitucional para negociar no Congresso o Fundo Social de Emergência. Essa medida atendia à necessidade de criar um quadro de expectativas mais favorável, demonstrando que era possível executar o orçamento sem a "ajuda" da inflação, como um compromisso do governo federal de abandonar práticas orçamentárias dependentes do imposto inflacionário.

Em seguida, o êxito da política de estabilização, que induziu a uma substantiva reconcentração de recursos de poder do Executivo Federal, inclusive a conquista da Presidência da República no primeiro turno, possibilitou a implementação de processos graduais de restrição da capacidade de endividamento dos estados, de controle dos gastos e de centralização das decisões de âmbito fiscal no governo central em reação à crise gerada, particularmente, pelos efeitos do fim da inflação nas contas públicas. Finalmente, em decorrência da crise cambial de 1998-99, foi colocada em xeque a política fiscal dos primeiros anos de estabilização com a expansão da dívida, o que exigiu novas institucionalidades, que sinalizasse de forma crível o propósito de assegurar condições de sustentabilidade da dívida. Em conseqüência, ganhou atenção e proeminência na agenda do governo a instituição de um novo regime fiscal, baseado na geração de superávits primários, na criação de regras fiscais vinculando todos os níveis de governo e na instituição de *hard budget constraints* no trato das finanças dos governos subnacionais nos moldes agente e principal, de forma a possibilitar a administração de forma mais efetiva dos problemas *common pool*.

A introdução do regime de metas fiscais desde 1999 e a LRF deixaram para trás a política gradualista do primeiro mandato do Presidente Cardoso, representando, entretanto, a consagração de um processo contínuo e incrementalista que começara em 1986, mas cujo ciclo principal se desenvolveu a partir de 1993-94, com a implantação do Plano Real, que implicou resultados que afetaram decisivamente a distribuição de poder e as preferências dos atores.

Nesse período, há que se destacar o clima nacional (*national mood*), elemento identificado por Kingdon (1995) como um dos fatores políticos de maior influência no processo decisório, que passou a considerar a estabilização monetária um bem público, aumentando as

condições políticas e institucionais do Executivo Federal, traduzidas na centralização de poderes no âmbito da União e enfraquecimento dos governos subnacionais, de impor suas preferências.

Um segundo capítulo refere-se ao *Avança Brasil*, lançado em contraponto ao ajuste fiscal, visando a apresentar, em um cenário de deterioração da popularidade e das condições de governabilidade, uma agenda alternativa, demonstrando compromisso com o planejamento de mais longo prazo e com uma política de desenvolvimento. A introdução do novo modelo de planejamento e orçamento alinhou-se às demais trajetórias no que diz respeito à intenção de instituir uma estrutura de governança que aumentasse a capacidade institucional dos órgãos centrais de planejamento e orçamento de coordenação e de centralização da decisão acerca da organização da programação da ação governamental e da alocação de recursos, envolvendo transparência, *accountability* e responsabilização. Segundo a retórica oficial, as mudanças na área de planejamento e de orçamento eram complementares àquelas em andamento no âmbito da gestão fiscal.

O que o resultado desta pesquisa reforça, como já explorado em vários estudos, é que o tempo de construção institucional é bem mais lento do que aquele imposto pela necessidade econômica. O processo de eliminação de barreiras institucionais, no campo fiscal e orçamentário, exige consensos e coalizões sobre questões controversas, raramente fáceis de serem obtidos, como grau de intervenção do Estado, distribuição do financiamento, conciliação de autonomia federativa e descentralização fiscal com restrições macroeconômicas. Por essa razão, o papel da contingência é importante, na medida que influências estruturais são relaxadas, aumentando a margem de manobra dos decisores políticos, como também facilitando a construção de alianças que organizem consensos e atores na busca de inovações institucionais. Nesses momentos críticos, pode-se abrir maior espaço para experimentação e capacidade política de lideranças, ao ser relativizado o conjunto de restrições impostas pelo contexto político nas fases de equilíbrio, favorecendo a efetivação de escolhas de forma mais voluntarista do que as condições normais permitem, conforme sublinha Mahoney (2000).

Ao se conferir ênfase ao papel de conjunturas críticas ou de eventos contingentes, não significa, entretanto, negligenciar os mecanismos endógenos que produzem transformações

institucionais, não raro, significativas. As crises são catalisadores, mas os arranjos institucionais que resultam delas respondem continuamente aos incentivos gerados endogenamente, uma vez que os atores não desempenham papel passivo frente aos mecanismos reprodutores, ao contrário, recorrentemente buscam explorar oportunidades para interferir no desenho institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOP. Atualização da Lei nº 4.320. Associação Brasileira de Orçamento Público, 2009. Disponível em: <http://www.abop.org.br/arquivos/02.doc>. Acesso em 21 mar. 2011.

ABRÚCIO, F. L.; SAMUELS, D. A Nova Política dos Governadores. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40/41, p. 137-166, 1997.

_____.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. **Pesquisas**, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo, n. 12, 1998.

_____. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____.; COUTO, C.G. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, v.15, n.2, nov. 2003

_____.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004.

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. H. and ROBINSON, J. A. *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. **CEPR Discussion Paper No. 4458**. Jun. 2004.

AFFONSO, R.. A Crise da Federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 15 (2), p. 321-337, 1994.

_____. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.14, p. 127-152, jun. 2000.

AFONSO, J. R.; CARVALHO, L. de G.; SPINDOLA, L.. Fundo Social de Emergência: Intenções e Feitos, **Nota Técnica IESP**, Fundap, São Paulo, n. 11, abr., 1995.

_____. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. **Revista do BNDES**, v. 3, n. 5, 1996.

_____. REZENDE, F., VARSANO, R. Reforma tributária no plano constitucional: uma proposta para o debate. **Texto para Discussão**, 606. Brasília: Ipea, nov. 1998

_____. **Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: As Finanças Públicas**. 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1102.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2011.

_____. *Las Relaciones Intergubernamentales dentro del Brasil*. **Revista de la Cepal** n 84. Diciembre, 2004

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. O ajuste do governo central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. (Ed.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

ALESINA, A. *Fiscal discipline and Budget institution*. Mimeo, 1997.

