

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Refém, *Cenoura ou Porrete*: Federalismo, Comportamento Fiscal e  
Ciclo Político**

**Ricardo Borges Gama Neto**

**RECIFE/2007**

**Gama Neto, Ricardo Borges**

**Refém, cenoura ou porrete: federalismo, comportamento fiscal e ciclo político. -- O Autor, 2007  
206folhas , gráf.**

**Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política. Recife, 2007**

**Inclui : bibliografia e anexos.**

**1. Ciência Política. 2. Política—federalismo brasileiro. 3. Comportamento fiscal. 4. Bancos estaduais—privatização. 5. Ciclo eleitoral. I. Título.**

**32(81)  
320**

**CDU (2.  
ed.)**

**UFPE  
BCFCH2008/03  
CDD (22. ed.)**

**Ricardo Borges Gama Neto**

**Refém, *Cenoura ou Porrete*: Federalismo, Comportamento Fiscal e  
Ciclo Político**

Tese de doutorado aprovada no  
Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política, Centro de Filosofia e  
Ciências Humanas, como parte dos  
requisitos necessários à obtenção do  
título de Doutor em Ciência Política

Orientador:

Prof. Marcus André Melo

RECIFE  
2007

“Os computadores calculam em *bytes*,  
os políticos em pequenas e sólidas  
mordidas”

*Donald Levine*

Dedico à Kátia, Maysa e Ricardinho.

Dedico também a meu pai,

Lauro Borges Gama,

*in memoriam*

## AGRADECIMENTOS

Ao relembrar o caminho percorrido durante a confecção desta tese de doutorado, percebi que sem a contribuição de inúmeras pessoas tudo teria sido mais difícil. A primeira ajuda foi da família, a vinda ‘de mala e cuia’, de Boa Vista para Recife foi uma experiência complicada, mas gratificante. Sem a ajuda da minha esposa e filhos, certamente não teria ido tão longe. Durante o período de ‘readaptação’ à cidade - relembrando amigos, fazendo outros, realizando novas descobertas –, construindo uma nova fase em minha vida, infelizmente perdi meu pai, certamente o grande incentivador de todos os meus projetos de vida. Como diz o ditado, a vida continua, e os últimos quatro anos de trabalho estão representados nesta tese de doutorado em Ciência Política.

Apesar de sempre ter tentado me manter atualizado quanto à produção acadêmica da Ciência Política brasileira, durante o período que estive atuando como professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Roraima, tive muito o que aprender. Uma coisa é estudar e ler sozinho num gabinete fechado, outra bem diferente, é ter que fazer tudo isto e discutir idéias, teorias e metodologias com professores do calibre de Marcus André Melo, Enivaldo Rocha, Jorge Zaverucha, Flávio Rezende, Marcelo Medeiros, Marcus Guedes e Gustavo Tavares. Tive de repensar muitas coisas e aprender outras tantas. Destaco dois professores: Marcus André, meu orientador, que com seu preciso, e muitas vezes cruel, senso analítico, lembrando a necessidade da precisão teórica e metodológica como elementos fundamentais para construção de um trabalho científico. Suas análises como professor e orientador foram importantes para demonstrar como as certezas e mitos acadêmicos podem ser falsos. Enivaldo Rocha, meu *tutor* estatístico,

demonstrou durante suas aulas, e comentários a esta tese, como a análise de dados quantitativos é um poderoso instrumento de análise de fenômenos políticos.

Adriano Oliveira, Thales Castro, José Alexandre e Denílson Bandeira, foram companheiros cuja troca de idéias contribuíram para a construção desta tese. Tenho que muito agradecer às funcionárias da Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política: Amariles Rêvoredó e Maria José Barbosa dos Santos .

Agradeço ainda aos professores do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Roraima, pela liberação para realização deste curso de doutorado, especialmente nas figuras de Geiza Pimentel, Carlos Alberto Cardoso, Roberto Ramos Santos e Cleber Batalha. Também foi significativa a ajuda financeira fornecida pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior (CAPES), através de uma bolsa de doutorado.

## RESUMO

Esta tese analisa o processo de transformação no federalismo brasileiro nos anos 90. O foco da análise são os determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados e o processo de privatização dos bancos estaduais ocorridos no período. As unidades de análise são vinte três estados brasileiros que possuíam este tipo de instituição, e que participaram do referido processo. Apesar da centralidade da questão federativa no sistema político brasileiro, poucos estudos sistemáticos combinando análise qualitativa e testes econométricos foram realizados sobre o tema. A literatura sobre a questão federativa encontra-se polarizada entre um argumento hegemônico, sustentando que o escopo das transformações no federalismo fiscal brasileiro é modesto e os governos sub-nacionais exercem grande poder no sistema político, influenciando de forma decisiva o ritmo e o curso das mudanças, e uma explicação alternativa que afirma terem sido as transformações impostas pelo Executivo Federal unilateralmente. Ao testar e examinar sistematicamente hipóteses rivais sobre o papel de fatores políticos no comportamento fiscal, busca-se contribuir para o debate, e ao mesmo tempo, incorporar à análise um conjunto de fatores até então não discutidos na literatura. Dentre estes, estão aspectos destacados na literatura recente na área de economia neoinstitucional relacionados à dimensão intertemporal das transações políticas. Os testes realizados permitiram estabelecer os determinantes da variação observados no comportamento fiscal dos estados, como também o timing e escolha da estratégia perseguida em cada escolha no processo de redução da atividade bancária dos estados (extinção/liquidação ou conversão em Agência de Fomento, saneamento do banco, privatização sob o controle estadual ou da União). A conclusão mais ampla da pesquisa é que o Executivo Federal tinha incentivos e capacidade institucional para transformar o federalismo brasileiro, mas preferiu negociar extensivamente com os estados. Observa-se também, que a intensa variação entre os resultados de política (policy outcomes), pode ser explicada por variáveis de natureza político-institucional endógenas aos estados. Dentre os achados específicos, destaca-se que a expectativa de continuação no cargo por parte da elite política estadual determina tanto o comportamento fiscal do estado (expresso em Resultado Primário e Despesa de Pessoal, entre outras variáveis) como também a estratégia adotada no processo de privatização.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro. Ciclo eleitoral. Comportamento fiscal. Reeleição. Bancos estaduais. Privatização. Reforma do estado.