_____. et al. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. **NBER Working Paper 5586**, 1996.

_____; PEROTTI, R. *The political economy of budget déficits*. **IMF Staff Papers**, Washington D. C., v. 42, n. 1, p 1-31, 1995.

_____; _____. *Budget Deficits and Budget Institutions*. **NBER Working 5556**. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research, 1996a.

_____; _____. *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. *International Monetary Fund*, **IMF Working Paper WP/96/70**, 1996b.

ALLEN, R. *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries*. **IMF Working Paper 09/96**, (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2009).

ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. 2ed. Longman, 1999.

ALMEIDA, A. O. de. *Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual*. **Texto para discussão**, Ipea, n. 448, nov. 1996a.

ALMEIDA, M. H. T. de. *Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil*. **Dados**, v. 39, n. 2, 1996b.

ALMEIDA FILHO, N.; CORREA, V. P.. *O Desenvolvimento da América Latina na Perspectiva da CEPAL nos Anos 1990: correção de rumos ou mudança de concepção?* In: FERRAZ, J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L. A. (Org.). **Liberalização econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Futura, p. 100-123, 2003.

_____; _____. *A CEPAL ainda é uma escola do pensamento?*. **Revista de Economia Contemporânea**. [online], v.15, n.1, p. 92-111. ISSN 1415-9848, 2011.

ALMEIDA, P. R. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.) **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2004, Volume 1.

ALSTON, L, MELO, M, MUELLER, B. e PEREIRA, C. *Political Institutions, Policy-Making Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Relatório de Pesquisa, Washington, Inter-American Development Bank, 2004.

_____; MUELLER, B. *Pork for Policy: executive and legislative exchange in Brazil*. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 22, n. 1, p. 87 – 114, 2005.

_____; MELO, M, MUELLER, B. e PEREIRA, C . *Presidential Power, Fiscal Responsibility Law, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil*. In: SCARTASCINI, M. Hallerberg, C.; STEIN, E. (Ed.). *Who Decides The Budget: A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Cambridge: Harvard University Press, p. 57-90, 2006.

_____; _____. *The political economy of productivity in Brazil*. **IDB working paper**, nº 21, Inter-American Development Bank, March, 2010.

AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados**, v, 43, n. 3, p. 479-517, 2000.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Orçamento e Política: Considerações Sobre o Quadro Brasileiro Atual. In: *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, jan/abr. 1986.

ANDRADE FILHO, L M e SANTOS, R. S.. O Federalismo Fiscal e as Finanças Públicas nos Anos Noventa. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano II, n. 3, Salvador, Bahia, jan., 2000.

ARAÚJO, E. A. **Análise das Contribuições Sociais no Brasil**. Brasília: CEPAL, 2005.

ARAÚJO, E. S.; ALMEIDA FILHO, N. Notas para uma teoria do desenvolvimento capitalista na periferia: contribuições e limites da teoria da dependência. In: **Anais do VI Encontro Nacional da SEP**. São Paulo, jun., 2001.

ARIDA, P.; LARA RESENDE, A. *Inertial inflation and monetary reform in Brazil*. In: WILLIAMSON, John (Ed.). *Inflation and indexation: Argentina, Brazil, and Israel*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1984.

ARRETCHE, M.. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, p. 147 – 151, 2007.

ARTHUR, W.B. *Increasing returns and path dependence in the economy*. An Arbor: University of Michigan Press, 1994.

ASAZU, C. Y. **Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): instituições, idéias e incrementalismo**. Dissertação de mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

_____; ABRUCIO, F. L. **A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a construção de uma agenda**. São Paulo: Atibaia/Enanpad, 2003. CD-ROM.

AVERBUG, A.; GIAMBIAGI, F. A crise brasileira de 1998/1999 – Origens e consequências. **Texto para Discussão** n. 77, Rio de Janeiro: BNDES, maio, 2000.

BANCO MUNDIAL. Desempenho da gestão financeira pública federal baseado na metodologia PEFA. **Relatório da Missão conduzida em abril de 2009 a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, dez. 2009.

BACHA, Ed.. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v.1, n. 53, p. 5-17, jan/mar, 1994.

_____. Plano Real: uma avaliação preliminar. **Revista do BNDES**, v. 2, p. 3-26, jun, 1995.

BARBOSA, F.; GIAMBIAGI, F.. O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 521-43, jul/set, 1995.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BARTLE, John R.; JUN, Ma. *Transaction Cost and Public Budgeting*. In: BARTLE, John R. (Ed.) **Evolving Theories of Public Budgeting**, Amsterdam: Elsevier Science Ltd., p. 157-181, 2001.

BARZELAY, M., GAETANI, F; CORTÁZAR VELARDE, J. C.; CEJUDO, G. *Research on public management policy change in the Latin América Region: a conceptual framework and methodological guide*. **International Public Management Review** v. 4, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.ipmr.net>. Acesso em: 04 nov. 2010.

_____. *Narratives, Arguments, and Institutional Processualism: Learning about Implementing Presidential Priorities from Brazil in Action*. Paper delivered at Conference on Smart Practices Toward Innovation in Public Management IPSA Research Committee on the Structures and Organization of Government University of British Columbia Vancouver, B.C., Canada June 15-17, 2004

_____; VELARDE J. C. C. *Una guía practica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas practicas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C., 2004. Disponível em: www.preval.org/files/2202.pdf. Acesso em: 10 nov. 2010.

BATES, R. H. et al.. **Analytic Narratives**. Princeton, Princeton University Press, 1998.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B.. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993

BENNETT, A.; ELMAN, C.. Qualitative research: Recent Developments in Case Study Methods. **Annual Review of Political Science**. p. 455-76, 2006.

BIASOTO Jr, G. **A questão Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista**, Campinas, 1995. Tese (Doutorado em Economia) - IE/Unicamp, 1995.

BIELSCHOWSKY, R. (org.) Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro. Editora Record, 2000.

BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. **A Economia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**: Novos Rumos da Disciplina. Texto apresentado no XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural intitulado Conhecimentos para Agricultura do Futuro em Londrina, 22 a 25 jul. 2007.

BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975/1979**. Rio de Janeiro: IBGE, 1974, 148 p.

_____. Presidência da República. **III Plano Nacional de Desenvolvimento - 1980/1985**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980, 101 p.

_____. Presidência da República. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-89**. Brasília: Coordenadoria de Comunicação Social, 1986.

_____. Congresso. Senado Federal. **Relatório Final da Comissão Especial do Senado Federal**. Requerimento n. 17, 1987. Disponível em: www.senado.gov.br/sf/comissoes/CAE/RFCEspDivExterna.pdf. Acesso em: 29 jun. 2011

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao_Compilado.htm. Acesso em: 22 fev. 2009.

_____. Ministério da Fazenda. **Programa de Ação Imediata**. Brasília, 12 de junho de 1993a.

_____. Presidência da República. Exposição de Motivos n.º 395, de 7 de dezembro de 1993b.

_____. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos n.º 47, de 27 de fevereiro de 1994a.

_____. Medida Provisória n.º 434 de 27 de fevereiro de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1994b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 jan. 2011.

_____. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos n.º 205, de 30 de junho de 1994c.

_____. Senado Federal. **Filosofia e Diretrizes de Governo**. Discurso de despedida do Senado Federal, proferido pelo Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 14 de dezembro de 1994d. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/desped.htm. Acesso em: 20 jul 2011.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995

_____. Presidência da República. **Câmara da Reforma do Estado**, 1995a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/plandi.htm>. Acesso em: 11 jul. 2011.

_____.Congresso. Câmara dos Deputados. Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar de que trata o art. 165 da Constituição Federal, de maio de 1996a. **Revista ABOP**, n. 40, p.157-177, ago., 1998.

_____.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Brasil em Ação**. Brasília, ago. 1996b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2011.

_____.Presidência da República. **Brasil em Ação: Investimentos para o Desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República, 1996c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/brain.htm. Acesso em: 12 dez. 2010.

_____.Exposição de Motivos Interministerial nº 332, 7 de agosto de 1996d.

_____. Exposição de Motivos nº 599, de 12 de dezembro de 1996e.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar nº 135, de maio de 1997a. : **Revista ABOP**, n. 40, p.157-177, ago., 1998.

_____. Grupo de Trabalho Interministerial. Portaria Interministerial, nº 270, de 14.10.1997. Relatório da Comissão de Revisão e Consolidação do Anteprojeto de Lei Complementar, de dezembro de 1997b. **Revista ABOP**, n. 40, p.147-154, ago, 1998.

_____. Grupo de Trabalho Interministerial. Portaria Interministerial, nº 270, de 14.10.1997.Proposta do Executivo de Alteração ao SPLC 135/96, de dezembro 1997c. **Revista ABOP**, n. 40, p.145-157, ago, 1998.

_____. Presidência da República. **Brasil em Ação: Resultados do Primeiro Ano**. 1997d Disponível em: www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/BRACAO4.HTM. Acesso em: 23 mar. 2011.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Avaliação. **Documento de Referência Conceitual – Versão “0” O PPA 2000/2003 no Contexto do Sistema Federal de Planejamento**, Brasília, 17 julho de 1998 a.

_____. Ministério da Fazenda. **Programa de Estabilidade Fiscal (RESUMO)**. Informações Econômicas. Comunicado a Imprensa 28.10.98b. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portuguesa/ajuste/pef.htm>. Acesso: em 29 jun. 2011.

_____.Ministério da Fazenda. **Programa de Estabilidade Fiscal**. Informações Econômicas. Comunicado a Imprensa 28.10.98b1. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portuguesa/ajuste/pef.htm>. Acesso: em 29 jun. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exposição de Motivos nº. 258 /MPO, de 28 de outubro de 1998c. Disponível em: <http://www.planalto.gov>. Acesso em 11 de agosto de 2011.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998d. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov>. Acesso em: 10 jan. 2010

_____. Exposição de Motivos Interministerial nº 543 A MF/MPO, de 8 de setembro de 1998e.

_____. Transcrição da fala do ministro Pedro Malan durante apresentação do Programa de Estabilidade Fiscal. Brasília, 28 de outubro de 1998f. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/1998/P981028.asp>. Acesso em 28 de set. de 2011.

_____. Senado Federal. Resolução nº 78, de 1998g. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

_____. Exposição de Motivos Interministerial nº 106/ MOG/MF/MPAS, 13 de abril de 1999a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria MP nº 42, de 14 de abril de 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov>. Acesso em: 16 fev. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000. **Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)**, Brasília, 1999c.

_____. Presidência da República. Discurso na cerimônia de apresentação do Avança Brasil: Plano Plurianual 2000/2003 e do Orçamento da União para o ano 2000. Palácio do Planalto Brasília, DF, 31 ago. 1999d. Instituto Fernando Henrique. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/files/artigo/1319.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2011.

_____. Presidência da República.. Mensagem do Presidente da República. Projeto de Lei do Plano Plurianual 2000-2003, agosto de 1999e. Disponível em <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm> Acesso em 08 de maio de 2011.

_____. Presidência da República. Discurso na reunião da equipe gerencial do Programa Avança Brasil Centro de Treinamento do Banco do Brasil. Brasília, DF, 19 de outubro de 1999f. Instituto Fernando Henrique. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/files/artigo/142.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2011.

_____. Lei nº 9.989, de 24 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov>. Acesso em: 20 jun. 2010a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Cartilha de orientação sobre a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília, 2000b.

_____. Presidência da República. **Brasil em Ação: Relatório Final**. Brasília: Presidência da República, 2000c.

_____. Presidência da República. Presidente (2001: F.H. Cardoso): Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/capn01.pdf. Acesso em: 03 set. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Seges/MPOG, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O Desafio do planejamento governamental**. Brasília: MPO, 2002a

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal**, v. 1, n. 1 Brasília, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, fev. 2003. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/Vinculacoes_Consolidado.pdf. Acessado em: 19 fev. 2010

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 40 (PEC nº 40), em 29 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 ago. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. **O estado na economia brasileira**. Publicado em Ensaios de Opinião, v. 4, n. 2-2, p. 16-23, 1977. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1977/77.EstadoEconomiaBrasileira.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2011.

_____, L. C.; Dall'Acqua, F. A composição financeira do déficit público In: LOZARDO, E. (ed.) **Déficit Público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____. **A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?**, 1991. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-A crise America Latina.pdf>. Acesso em 12 abr. 2011.

_____. **A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. A superioridade do Plano FHC. A Economia e a Política do Plano Real **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 4(56), out/dez, 1994.

_____. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997

_____. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, Brasil, 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000300004&script=sci_arttext. Acesso em 14 set.de 2011.

_____. Os primeiros passos da reforma Gerencial do Estado de 1995. **Trabalho escrito para ser publicado em livro organizado por Maria Angela d’Incao sobre o governo Fernando Henrique Cardoso.** Versão de 11 de setembro de 2008. (Manuscrito digitalizado). Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>. Acesso em 23 de ago. de 2011.

_____. *From old to new developmentalism in Latin America.* Escola de Economia de São Paulo, Getulio Vargas Foundation, n. 193, June 26: 2-37, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2682/TD%2520193%2520-%2520Luiz%2520Carlos%2520Bresser%2520Pereira.pdf?sequence=1>. Acesso em 11 de set. de 2011.

BUITER, W. *Guide to public sector debt and deficits. Economic Policy: a European Forum.* v.1, nov, p. 13-79, 1985.

CALMON, P D P; PEDROSO, M. de M.. Incidência de Custos Transacionais em Programas do Ministério da Saúde: Um Estudo de Caso Sobre as Avaliações do Plano Plurianual (PPA). In: WORLD CONGRESS POLITICAL SCIENCE, 21, 2009, Santiago. Disponível em: http://www.ceag.unb.br/modulos/biblioteca_academica/force-ownload.php?file=66.pdf. Acesso em 31 maio 2010.

CAMPOS, E.; PRADHAN, S. P. *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, Washington DC: World Bank, 1996.

CAPELLA, A. N.O Processo de *Agenda-Setting* na Reforma da Administração Pública : **Tese de Doutorado** .Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais - PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, 2004.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R.D. *The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism.* *World Politics*, v. 59, n. 3, pp. 341-369, Apr. 2007.

CÁRDENAS, MEJÍA, C. e OLIVEIRA, M. *Changes in fiscal outcomes in Colombia, the role of the budget process. A New Framework.* HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. *Who decides the Budget?. A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America.* IDAB, 2009.

CARDOSO JR., J. C; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2010. v.3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

CASTRO, L. B. de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004).** p. 141-165, Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CEPAL . COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -. *Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional en América Latina y el Caribe.* Santiago: Naciones Unidas, 1987. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Actas y*

Documentos de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social. Punta del Este, Uruguay, 5-17 ago. 1961. Washington: Union Panamericana, 1962.

_____. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -. Transformación Productiva com Equidade. Santiago, Chile. 185 p, 1990.

COASE, R.. *The Nature of the Firm, Econômica (1937), p. 386-405 and reprinted in Jay Barney & William Ouchi, **Organizational Economics**, p. 80-98, 1986.*

COBB, R. W. e ELDER, C. D. *Participation in American Democracy: The Dynamics of Agenda-Building.* Baltimore, Maryland: Johns Hopkins Press, 1983

COHEN, M. D., MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, Mar. p. 1-25, 1972*

COLLIER, R. B., and COLLIER, D. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

CONSÓRCIO BRASILIANA. Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Relatório Síntese. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. Tomo I.

CORE, F. G.. O Processo Orçamentário Brasileiro. Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 1992.

_____. Reforma Orçamentária. **Texto para Discussão Interna.** Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 1999.

_____. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.** Brasília: Enap, 2001.

_____. **Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos** Texto apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la dministración Pública, Madrid, Espanha, 2 - 5 nov. 2004.

COSTA-FILHO, A.. O Estado-Nação e a construção do futuro. In: CARDOSO JR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento.** v. 3. Brasília: Ipea, 2010. (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

COUTO, C. G.. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. **Dados**, v. 41, n. 1, Rio de Janeiro, 1998.

_____; ARANTES, R. B.. *Constitución e políticas públicas? Una evaluación de los años FHC.* In: Vicente Palermo. (Org.). **Política brasileira contemporânea: De Collor a Lula en a-os de transformación.** p. 95-154, Buenos Aires, 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** São Paulo: Artmed/Bookman, 2007.

- DAIN, S.. A Economia Política da Reforma Tributária de 2003. **Econômica**, v. 7, n. 2, p. 293-318, 2005.
- DAVID, P. A., Clio and the Economics of QWERTY, **American Economic Review**, Vol. 75, No. 2, pp. 332-337, 1985.
- DELFIN NETTO, A. Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- DIXIT, A. *Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review*. **The Journal of Human Resources**, Madison, v. 37, n. 4, p. 696-727, Autumn, 2002.
- DOMAR, E. The “burden of the debt” and the national income. **The American Economic Review**, v. 34, p. 798-827, 1994.
- EISENHARDT, K.. *Agency theory: an assessment and review*. **Academy of Management Review**, v.14, p.57-74, 1989.
- ELDREDGE, N.; GOULD, J. S. *Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism*. In: SCHOPF, T.J.M (Ed.). **Models in Paleobiology**. San Francisco, CA: Cooper, p. 82–115, 1972.
- ESFAHANI, H S. **Budget Institutions and Fiscal Sustainability in Brazil – manuscript**, Latin America and the Caribbean Region Department, The World Bank, 2000.
- FALLETI, T.. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 46-85, jul/dez 2006.
- FIGUEIREDO, A .; LIMONGI, F.. **Política orçamentária no presidencialismo de coalisão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- FILC, G.; SCARTASCINI, C.. **Budget Institutions and Fiscal Outcomes**. *Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department. Paper prepared for presentation at the Research Department 10th Year Anniversary Conference Washington, DC, set., 2004*. Disponível em: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles>. Acesso em: 10 set. 2010.
- FÖLSCHER, A.. Budget Methods and Practices. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Budgeting and Budgetary Institutions**. Washington: The World Bank, p. 109-134, 2007.
- FORESTER, J.. **Planning in the face of power**. Los Angeles: University of California Press, 1989.
- FORTIS, M. F. Rumo à Pós-Modernidade em Políticas Públicas: a Epistemologia Institucional de Carlos Matus. **RAE-eletrônica**, v. 9, n. 2, Art. 13, jul/dez. 2010.
- FRANCO, G. H. B. Alternativas de estabilização: gradualismo, dolarização e populismo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.13, 2(50), p. 28-45, abr/jun, 1993a.