## ABSTRACT

This dissertation analyses the process of transformation of Brazilian federalism in the 90s. It focused on the determinants of the states fiscal behavior and on the privatization of the states banks that took place in that decade. The units of analysis are twenty Brazilian states that had this kind of institution, and participate of process. Despite the importance of federalism in the Brazilian political system, few systematic studies combining qualitative analysis and econometric tests have been undertaken about this theme. The literature addressing this subject is currently polarized in two rival explanations. The first explanation, which represents the received wisdom on the issue, argues that the scope of the transformations are modest and that subnational governments are powerful and largely dictated the rhythm and content of the changes. The alternative explanation is that the federal executive unilaterally imposed the changes. This dissertation provides systematic tests about these rival hypotheses about the role of political factors in subnational fiscal behavior and incorporates a set of explanatory factors which have been overlooked in the literature and that have been stressed by recent contributions to neoinstitutional economics. These include variables related to the intertemporal dimension of political transactions. The tests provide evidence about the determinants of the variation observed in subnational fiscal behavior and about the privatization strategies pursued in each case (extinction, streamlining, privatization and transformation into an investment house). The dissertation main general finding is that the federal executive had the incentives and the capability to change Brazilian federalism but the observed variation in policy outcomes can be explained by politico-institutional variables which are endogenous to the states. The specific findings include the role of states elites reelection expectations in explaining fiscal behavior (measured among other things by primary deficits and personnel expenditures) as well as the privatization strategy pursued.

Key-words: Brazilian federalism. Electoral Cycle. Fiscal behavior. Reelection. States Banks. Privatization. State Reforms.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 1</b> – Classificação dos Modelos de Ciclos Político-Econômicos	74
<b>Quadro 2</b> – Preferências dos Partidos Políticos nas Sociedades Industriais Avançadas em Relação a Vários Objetivos Econômicos	79
<b>Tabela 1</b> - Teste de Correlação entre Variáveis Políticas ( <i>r</i> )	119
<b>Tabela 2</b> - Teste de Qui-quadrado Esforço Fiscal versus Ciclo Eleitoral	125
<b>Tabela 3</b> – Variáveis Independentes/Dependentes – Configuração Esperada dos Sinais	128
<b>Tabela 4</b> – Variável Dependente – Resultado Primário por Receita Corrente Líquida (OLS)	129
<b>Tabela 5</b> – Variável Dependente – Despesa Primária Per Capita (OLS)	130
<b>Tabela 6</b> – Variável Dependente – Esforço Fiscal (Regressão Logit)	131
<b>Tabela 7</b> – Teste de Correlação entre Despesa de Pessoal e Principais Variáveis Políticas	133
<b>Tabela 8</b> - Variável Dependente: Continuação de Governo	136
<b>Tabela 9</b> – Teste de Correlação entre Continuação de Governo e principais variáveis políticas	136
<b>Tabela 10</b> - Regimes Especiais (1987-2001)	144
<b>Tabela 11</b> – Comparação entre a Situação dos Bancos Estaduais e dos Privados	150
<b>Tabela 12</b> - Estados e PROES – Quadro Geral de Dados	178
<b>Tabela 13</b> - Teste de Qui-quadrado – Risco Eleitoral x Assinatura de Contrato	179
<b>Tabela 14</b> – Regressão Multinomial Ordenada (Probit)	183

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Índice dos Poderes Legislativos dos Presidentes da América Latina	38
<b>Gráfico 2</b> - Taxa de Inflação (IGP- DI)	44
<b>Gráfico 3</b> – Dívida Líquida Subnacional em Porcentagem do PIB	47
<b>Figura 1</b> – Modelo Oportunista Não Racional	76
<b>Figura 2</b> – Modelo Partidário Não Racional	80
<b>Gráfico 4</b> – Dívida Líquida do Setor Público e Carga Tributária (%PIB)	103
<b>Gráfico 5</b> – Despesa de Pessoal da União e Estados (% PIB) e a Variação Anual do PIB	103
<b>Gráfico 6</b> – Despesa Primária da União e dos Estados (PIB) e a Variação Anual do PIB	104
<b>Gráfico 7</b> - Inflação (INPC) e Dívidas Federal e Estadual	106
<b>Gráfico 8</b> – Empréstimos aos Governos Estaduais e Municipais por Instituições de Origem	107
<b>Gráfico 9</b> – Empréstimos aos Governos Estaduais para Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO's)	108
<b>Gráfico 10</b> – Média do Resultado Primário por Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros (1987 – 1998)	110
<b>Gráfico 11</b> – Média do Resultado Primário por Receita Corrente Líquida Anual dos Estados Brasileiros (1987 – 1998)	112
<b>Gráfico 12</b> – Scatterplots das Variáveis Resultado Primário e Despesa Per Capita versus Principais Variáveis Políticas	121
<b>Gráfico 13</b> – Scatterplots das Variáveis Resultado Primário e Despesa Per Capita versus Ciclo Eleitoral	122
<b>Gráfico 14</b> - Média dos Resultado Primário e Despesa Primária	124
<b>Gráfico 15</b> – Esforço Fiscal por Ciclo Eleitoral	125
<b>Gráfico 16</b> – Esforço Fiscal versus Principais Variáveis Políticas	126
<b>Gráfico 17</b> – Scatterplots de Despesa de Pessoal versus Principais Variáveis Políticas	133

## LISTA DE SIGLAS

Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)  
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN'S)  
Aliança Nacional Renovadora (ARENA)  
Banco Central do Brasil (BACEN)  
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)  
Banco Nacional da Habitação (BNH)  
Bônus do Tesouro Nacional (BTN)  
Certificado de Depósito Interbancário (CDI)  
Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)  
Conselho Monetário Nacional (CMN)  
Departamento de Coordenação de Processos de Extinção e Liquidação (DELIQ)  
Desvinculação de Receitas Orçamentárias (DRU)  
Fundo de Participação dos Estados (FPE)  
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)  
Fundo Social de Emergência (FSE)  
Gerência de Operações Bancárias (GEBAN)  
Imposto de Renda (IR)  
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)  
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)  
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)  
Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)  
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)  
Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG)  
Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)  
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)  
Lei Orçamentária Anual (LOA)  
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)  
Letras do Tesouro Nacional (LTN)  
Movimento Democrático Brasileiro (MDB)  
Necessidade Líquida de Financiamento do Setor Público (NLFST)

Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN)  
Programa de Apoio Creditício (PAC)  
Programa de Ação Imediata (PAI)  
Partido Democrático Social (PDS)  
Produto Interno Bruto (PIB)  
Programa de Recuperação Econômico-Financeira (PROREF)  
Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)  
Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)  
Partido Comunista do Brasil (PC do B)  
Partido da Frente Liberal (PFL)  
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)  
Partido Socialista Brasileiro (PSB)  
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)  
Partido dos Trabalhadores (PT)  
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)  
Regime de Administração Especial Temporária (RAET)  
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)  
Unidade Real de Valor (URV)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>CAPÍTULO 1 - FEDERALISMO E REFORMA DO ESTADO: EXPLICAÇÕES</b>	30
1.1 O velho federalismo	33
1.2 Relações federalistas e estabilização econômica	42
1.3 Novo federalismo brasileiro	48
<b>CAPÍTULO 2 – FEDERALISMO, MERCADO E CICLO POLÍTICO</b>	53
2.1 Federalismo e mercados	59
2.2 Modelos de comportamento: Eleições e Economia	72
2.2.1 Modelos oportunista e partidário não racional	73
2.2.2 Modelos oportunista e partidário racional	82
<b>CAPÍTULO 3 – FEDERALISMO, TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E COMPORTAMENTO FISCAL</b>	88
3.1 Transição democrática e comportamento fiscal dos governos estaduais no Brasil	89
3.1.1 Crise fiscal do estado e os antecedentes da redemocratização	91
3.1.2 Crise fiscal, descentralização e Plano Cruzado	102
3.2 Determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados: testes econométricos	109
<b>CAPÍTULO 4 - BANCOS ESTADUAIS, PRIVATIZAÇÃO E MUDANÇAS NAS REGRAS DO JOGO</b>	138
4.1 Federalismo predatório e a crise dos bancos estaduais	139
4.2 Plano Real, privatização dos bancos estaduais e reeleição	151
<b>CONCLUSÃO</b>	188
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b>	194
<b>ANEXO</b>	206

## INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado é resultado de um estudo sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, tendo como eixos: o comportamento fiscal dos entes subnacionais e as transformações que ocorreram no *status quo* do federalismo no governo Fernando Henrique Cardoso. Centra-se este último, na análise do Programa de Redução da Atividade Bancária dos Estados (PROES).

Este trabalho, parte de uma premissa básica: as condições da economia de um país não podem ser consideradas um fim em si mesmas, como únicos determinantes nas decisões da política econômica. Nesse ângulo de análise, buscou-se perceber as políticas públicas econômicas como consequência de processos de decisão governamental, resultado de escolhas políticas, as quais destinaram-se a orientar a economia nacional em determinada direção, excludente em relação a outros caminhos, com base em interpretações do que seriam as razões que originaram os problemas econômicos, das restrições institucionais e políticas existentes num determinado momento para sua implementação. Políticas econômicas não são construídas apenas como resultado de respostas técnicas, pois são escolhas políticas e envolvem distribuição ou prejuízo de bens públicos.

No interior das estratégias de implementação das políticas públicas encontram-se *endogeneizadas* as possíveis reações dos outros atores envolvidos no processo de mudança do *status quo* e a dimensão intertemporal do custo de transações políticas. Person (2002), Alesina e Rosenthal (1985) e Person e Tabellini (1990) observam que, as mesmas políticas públicas podem apresentar resultados políticos (political outcomes) e econômicos variados como consequência do *timing* dos processos e do meio ambiente institucional em que estão inseridos.

Na literatura da Ciência Política, o sucesso do Plano Real e o processo de privatização das empresas públicas estaduais se materializa como um paradoxo: se o Brasil possui instituições políticas tão ineficientes, os legisladores são tão egoístas, o comportamento dos entes federativos é tão não-cooperativo, se existe um excesso de atores *veto player*, como afirma a grande maioria dos pesquisadores do sistema político brasileiro, como tudo isto foi possível?<sup>1</sup> Quais fatores permitiram a alteração do *status quo* nas relações federalistas brasileiras? Estas são algumas questões que procuraremos explicar no decorrer desta tese.

Nesta introdução apresentar-se-ão: o problema de pesquisa, uma breve explicação do referencial teórico que rege o entendimento dessa análise, os procedimentos metodológicos e os de coleta de dados, como a estrutura formal do trabalho.

Que fatores institucionais explicam as diferentes performances fiscais dos estados brasileiros? Por que alguns entes federativos adotaram políticas de gastos públicos mais expansivas que outros? Os bancos estaduais eram importantes instrumentos políticos para os governadores de estado, como explicar o processo de privatização/extinção/ saneamento destas instituições dentro das regras do PROES?, e especialmente, o que determinou as diferentes escolhas realizadas pelos Executivos Estaduais? Quais motivos fizeram algumas unidades federativas escolherem privatizar e outras sanear suas instituições? Claramente, permitir a extinção ou a privatização das instituições financeiras estaduais era de interesse da União, uma necessidade imperiosa para o sucesso do Plano Real, não dos estados que perderiam um importante instrumento político. Por que razão os governadores e as Assembléias Legislativas fizeram escolhas que foram de encontro a seus próprios interesses? Que

---

<sup>1</sup> Abrucio (2002); Abrucio e Costa (1999); Abrucio e Samuels (1997); Amaury (2001); Ames (2003); Mainwaring (1993 e 1999) e Samuels (2003) são os principais pesquisadores desta perspectiva.

fatores influenciaram todas estas diferentes escolhas?

O atual período democrático brasileiro é marcado pela estabilidade político-institucional e baixo desempenho da economia. Durante toda década de 80, e parte dos anos 90, o Brasil sofreu as conseqüências da crise fiscal do Estado nacional: alta inflação e crescimento econômico pífio. Os problemas macroeconômicos eram interpretados como sendo resultado, de um lado, da crise de governabilidade causada pelo excesso das demandas sociais, e do outro, pelo excesso de atores com poder de veto na política brasileira, especialmente pelo principal elemento consocialista do sistema político vigente, o federalismo cooperativo. Este tipo de análise é classificado nesta tese, como a literatura clássica do federalismo.

Sete planos econômicos, três trocas de moedas, um confisco da maior parte dos recursos depositados no sistema financeiro e corrupção generalizada, levaram o país a uma profunda crise de confiança popular em seu sistema político. Havia um certo cinismo cívico permeando as relações entre a sociedade e os agentes estatais, e os cofres públicos eram vistos como lugares a serem lapidados pelos “mais espertos”.