_____. Uma vez mais o ajuste fiscal. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Caderno B-1, 31 out. 1993b.

_____. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

_____. A revolução fiscal apenas começou. **O Estado de São Paulo e Jornal do Brasil**, 13 fev. 2000a. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a50.htm>. Acesso em 21 set. 2007.

_____. Um mínimo de racionalidade. **O Estado de São Paulo**, 20 fev. 2000b. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a51.htm>. Acesso em 15 jan. 2011.

_____. Auge e Declínio do Inflacionismo no Brasil. In: GIAMBIAGI, F. et al. (Org.), **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

FUNDO MONETÁRIO NACIONAL. *Assessing Stability* Washington, Fundo Monetário Internacional, 2002. Disponível em <http://www.imf.org/res/publications/pubfiles>. Acesso em: maio de 2011.

GAETANI, F.. *The Reform of the Brazilian State Apparatus A Rethoric Analysis*. **Reforma da Gestão Pública de 1995. Documentos e trabalhos sobre a reforma gerencial do Estado, set. 1998**. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=81. Acesso em: 16 abr. 2011.

_____. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília: Enap, ano 54, n.4 out/dez, 2003.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P.. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, out./dez. 2002.

GARCIA, R. C.. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. **Texto Para Discussão**, n. 726, Brasília: Ipea, maio, 2000.

GEORGE, A.; BENNET, A.. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 e 2.

GIAMBIAGI, F. Necessidade de Financiamento do Setor Público: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil - 1991/96. Texto para discussão nº 53, DEPEC/BNDES, Rio de Janeiro, 1997.

_____; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Editora Campus, 2001.

_____. Estabilização, reforma e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: _____ et al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2004a, p. 166-195.

_____. Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2004). In: _____. _____. Rio de Janeiro: Campus, 2004b, p. 196-217.

GUARDIA, E. As Razões do Ajuste Fiscal, in Giambiagi, F., Reis, J.G. e Urani, A. (org.) **Reformas do Brasil: balanço e agenda**. Editora Nova Fronteira, 2004.

GOBETTI, S. W.; AMADO, A. M. Ajuste Fiscal no Brasil: Algumas considerações de Caráter Pós-Keynesiano. **Revista de Economia Política**, v.31, n.1, São Paulo, mar. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572011000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 19 abr. 2011.

GOLDENBERG, M.. **A arte de pesquisar** : como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 4º edição , 2000.

GOLDFAJN, I.; GUARDIA, E. R. Regras fiscais e sustentabilidade da Dívida no Brasil. **Notas Técnicas do Banco Central**, n. 39, jul. 2003.

GOUVÊA, G.P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 320 p., 1994.

GREIF, A.; LAITIN, D. *A Theory of endogenous institutional change*. **American Political Science Review**, v. 98, n. 4, p.633-652, 2004.

GRUBER, J.. **Finanças Públicas e Política Pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC Livros Técnicos e Científicos, 2007.

GUARDIA E. R. **Orçamento Público e Política Fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente - 1985/1991** em Campinas, 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, UNICAMP.

HADDAD, P. R.; EDLER, P. S. (ORG.). **Estado e planejamento: sonhos e realidade**. Brasília: IPEA-CENDEC, p. 101-135, 1988.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C.R. *Political science and the three new institutionalism*. **Political Studies**, v.44, n.4, p. 936-957, 1996.

HALLERBERG, M.; RAINER St.; ROLF e VON HAGEN, J. **Fiscal governance in Europe**. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

HARDIN, G.. *The Tragedy of the Commons*. **Science**, v.162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HERMANN, J. Auge e Declínio do Modelo do Crescimento com Endividamento. O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1940). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros; HERMANN, Jenifer (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. p. 93-115. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HERRERA, S.; PANG, G. *Efficiency of Public Spending in Developing Countries. An Efficiency of Public Spending in Developing Countries. An Efficiency Frontier Approach*. **World Bank Series on Policy Research n° 3645**. Washington-DC: World Bank, 2005.

HOGAN, J.; DOYLE, D.. *Testing for a critical juncture: change in the ICTU's influence over public policy in 1959. Irish Political Studies*, Volume 20, Number 3, pp. 23-43, 2005.

_____; _____. *The importance of ideas: an a priori critical juncture framework. Canadian Journal of Political Science*, v. 40, n. 4, p. 883-910, 2007.

HORN, M.. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. Disponível em: <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam031/94044897.pdf>. Acesso em: 31 maio 2010.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5ª ed., 1991,

IANONI, M.. *Políticas Públicas e Estado: o Plano Real*. São Paulo: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2009.

IMMERGUT, E. M. As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 30, ano 11, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Política e Desenvolvimento. In: **Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise, edição especial nº 13**. Brasília, IPEA, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n 16, nov. Brasília: Ipea, 2008.

JONES, B.. *Bounded Rationality and Political Science. Lessons from Public Administration and Public Policy. Journal of Public Administration Theory and Research*. v. 13, n. 14, p.395-412, 2001.

KATZNELSON, Ira. *Periodization and Preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science*. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 270-301, 2003.

KELLY, J. M. *The long view: Lasting (and fleeting) reforms in public budgeting in the twentieth century. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, n. 5, 2003.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

KEY JR, V. O. *The lack of a budgetary theory. American Political Science Review*, v. 34, n.6, p. 1137-1144, 1940.

KINGDON, J.. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd. edition, New York: Addison-Wesley, 1995.

KORNAI, J. *The soft budget constraint*. **Kyklos**, Zürich, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.

KRASNER, S. D. *Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamic*. **Comparative Politics**, v. 16, n. 2, p. 223-246, 1984.

LARA RESENDE, A.. A moeda indexada: nem mágica nem panacéia. **Texto para Discussão**, Departamento de Economia, PUC-RJ, 75, 1984.

_____. Discurso proferido em reunião do Banco Mundial. In: **Gazeta Mercantil**, 20 a 22/11/1993.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEE, R.; JONHSON, R.; JOYCE, P.; *Public Budgeting Systems*, 8a ed. Sudbury, Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers, 2008.

LEITE, C K. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política - Universidade de São Paulo.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

LEWIS, V. B. *Toward a Theory of Budgeting* **Public Administration Review** 12, 1952.

LINDBLON, C. E. *The policy-making process*, 2. ed.. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980.

LOPES, F.. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas. **Texto para Discussão**, 77, Rio de Janeiro: PUC, 1984.

LOPREATO, F. L. C. **Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988)**. 1992. Tese (Doutorado). Universidade de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.

_____. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Texto para discussão** n. 111. Campinas: Instituto de Economia, 2002a.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, IE – Unicamp, 2002b.

_____. Política fiscal: mudanças e perspectivas **Política Econômica em Foco**, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006., p. 184 a 205

_____. A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, 8 n. 131, ago. 2007

_____. Finanças estaduais: alguns avanços, mas...(os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 187-214, dez., 2008.

LUPORINI, V. Conceitos de sustentabilidade fiscal. **Textos para Discussão – TD 189**, Universidade Federal Fluminense, maio, 2006.

MAHONEY, J. *Path dependence in historical sociology*. **Theory and Society**, v.29, n. 4, p. 507-548, 2000

_____. *Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective*. **Studies in Comparative International Development**. v. 36, n. 1, p. 111-141, 2001.

_____. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

_____; THELEN, K.. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH J.G. e OLSEN J.P. **Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics**, The Free Press, New York, 1989.

MARCH, J. G. **A Primer on Decision Making – How Decisions Happen**, 1 ed., New York: The Free Press, 1994.

_____; OLSEN, J. P. *Elaborating the New Institutionalism*. In: RHODES, Sarah A. Binder; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press, 2006.

MARINI, R. M. (1992). *América Latina: dependência e integração*. São Paulo, Brasil Urgente

MARTINS, H. F. Reforma do Estado na era FHC: Diversidade ou fragmentação da Agenda de Políticas de Gestão Pública? In: Abrucio, Fernando & Loureiro, Maria Rita. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.

MATTOS, C. A. de. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: MATOS, C. **Estrategia y plan**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1972.

_____. **Planificación de situaciones**. Venezuela: Cendes, 1977.

_____. **Política y plan**. Caracas: Iveplan, 1984.

_____. **Planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1988.

_____. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: **O estado e Planejamento: sonhos e realidade**. Brasília/DF: CENDEC, 1988, pp 101-135.

MARQUES, M. S.. **Reformas Financeiras Liberalizantes em Democracias Emergentes de Mercado: o caso do Brasil - A construção política de redes de proteção para o sistema financeiro brasileiro, a partir da interação entre o BACEN e o BIS, em conjunturas críticas**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas), 2006, Universidade de São Paulo.

MÉDICI, A.; MARQUES, R. M.. O fundo social de emergência e o financiamento da política social no biênio 1994/1995. **Nota Técnica IESP**, n. 11, São Paulo: FUNDAP, abr., 1994.

MEIRELES, A. e PEDROSA, M.. A última vítima de malan. Isto É Independente. Edição n. 1562, 08 set. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/33717_A+ULTIMA+VITIMA+DE+MALAN. Acesso em: 15 ago. 2011.

MELO, M. A. O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional, 1993-1996. In: Encontro Aual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em ciências Sociais, 20., 1996.Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG, outubro, 1996.

_____. **Reformas constitucionais no Brasil**. Instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____.; PEREIRA, C. P.; SOUZA, S. *The political economy of fiscal reform in Brazil : the rationale for the suboptimal . IDB working paper series n 32*, 2010.

MENDES, M. J.. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. **Texto para Discussão** n. 405, Brasília: Ipea, jan. 1996.

_____.; AFONSO, J. R.; ARAUJO, E.; PESSOA, E.; SILVA, N.; RAIMUNDO, J. C.. Uma Análise da Carga Tributária do Brasil. **Texto para Discussão**, 583, Brasília: Ipea, ago. 1998.

_____. Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público. **Textos para Discussão 38** - Brasília: Senado Federal, jan. 2008.

MILLER, G. J. *The Political Evolution of Principal-Agent Models. Annual Review of Political Science*, v. 8, n.1, p. 203-225, 2005.

MINTZBERG, H.. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MOLANDER, P. *Budgeting procedures and democratic ideals. Journal of Public Policy*, v. 21, n. 1, p. 23–52, 2001.

MOTTA, J. R. A Economia Política da Vinculação de Receita no Brasil. Dissertação (Doutorado). Brasília, DF: 2008. Departamento de Economia, Universidade de Brasília.

NORTH, D.. **Institutions, institutional, change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

_____. *Economic Performance Through Time. The American Economic Review*, v. 84, nº 3, june: 359-68.

_____. *Institutions and the Performance of Economies over Time. Handbook of New Institutional Economics*: Kluwer Academic Printers, p. 19-30, 2004.

_____; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R.; WEBB, S. B. *Limited access orders in the developing world. A new approach to the problems of development.* Washington, DC: World Bank, Independent Evaluation Group, Country Relations Div., 2007.

_____; _____. *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history.* Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. (Ed.). **Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas.** Recife: Revista dos Tribunais, 2002.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Actas y Documentos de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social.* Punta del Este, Uruguay, 5-17 ago. 1961. Washington: Union Panamericana, 1962.

OLIVEIRA, G; TUROLLA, F.. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, v. 15, n. 2, São Paulo, nov. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>. Acesso em: 19 nov. 2010.

OLIVEIRA, José Carlos de; TACCA JR., Luiz; FONTENELE e SILVA, Paulo. Aspectos Relevantes do Orçamento da União. Brasília, **Revista ABOP**, v. 15 n. 37, p. 89-131, 1994/1995, Edição Especial, 1996.

_____; FONTENELE e SILVA, Paulo. Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil. **Séria Política Fiscal**, 110. Cepal, Santiago de Chile, abr. 2000.