Falta historicamente à política brasileira, o controle democrático das ações do Estado, o que em inglês é exprimido pela palavra *accountability*. Os mecanismos institucionais de *checks and balances* são incipientes, quando não claramente ineficientes. Inexiste na democracia brasileira institucionalização republicana, a responsabilização dos governantes pelo uso das verbas públicas. A boa gestão das contas públicas nunca foi um vetor importante para “o fazer política”.

O processo de retorno do país à democracia ocorreu concomitantemente com o agravamento da situação fiscal do Estado nacional. O ajuste das contas públicas, ou seja, uma boa gestão fiscal, condição básica a fundamentos macroeconômicos estáveis, eram ignorados pelos agentes políticos. O governo federal, impulsionado por

interpretações heterodoxas sobre a crise econômica, executou programas de combate à inflação que produziu maior desajuste econômico.

Os governos estaduais, democraticamente eleitos a partir de 1982, pressionados pelas demandas da sociedade civil e da falta de mecanismos de financiamento, passaram a ser financiados através de títulos e debêntures dos tesouros estaduais, utilização das empresas estatais, operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO's) e principalmente, dos bancos estaduais que funcionavam como pequenos emissores de “quase-moeda”, impedindo que políticas de estabilização macroeconômicas elaboradas e executadas pelo governo federal fossem efetivadas.

Os governadores financiavam-se sem preocupação com a capacidade de solvência dos estados, muitas vezes utilizando mecanismos claramente ilegais, como no caso dos precatórios judiciais em 1997<sup>2</sup>, incentivados pela certeza de que, no final, seriam socorridos pelo governo federal. O federalismo cooperativo brasileiro sofria de um sério problema de *moral hazard*.

O desajuste fiscal dos governos estaduais ampliava-se a cada programa de estabilização e após as eleições. O fim da inflação expunha os desequilíbrios fiscais dos estados, ao retirar das mãos dos governadores o ganho que o *float* fornecia aos bancos estaduais e a possibilidade de utilização da inflação como mecanismo de redução salarial. A necessidade de vencer as eleições incentivava a adoção de políticas expansionistas de gastos. Em 1983, 1986, 1991 e 1995, os bancos estaduais apresentaram problemas generalizados de liquidez, forçando o Banco Central a

---

<sup>2</sup> Padrão e Caetano (1997: 41) afirmam: “usando a desculpa de que precisavam pagar precatórios, vários Estados e Municípios emitiram milhões de reais em títulos. Eles mentiram. Falsificaram documentos. Ampliaram listas. Desviaram dinheiro. A CPI [dos Precatórios] analisou as emissões em cinco Estados e Municípios nos anos 1995 a 1996, período ao qual se restringiu a investigação. E somente no Estado do Rio Grande do Sul, governado então por Antônio Brito (PMDB), os lançamentos foram considerados legais”.

instituir programas de socorro financeiro a tais instituições. As crises dos bancos estaduais coincidiam com o fim dos ciclos eleitorais.

Além da incerteza provocada pelos ciclos eleitorais, o comportamento fiscal dos estados era influenciado pela volatilidade parlamentar nas Assembléias Legislativas. A falta de apoio político partidário construído nas eleições, induzia os governadores de estado a adotarem políticas expansivas de gastos como forma de construção de apoio político. Cossio (2001) e Simpson (s/d) demonstram que variáveis políticas como Taxa de Fragmentação e Número Efetivo de Partidos estão diretamente ligadas ao desempenho fiscal dos estados. Quanto maior a Taxa de Fragmentação e o Número Efetivo de Partidos, maior o desajuste fiscal dos estados. Cossio (2001) encontra evidências da existência de Ciclos Eleitorais, contudo, sem analisar detalhadamente como ocorre todo o processo. As principais falhas destas pesquisas são: a) não identificam quais variáveis políticas podem explicar o comportamento não-expansivo de gastos dos estados; b) análise pouco aprofundada do fenômeno do Ciclo Eleitoral; e c) falta de discussões conceituais sobre quais variáveis dependentes são mais adequadas para medir o desajuste fiscal dos estados.

Pode-se afirmar que: a não existência de instrumentos hierárquicos *críveis*<sup>3</sup> de controle de gastos e endividamento, e a falta de mecanismos de coordenação federativos, produzia um incentivo ao comportamento individualista, cuja consequência era a transferência para a esfera federal dos desequilíbrios financeiros dos estados. Os bancos estaduais, por sua posição privilegiada como instituições

---

<sup>3</sup> Regras existiam, no entanto, ou eram solenemente desrespeitadas ou suas punições não eram aplicadas. Regras de controle do endividamento dos estados emitidas pelo Banco Central, Conselho Monetário Nacional e Senado Federal não eram obedecidas pelos governadores. Em março de 1993, através da Emenda Constitucional nº. 03, o Congresso Nacional instituiu na Constituição Federal (inciso 4 do art. 167) a mais importante medida para punição aos estados inadimplentes com o governo federal, a permissão de retenção de impostos estaduais para pagamento de dívidas contraídas. Em Janeiro de 1999, o governador de Minas Gerais recém-eleito, Itamar Franco, declarou moratória. O governo federal utilizou os recursos institucionais do artigo 167, punindo a deserção e desencorajando outros governadores a tomar a mesma atitude.

financeiras públicas, eram o principal instrumento de transmissão desse desequilíbrio fiscal dos estados para a economia nacional. Do Programa de Apoio Creditício (PAC), em 1983, ao Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), de 1996-98, os bancos estaduais consumiram 100 bilhões de Reais em ajuda federal.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) ocorreram intensas mudanças na economia e nas relações federativas nacionais. O Poder Executivo Central conseguiu implementar um arcabouço jurídico (Lei n.º 9496/97, PROES e Lei de Responsabilidade Fiscal) que o permitiu limitar a capacidade dos entes subnacionais de ampliar seus gastos e contratar novas dívidas.

Um novo grupo de análise tenta explicar o sucesso da agenda de reformas do governo FHC. Esta nova literatura do federalismo argumenta que os governadores e o Congresso Nacional não são *veto players* às ações do Executivo Federal. Tavares de Almeida (s/d) afirma que a hipótese da ingovernabilidade do sistema brasileiro, defendido pela literatura clássica, “não se apóia em evidências empíricas sólidas”<sup>4</sup>. A tese da nova literatura do federalismo é que as escolhas institucionais inseridas na Constituição de 1988 não foram obstáculos à agenda de reformas do estado ou produziram excesso de pontos de veto às ações da União. Melo (2005) defende a hipótese de que o Executivo Federal é institucionalmente poderoso, possuindo intensa capacidade para implementar sua agenda política, em que pesem os constrangimentos existentes a sua ação no sistema político brasileiro.

Existem dois tipos de trabalhos que analisam o processo de redução da atividade bancária dos estados: o primeiro, utilizando uma metodologia de análise e investigação documental, chega à conclusão de que o governo federal conseguiu

---

<sup>4</sup> <http://www.iigov.org/dhaial/?p=37> 02

reduzir o número dos bancos estaduais, porque as dificuldades financeiras dos estados era de tal tamanho, que lhe permitiu impor o programa a governadores enfraquecidos.

Leite (2000), Garman, Leite e Marques (2001), Sola, Garman e Marques (2002) focalizaram o processo de redução da atividade bancária dos estados na perspectiva da construção do poder político da autoridade monetária, da recentralização da capacidade do Banco Central de emitir moeda e controlar o Sistema Financeiro Nacional. A hipótese central destes, é que o Plano Real forneceu ao governo Fernando Henrique Cardoso uma *janela de oportunidades* única, onde a União condicionou o apoio financeiro aos estados a construção de uma única autoridade monetária. As razões deste processo foram as seguintes: a) o Executivo Federal tinha forte interesse em sustentar o programa de estabilização econômica; b) as eleições casadas fortaleceram o governo junto ao Legislativo Federal e aos governadores eleitos; e c) “o fim da alta inflação tornou os governos subnacionais dependentes do socorro federal. Fernando Henrique Cardoso tirou vantagem desses novos desdobramentos para condicionar a ajuda federal à centralização da autoridade monetária no Banco Central” (SOLA, GARMAN e MARQUES, 2002: 141). Leite (2000), também parte desta mesma perspectiva, mas acrescenta que o federalismo é uma importante variável endógena no processo. Contudo, destaca principalmente que “com o PROES, reforçou-se o processo de recentralização do poder político da União e a fragilização da posição política dos governadores no jogo do ajuste” (2000: 174).

Baer e Nazmi (2000), Ness Jr (2000) e Makler (2000) focam o processo de redução dos bancos estaduais dentro das dificuldades que atingiram todo o sistema financeiro nacional com a implantação do Plano Real. Com o fim da inflação, as instituições financeiras nacionais perderam em média 20% de seus lucros (MAKLER, 2000). A argumentação básica destes pesquisadores é que o PROES foi imposto pelo

governo federal a administrações subnacionais endividadas. A União obrigou os Executivos Estaduais a aceitarem a privatização dos seus bancos pelo refinanciamento das dívidas estaduais. Baer e Nazmi (2000: 14) afirmam que “in practice, the federal government persuaded states to allow for the “federalization” of their ailing bank by offering to reschedule states government debt”. Todos destacam o tratamento diferenciado oferecido pelo governo central a seus bancos, comparado ao oferecido às instituições financeiras estaduais. Ness Jr (2000: 82) observa que “the continuing Federal Government bank have not been without their problems. The Bank of Brazil required a capital subscription of near R\$ 9 billion to recapitalize it capital subscription was made almost entirely by the National Treasury. (...) The bank of the Amazon has endured various crises in the past two decades”.

O segundo tipo de trabalho é o de Beck, Crivelli e Sumerhill (2003), que utilizando uma metodologia de trabalho quantitativa, chegam a conclusão de que a instituição de Agências de Fomento, a intervenção do Banco Central nas instituições financeiras estaduais e a dependência dos governos subnacionais das transferências federais, explicam o processo de redução do *status quo* das relações federativas nacionais. Beck, Crivelli e Sumerhill (2003), também analisam o PROES na perspectiva da reforma do sistema financeiro nacional, sem qualquer destaque sobre a questão das relações federativas. A preocupação central destes analistas é com o desempenho das instituições privatizadas, e não com o impacto do processo de redução das atividades bancárias dos estados no interior do sistema político. Por esta razão, não aprofundam na sua análise como as variáveis políticas impactaram no processo.

The stronger the dependence on budget transfers from the federal government, the more likely a state is to agree to liquidation or privatization directly by the federal government. States that had other patronage tools in the form of development agencies and whose banks

were already under federal control were also more likely to agree to give up control over their bank (BECK, CRIVELLI e SUMERHILL, 2003: 25)

As afirmações anteriores são parcialmente corretas pelos pontos de vista que observam, contudo, falham em três aspectos principais: a) não percebem que os governadores não foram simplesmente obrigados a assinar um acordo com o governo federal que lhes era desfavorável. O PROES foi, na realidade, o resultado de um longo processo de negociação entre a União e os governos estaduais; b) não consideram como as mudanças nas regras do jogo eleitoral impactaram no interior do jogo político dos estados, e como isto foi importante para que as elites políticas estaduais chegassem a um acordo favorável; e c) não conseguem explicar as diferentes escolhas dos estados no interior do processo. Demonstrar-se-á que variáveis político-institucionais têm um impacto decisivo na explicação desse processo.

Objetivos Gerais:

1. Analisar o processo de redução da participação dos estados no setor bancário dentro das regras do PROES.
2. Verificar quais variáveis político-institucionais explicam o comportamento das políticas fiscais dos governos subnacionais.

Objetivos Específicos:

1. Compreender como o meio ambiente político interno dos estados determinou as diferentes escolhas de políticas dos governadores, no processo de privatização dos bancos estaduais.
2. Entender que fatores político-institucionais contribuíram para a adoção das políticas expansivas de gastos dos governos subnacionais.
3. Compreender o impacto do ciclo eleitoral no comportamento fiscal dos estados.

4 . Entender como o mecanismo da reeleição alterou o cálculo eleitoral dos governadores de estado, e interferiu nas mudanças ocorridas nas relações federativas no Brasil durante o governo FHC.