OLIVEIRA, Weder. O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC. ano 1, n. 0, set. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 151-185.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.

O SENTIDO POLÍTICO DA LEI FISCAL. Editorial Folha de São Paulo, 9 de dezembro de 1998. Acervo Folha de São Paulo.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PARES, A. e VALLE, B. (2006). A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea /Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat – Brasília: ENAP, Volume 2.

PEIXOTO, J. P. *Washington Dissensus: In Search of The Proper Role of the State in Brazil After One Decade of Structural Reforms*. **VI Congresso del CLAD**, 2001

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, n. 45, p. 265–301, 2002.

_____; _____. *A theory of executive dominance of congressional politics: The committee system in the Brazilian Chamber of Deputies*. **The Journal of Legislative Studies**, v.10, n. 1, p. 9–49, 2004.

_____; RENNÓ, L. *Sucessful reelection strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives*, **Electoral Studies**, v. 22, p. 425-448, 2003.

PETERS, G. B. *Institutional Theory in Political Science: The “new Institutionalism”*. 2 ed. Continuum International Publishing Group, 2005.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. *Historical institutionalism in contemporary political science*, p. 693–721 In: **Political Science: State of the Discipline**, ed. I. New York: Norton, 2002.

_____; *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

PINTO, Celso. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 1 de jan. de 1999

PIO, C. A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, São Paulo, jun. 2001.

PRAÇA, S. **A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13102010-121020/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2010.

PRADHAN, S.. Evaluating Public Spending – A framework for Public Expenditure Reviews. **World Bank Discussion Papers** n. 323, 1996.

PROTASIO, C. G.; BUGARIN, M. S.; BUGARIN, M S. S. À espera da reforma orçamentária: um mecanismo temporário para redução de gastos públicos. **Estudos Econômicos**, v. 34, n.1, p. 5-41, 2004.

RESENDE, F. da C.. Por que as reformas administrativas falham ? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.17 no.50 São Paulo Oct. 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-9092002000300008&script=sci_arttext. Acesso em: 20 set. 2011

_____. Teoria comparada e a economia política da expansão dos gastos públicos. **Economia Aplicada** vol.12, no.4 Ribeirão Preto Oct./Dec. 2008

REZENDE, F; DAIN, S.. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 15, n. 2, ago. 1985.

_____; AFONSO, J. R. R. O (des)controle do endividamento de Estados e Municípios – Análise crítica das normas vigente e propostas de reforma. **Textos para Discussão Interna**, n 132, Rio de Janeiro: Ipea, jan. 1988.

_____; VARSANO, R.. Reforma Tributária no Plano Constitucional: Uma Proposta Para o Debate. **Texto para Discussão**, n. 606, Brasília: Ipea, nov. 1998.

_____; AFONSO, J. R. T. **A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas**. Banco Federativo, dez. 2003.

_____; OLIVEIRA, F.e ARAÚJO, E. (orgs.) **O dilema fiscal: reformar ou remendar?** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

_____. Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. In CARDOSO JR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (**Texto para Discussão, 69**). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-69.pdf>>. Acesso em: 20 maio

2011.

RODDEN, J. *The Dilemma of Fiscal Federalism : Grants and Fiscal Performance around the World*. **American Journal of Political Science**, Washington, D. C., v. 46, n. 3, p. 670-687, July, 2002.

_____; ESKELAND, G. S.. *Lessons and conclusions. Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Chapter 13, Mit Press: 2003.

RUBIN, Irene. *Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?*. **Public Administration Review**, v. 50, n. 2, p.179-89, 1990.

_____. *The Politics of Public Budgeting*, 4th edition; Seven Bridges Press, LLC, 2000.

SALLUM JR. B. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In SOLA, Lourdes. **O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

_____. Transição Política e Crise de Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 32, 1994.

_____. **Labirintos dos Gerais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAMUELS, D. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Dados**, v.46, n.4, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400005>. Acesso em: 10 jun. 2011.

SANDERS, E.. Historical Institutionalism. In **The Oxford Handbook of Political Institutions**, ed. by R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman. New York: Oxford University Press, 39-55, 2006

SANTOS, M. H. de C.; MACHADO, É. M.; ROCHA, P. E. N. de M. O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.), **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: UNB/ENAP, 1997.

SCARTASCINI, Carlos. *An Introduction to the Open Budget Initiative. The Internacional Budget Project*. Washington, DC. Mimeo, 2007.

_____; STEIN, E.. *A New Framework*. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. *Who decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. IDAB, 2009.

SCHICK, A.. **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**. Washington DC: World Bank Institute. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbooks.htm>. Acesso em: 20 nov. 2010. (Public Sector Handbook)

SCHICKLER, E. Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress. Princeton, Princeton University Press, 2001.

SCHMIDT, V. A. *From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy*. In: *The Annual Meeting of the APSA*, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, 2008. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p278339_index.html. Acesso em: 04 nov. 2010.

SCHNEIDER, A ; ROCHA, F. F.. Uma Análise de Indicadores de Sustentabilidade Fiscal para o Brasil. Brasília: ESAF, 2002. 85 p. (Monografia agraciada com menção honrosa no VII Prêmio Tesouro Nacional).

SEGUNDO MANDATO. Polêmica sobre o futuro. **Revista Época**. Disponível em: <http://epoca.globo.com/edic/19990524/brasil1.htm>> Acessado em: 3 jan. 2011.

SERRA, José. A Constituição e o gasto público. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Ipea, n. 1, p. 93-106, jun. 1989.

_____. AFONSO, J.R. R. **Finanças públicas municipais – trajetórias e mitos. Conjuntura Econômica**. Rio Janeiro: FGV, n. 10/11, out-nov. 1991.

_____. As Vissitudes do Orçamento. **Revista de Economia Política** . Vol 13, nº 4, Out-Dez, 1993

_____. **O Orçamento no Brasil: As Raízes da Crise.** São Paulo: Atual, 1994.

_____. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES.** Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SHAFRITZ, J. M.; RUSSELL, E. W.; BORICK, C. *Introducing Public Administration.* New York: Pearson e Longman, 2007, Cap.13.