A União tentou, de 1994 a 1997, um acordo para as dívidas estaduais que lhe fosse favorável, os governadores não aceitavam as regras e jogavam com o fator tempo. O resultado é que o governo federal e o Senado, comumente alteravam regras e permitiam aos estados contrair mais dívidas, três recomposições da dívida dos estados com a União acordadas, para logo depois, serem atenuadas. Os governadores resistiam em aceitar as regras do PROES e negociavam alterações *ad hoc* nas normas de endividamento e empréstimos para sanar situações momentâneas<sup>5</sup>. O Programa PROES, desde seu início, agosto de 1996, tinha cláusulas que estipulavam prazos para os estados aderirem ao programa. Estes prazos foram prorrogados três vezes, pelo simples fato de que, a maioria dos governadores não aderiam espontaneamente ao programa. No final do segundo semestre de 1997, dos 25 estados com bancos estaduais, apenas seis estados demonstravam interesse em aderir ao PROES: Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Alagoas, Rondônia e Mato Grosso. Todos os governos com sérias dificuldades de reeleição. No início de 1998, o quadro já havia mudado bastante e apenas cinco governos não haviam demonstrado intenção de participar do PROES: Distrito Federal, Paraíba, Piauí, Goiás e Amazonas.

Mesmo com o PROES e a renegociação das dívidas estaduais, a lógica do Ciclo Eleitoral se impôs nas eleições de 1998, e os estados tiveram no ano seu segundo pior resultado fiscal desde 1987, medido pelo Resultado Primário, em média menos de 15% da Receita Corrente Líquida.

---

<sup>5</sup> É muito importante lembrarmos que os contratos assinados entre a União e os estados são secretos (MORA, 2002).

### Hipóteses Gerais:

H 1. A adoção pelos Executivos subnacionais de comportamentos expansivos de gastos era conseqüência: a) do grau de fragmentação política na Assembléia Legislativa. Quanto mais fragmentado era o subsistema partidário estadual, mais os governadores tendiam a adotar políticas de gasto expansivos para tentar construir maiorias legislativas; e b) do risco eleitoral, quanto mais improvável era a possibilidade de vitória do governo nas eleições, mais incentivo o mesmo possuía para expandir suas despesas com o objetivo de melhorar sua popularidade junto ao eleitorado.

H 2. A instituição da reeleição mudou o cálculo estratégico dos governadores frente às exigências do governo federal de maior controle das relações federativas. Com a perspectiva de continuar no poder, os chefes dos executivos estaduais passaram a endogeneizar nas suas preferências amplos acordos de renegociação das dívidas e privatização de empresas públicas estaduais com o governo federal, trocando restrições institucionais a futuros gastos pelo alívio financeiro no ano eleitoral de 1998.

### Hipóteses Específicas:

H 1 Quanto maior a fragmentação política na Assembléia Legislativa (medida pela taxa de fragmentação e Número Efetivo de Partidos), mais o estado adotava políticas expansivas de gastos.

H 2 A continuação de governos tem impacto positivo sobre a adoção de políticas de restrição aos gastos públicos.

H 3 O *timing* da assinatura de contratos de privatização entre os governadores e a União, antes ou depois das eleições de 1998, foi conseqüência do risco eleitoral percebido pelos governos estaduais.

H 4 A instituição de Agências de Fomento e o banco ter sofrido administração especial incentivou os estados a extinguir, liquidar ou privatizar suas instituições bancárias.

H 5 A configuração do poder político local impactou nas escolhas realizadas pelos governos estaduais dentro das regras do PROES.

H 6 O mecanismo da reeleição foi a principal variável independente do processo de redução da atividade bancária subnacional.

O desenvolvimento desta tese se justifica em primeiro lugar, pelo aumento do conhecimento sobre o funcionamento do federalismo brasileiro<sup>6</sup>, buscando preencher o hiato que se acredita existir na literatura atual de como as mudanças no meio ambiente institucional impactam nas escolhas das políticas públicas dos entes federativos. Crê-se ainda, que este trabalho possa ajudar àqueles pesquisadores que explorem no futuro, outros casos de mudanças institucionais que envolvam a disputa de poder político no interior das federações. Analistas comparativos podem utilizar as conclusões deste trabalho para aprofundar a compreensão do funcionamento do federalismo, especialmente em países com histórico de regimes autoritários (o caso argentino tem várias similitudes com o brasileiro). Por fim, também se argumenta que esta tese é importante pela utilização de um sofisticado aparato metodológico quantitativo na análise de fenômenos políticos.

Os referenciais teóricos que modelam este trabalho são: a teoria do federalismo e o conceito de Ciclos Político-Eleitorais. Discutir-se-á o conceito de federalismo (onde serão analisadas as contribuições de ELAZAR, 1987 e RIKER,

---

<sup>6</sup> Como coloca Tavares de Almeida (2001: 13), “(...) os estudos sobre o federalismo são, na ciência política brasileira, um campo em formação. Nele não há consensos mínimos sobre os termos utilizados; não estão claras as teorias em competição; e muitas hipóteses interessantes formuladas pelos que se dedicam ao tema carecem, em boa medida, de adequada fundamentação empírica”.

1964) e o federalismo fiscal (em particular, MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980; BUCHANAM e TULLOCK, 1962; HAGGARD e WEBB, 2004; RODDEN, 2003 e 2006; STEIN, 1998; WIBBELS, 2005; e QIAN e WEINGAST, 1997). O conceito de Ciclos Político-Eleitorais será analisado a partir dos trabalhos de Nordhaus (1975), Hibbs (1977), Rogoff (1990) e Alesina (1987 e 1988).

Generalizadamente, pode-se afirmar que a lógica construtora deste marco teórico baseia-se na necessidade de compreender-se, teoricamente e de forma conjunta primeiro, quais as relações existentes entre a política e a economia em um regime democrático com eleições regulares? Segundo, como os chefes do executivo local, em uma federação sem regras institucionais hierárquicas de controle rígidas, podem manipular os gastos públicos para influenciar o desempenho econômico local e angariar apoio para as eleições futuras?

Utilizar-se-ão procedimentos de análise documental (Evidências Internas)<sup>7</sup> e de inferência de dados quantitativos (testes econométricos de dados de painel). Os dados primários desta pesquisa foram retirados de documentos (relatórios de pesquisa, resoluções, leis, votos, relatórios de atividade, normas técnicas e bancos de dados estatísticos) produzidos pelo Banco Central do Brasil (Bacen), Senado Federal, Conselho Monetário Nacional (CMN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA/Ipeadata), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério da Fazenda, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES/Banco Federativo) Presidência da República e jornais.

Os dados secundários utilizados no desenvolvimento desta tese foram extraídos de extensa bibliografia, trabalhos sobre funcionamento do sistema político nacional e

---

<sup>7</sup> Richardson *et al* (1999).

relações federalistas brasileiras, do processo de deterioração fiscal e endividamento estadual, da situação da economia nacional na década de 1980 e 1990, da evolução e funcionamento dos bancos estaduais.

Este trabalho é composto por quatro capítulos. No primeiro, destacam-se as principais abordagens existentes na literatura brasileira sobre a lógica de funcionamento do sistema político brasileiro e as explicações sobre a incapacidade do estado de solucionar a crise econômica das décadas de 80 e 90, destacando-se a importância das relações federalistas como um traço institucional desses modelos analíticos. Ao final, revolver-se-á o problema central da tese à luz da literatura analisada. O segundo capítulo, apresenta o quadro teórico que rege o entendimento desta análise: o conceito de federalismo e as teorias de ciclos político-eleitorais. No terceiro, discutir-se-ão as razões do processo de descontrole fiscal dos estados, fornecendo destaque às razões políticas que regem tal desajuste (aumento e restrição de gastos) a partir de testes econométricos. No quarto capítulo, serão expostos o desenvolvimento dos bancos estaduais, sua atuação como extensões dos tesouros estaduais (quando passaram a transferir os desequilíbrios fiscais dos estados para o governo federal), e o processo de redução da atividade bancária dos estados com o PROES. Análise documental e testes econométricos fornecerão os subsídios para a explicação desse processo. Por fim, desenvolveu-se uma conclusão, onde procura-se discutir os dados resultantes das análises à luz do marco analítico apresentado no segundo capítulo.

Adiantando as principais conclusões deste trabalho, pode-se afirmar que:

- as teorias institucionalistas que analisam o desempenho econômico das democracias e as do Ciclo Político-eleitoral foram comprovadas empiricamente. A fragmentação do poder Legislativo Estadual, a ideologia do

partido do governo local, as relações políticas entre o Executivo Estadual e o Federal e a continuação da mesma elite política no poder, impactaram nas políticas de gastos dos governos subnacionais. Outras variáveis como número de Votantes sobre o total do eleitorado, como uma provável *proxy* de competição política, e ambição do governador também demonstraram importância estatística nos modelos econométricos;

- o Ciclo Eleitoral demonstrou ser uma variável interveniente importantíssima na compreensão do desempenho fiscal dos estados. No primeiro ano após as eleições, como consequência do período eleitoral, os governos subnacionais apresentaram forte desequilíbrio nas contas, melhorando nos dois anos seguintes, para nas próximas eleições demonstrarem Resultado Primário fortemente negativo;
- o processo de redução da atividade bancária dos estados não aconteceu simplesmente por uma imposição do governo federal a governadores enfraquecidos, em razão das dificuldades econômicas trazidas com o fim da inflação, mas sim, em decorrência de um amplo processo de negociação. A reeleição e o risco eleitoral explicam porque os governadores aceitaram reduzir a participação bancária dos estados. Contudo, a necessidade do acordo possuir a concordância da Assembléia Legislativa tornou o processo também um conflito intra-elites. Será visto posteriormente, que as diferentes escolhas dos governadores podem ser explicadas pela capacidade destes em aprovar os acordos com o governo federal nos parlamentos locais e estas são consequências, além das condições fiscais (como Despesa de Pessoal), configuração de variáveis políticas como: Porcentagem de Cadeiras Ocupadas por Partidos de Esquerda, Continuação de Governo, Votantes, Apoio ao

Presidente e Ideologia do Partido do Governador (Centro);

- a principal preferência dos chefes dos Executivos Estaduais (manter o controle sobre seu banco estadual), era condicionada em primeiro lugar pela possibilidade do pagamento de parte das dívidas (conseqüência essencialmente da existência de empresas estaduais capazes de serem dadas como garantia dos empréstimos). Poucos estados foram capazes disto: Pará, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Espírito Santo;
- os governos estaduais com as seguintes características: a) alta despesa de pessoal; b) banco sob regime de administração especial; c) não eram continuidade da administração anterior; d) sem uma oposição de esquerda forte; e e) o governador pertencia a partido que apoiava o governo federal, tinham a tendência de extinguir, privatizar ou aceitar a transformação de suas instituições financeiras em Agências de Fomento (primeira preferência da União).
- governadores com forte apoio na Assembléia Legislativa, que apoiavam o presidente da República e seu governo era continuidade do anterior, tendiam a privatizar o seu banco estadual sob seu controle. Testes multinomiais demonstram que Assembléias Legislativas com muitas cadeiras ocupadas por partidos de esquerda, dificultavam a chegada de um acordo com o governo federal nas formas da primeira preferência deste último. A continuação de governos também apresenta-se como uma variável com probabilidade de influenciar negativamente o acordo, neste caso, o mais provável é que o governo estadual tentasse sanear o banco ou privatizá-lo sobre seu controle.

## **CAPÍTULO 1 – FEDERALISMO E REFORMA DO ESTADO: EXPLICAÇÕES**

A questão da centralização e descentralização do poder político entre os entes federativos é um componente importante na história política do Brasil, desde o final do século XIX. Da República Velha até os dias de hoje, existe uma forte vinculação no discurso político de que federalismo significa descentralização, e esta essencialmente democracia<sup>8</sup>. Contemporaneamente, o federalismo brasileiro é considerado o mais descentralizado dentre os países emergentes (RODDEN, 2003 e 2006)<sup>9</sup>. Em 2000, os estados e municípios foram responsáveis por quase 33% das receitas arrecadadas e aproximadamente 43% das disponíveis, e ainda de acordo com Rodden (2003: 2003), os entes subnacionais respondem por “close to half of all public consumption, and almost 40% percent of the public sector net debt stock” (p. 213).

A descentralização política e fiscal foi um elemento importante do processo de democratização. O Brasil durante o período pós-ditatorial viu-se impactado por um duplo processo de transformações, redemocratização e reforma do estado. Dentro da literatura da Ciência Política, a complexidade desses processos geraram uma explosão conflitante de análises. O lento processo de transição democrática foi acompanhado, inicialmente, por uma importante discussão acerca do arranjo institucional que a nação deveria adotar para que se consolidasse o regime democrático, inclusive com a realização de um plebiscito sobre o desejo dos eleitores em alterar a forma de governo. Contudo, não houve mudanças significativas no aparato institucional do país, comparado à experiência do período conhecido como Democracia Populista. As

---

<sup>8</sup> Para uma crítica da idéia de que descentralização significa democracia, ver primeiro capítulo em Ames (2004).