SHELPSE, K.; BONCHEK, M. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions.* New York: W. W. Norton & Company, 1997.

_____. *Racional Choice Institucionalism.* In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions.* Oxford: Oxford University Press, 2006.

SILVA, C. R.; GOBBI, B.; SIMÃO, A.. O Uso da Análise de Conteúdo como uma Ferramenta para a Pesquisa Qualitativa: Descrição e Aplicação do Método. **Organizações rurais Agroindustriais,** Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVEIRA, J. P. A Experiência de Implantação do PPA: Avanços e Desafios. **Balanco da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública,** Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil, Brasília, DF, 2002

SIMON, H. . *Administrative Behavior.* Free Press, 1976.

SOLA, L. Estado, reforma fiscal e ordem monetária: qual Estado? In: SOLA, L.; PAULANI, L. (Org.). **Lições da década de 80.** São Paulo: EDUSP, p. 29-74, 1995.

SOTELO MACIEL, A. J. *La relación planificación presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados* Reforma Y Democracia : Revista del CLAD. - ISSN 1315-2378. - N.40, p. 151-176. Feb. 2008.

SOUZA, A; LAMOUNIER, B. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição.** São Paulo: Idesp, Sumaré, 1990.

SOUZA, C.. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. 1998. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em: 04 jul. 2011.

_____. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias. 2006, n.16, pp. 20-45. ISSN 1517-4522. Disponível em: <http://www.scielo.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2009.

_____. Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, Vol. 51, n.4, p. 791- 823, 2008.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (orgs.) *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis.* New York: Cambridge Univ.,1992. p.1-32.

STEINMO, S.; LEWIS, O.. *Taking Evolution Seriously*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, Aug 31, 2006. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p150931_index.html. Acesso em: 04 nov. 2010.

STONE, D.. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. New York: W. W. Norton & Company, 1997.

STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies**. 290p. Oxford: Oxford University Press, 2005.

STUDART, R.. O financiamento do Desenvolvimento. In: GIAMBIAGI, Fabio; et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. p. 335-354, Rio de Janeiro: Campus, 2006.

TANZI, Vr. Inflation, lags in collection and a real value of tax revenue. **IMF Staff Papers**. 24, Mar., 1977.

TAVARES, M; MANOEL, Á.; AFONSO, J. R.; NUNES, S. P.. **Princípios e Regras em Finanças Públicas: a Proposta de uma Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil**. 1998. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em: 04 jul. 2011.

TAVARES, M. e AFONSO, J. R. R. Por quê dizer não à irresponsabilidade. Folha de S. Paulo, 18.mar.2001, p. A2. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/lrf/conteudo/lrf_midia /artigo _porque_dizer_ nao.htm>. Acesso em: 21.Set.2011.

_____. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.

TER-MINASSIAN, T.; JON, C. *Control of Subnational Government Borrowing*. In: TER-MINASSIAN (Ed.). **Fiscal Federalism: Theory and Practice**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

THELEN, Kathleen **How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan**. Cambridge University Press, 2004.

TILLY, C. **The Formation of Nation States in Western Europe**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How do Institutions Work**. Princeton University Press, Newjersey, 2002.

TUBAKI, Edson M. A experiência do orçamento público federal após a Constituição de 1988, in **Planejamento e orçamento**. Brasília: Cadernos Enap. v. 2, n.º 3, dez. 1997.

VARGAS, N. C.. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela união no pós-real**. Campinas, 1995. Tese (Doutorado em Economia) - IE/Unicamp, 2006.

VARSAÑO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para Discussão**, nº 405, Rio de Janeiro: Ipea, 1996.

_____. et al. Uma análise da carga tributária no Brasil. **Texto para Discussão** n.º 583, Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

VELLOSO, R. Balanço da situação das contas públicas. In: VELLOSO, J. P. R. (Coord.). **A crise mundial e a nova agenda de crescimento**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999.

VERSIANI, F. R. O Cenário Econômico Brasileiro: Realidade atual e Perspectivas. **Departamento de Economia – Universidade de Brasília**, 2009. Disponível em: <http://e-groups.unb.br/face/eco/inteco/textosnet/3parte/cenarioeconomicobrasil.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.

VIANNA, M. L. W. Programas Não-Contributivos da Seguridade Social no Brasil. 2002. Disponível em: <http://idpm.man.ac.uk/ncpps/Papers/WorkingPaper1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2011. (Reproduzido em versão impressa em fev. 2005).

_____. Seguridade Social e Combate a Pobreza no Brasil: O Papel dos Benefícios Não-Contributivos. Set. 2004. Disponível em www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguridade.pdf. Acessado em: 24 ago. 2010. (Reproduzido em versão impressa em fev. 2005).

VON HAGEN, J.. Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance In: SHAH, Anwar. (Ed.) **Budgeting and Budgetary Institutions**. p. 27-49, Washington: The World Bank, 2007.

WEINGAST, B.; SHEPSLE, K.; JONHSON, C. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, **Journal of Political Economy**, v. 89, p. 642-64., 1981.

WILDAVSKY, A.. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, M.A.: Little Brown, 1979.

_____. A Economia Política de Eficiência, Análise Custo-Benefício, Análise de Sistemas e Orçamento-Programa In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. S. (Orgs). **Política x técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Brasiliense: UNICEF, 1982.

_____. *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston, Little Brown, second edition, 1992.

WILLIAMSON, J.. **Depois do Consenso de Washington: uma agenda para reforma econômica na América Latina**. In: CONFERÊNCIA DA SEMANA DO ECONOMISTA, São Paulo: FAAP, 2003. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0803.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2011.

WILLIAMSON, O.. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.

_____. *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, **Journal of Economic Literature**, n. 38, p.595-613, 2000.

WILLIS, E. C.; GARMAN, C. B.; HAGGARD, S. *The Politics of Decentralization in Latin America*. *Latin American Research Review*, v. 34, n. 1, p. 73-102, 1999.

ZAHARIADIS, N.. *Ambiguity, Time and Multiple Streams*. In: SABATIER, Paul A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 1999.

YIN, R. *Case Study Research: Design and Methods* (2^a Ed) Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1994.