<sup>9</sup> Ames (2004: 67) afirma que “even before the wave of decentralization hit Latin America in the 1980’s, Brazil was the most highly decentralized country in the region”.

principais instituições que compõem o sistema político brasileiro são as mesmas do período de 1945 a 1964: federalismo, partidos políticos nacionais, sistema eleitoral proporcional de lista aberta para a Câmara Baixa, amplas coalizões eleitorais<sup>10</sup>, voto centrado em candidato e presidencialismo de coalizão<sup>11</sup>. Grosso modo, a literatura se dividiu em duas visões excludentes sobre o funcionamento das instituições políticas nacionais, a primeira, mais difundida, possui uma visão negativa do funcionamento destas. A argumentação básica é que o sistema político brasileiro não funciona ou funciona muito mal. Isto é derivado ou de uma cultura política inadequada, continuidades históricas, ou do estabelecimento de um aparato institucional que privilegia o individualismo dos políticos contra soluções coletivas<sup>12</sup>. O segundo grupo, capitaneado pelos trabalhos *seminais* de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1994 e 2001)<sup>13</sup> afirmam que apesar da estrutura institucional estabelecida pela Constituição de 1998 ser a mesma do período anterior ao golpe militar, isto não significa que o funcionamento do sistema político brasileiro siga o padrão anterior. A partir da análise do processo de tomada de decisão do parlamento brasileiro, Figueiredo e Limongi identificam mecanismos internos de funcionamento do Congresso Nacional<sup>14</sup> que, em sua avaliação, invalidam boa parte da argumentação

---

<sup>10</sup> De acordo com Abranches (1988: 214), “coligações eleitorais e alianças representam a exceção, não a regra, (...), enquanto no Brasil, a partir de 1950, passaram, progressivamente a constituir a regra. Basta verificar que, em 1950, alianças e coligações receberam 20% dos votos e em 1962 este percentual atingiu quase 50%”.

<sup>11</sup> Abranches (1988: 212) afirma que “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo eleitoral, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de um nome melhor, ‘presidencialismo de coalizão’”.

<sup>12</sup> Maria D’Alva G. Kinzo (1993), Barry Ames (2003a, 2003b e 2004), Scott Mainwaring (1991 e 1999) e Luiz Abrucio (2002) são alguns representantes desta corrente. Mainwaring reconheceu (em entrevista ao O Estado de S. Paulo, 21/10/2001) que havia exagerado na afirmação sobre os riscos para a democracia brasileira, advindos do subdesenvolvimento dos partidos políticos, mesmo assim acredita que o sistema eleitoral brasileiro é ainda bastante frágil.

<sup>13</sup> Os trabalhos de Paolo Ricci (2003), Maria Rita Loureiro (2001) e Tavares e Moya (1997) seguem de perto a perspectiva de Figueiredo e Limongi.

<sup>14</sup> Alguns pesquisadores têm chegado a conclusões que podem ser consideradas um meio termo entre estas perspectivas, como Carlos Ranulfo Melo (2004), Marcos André Melo (2002), Rachel Meneguello (1998) e Octavio Amorim (2006).

grupo anterior.

Os dados não se harmonizam com a visão segundo a qual a presidência só vê seus projetos aprovados após extenuantes e custosas negociações, com maiorias formadas caso a caso na base da troca clientelista individual. Para que tal fosse verdade, o tempo de tramitação de seus projetos deveria ser muito maior e a taxa de aprovação não poderia ser assim tão alta. Se há crise de governabilidade, é hora de procurarmos outros suspeitos. As evidências reunidas pedem a liberação do réu, detido indevidamente e sem culpa formada (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001: 69).

Existem também duas perspectivas analíticas dentro da literatura da Ciência Política sobre as tomadas de decisões das reformas econômicas no Brasil: a primeira, mais amplamente difundida, afirma que o impasse para a resolução do desajuste fiscal do aparelho estatal é resultado da incapacidade dos atores políticos de atuar, no sentido de tomar decisões efetivas, capazes de solucionar a crise fiscal do Estado<sup>15</sup>. Esta “incapacidade” deriva da explosão de demandas de soluções contraditórias, surgidas do alargamento da participação política após a retomada da democracia de um lado, e de outro, da “falta de comprometimento” com políticas de reforma da economia de certos atores políticos, como parlamentares e governadores (SOLA, 1993). A outra perspectiva observa a incapacidade dos governos Sarney e Collor, em contraste ao dos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, de implementar políticas econômicas estáveis, não por falta de vontade política, mas sim, capacidade de governar, de possuir ou construir recursos institucionais de poder necessários à efetivação das decisões tomadas pelo Poder Executivo e suas respectivas equipes econômicas. O problema não seria a falta de condições de tomar decisões, e sim de fazer valê-las. De acordo com Eli Diniz (1998: 31):

(...), um balanço do desempenho dos dois primeiros governos da Nova República na área da

---

<sup>15</sup> “Os analistas dos chamados países emergentes, para tentar explicar as dificuldades de superação das crises - dependendo de sua formação e abordagem – enfatizam ora questões de ordem institucional ora condicionantes históricos culturais. Muitos, entretanto, levantam, concomitantemente, tanto constrangimentos de governabilidade (vinculados aos condicionantes institucionais do exercício da autoridade política) como os de governança (o modo de uso desta autoridade), (...)” (AZEVEDO, 1999:132).

política econômica revela um agudo contraste entre uma hiperatividade decisória e uma fraca implementação das políticas formuladas, configurando um primeiro tipo de paradoxo de um Estado em crise. Em outros termos, se o Estado foi dotado de poderosos instrumentos de decisão, estaria limitado, por outro lado, por precários instrumentos de gestão. Esta conclusão contrapõe-se ao diagnóstico dominante, (...), cujo cerne seria a chamada paralisia decisória. Segundo a perspectiva aqui adotada, ao contrário, os pontos de estrangulamento situam-se, sobretudo, no âmbito da execução das políticas, da capacidade de fazer cumprir as decisões tomadas e de assegurar a continuidade dos programas governamentais” .

## 1.1 O velho federalismo

O federalismo é a categoria analítica chave para a explicação do funcionamento do sistema político brasileiro<sup>16</sup>. Melo (2002: 89), ao analisar a agenda de pesquisa da Ciência Política sobre a temática das políticas públicas e governo, observa que “do ponto de vista da reforma do Estado, o federalismo foi associado às dificuldades de implementá-la e para o *timing* errático de sua implementação no País”. O aumento da produção acadêmica sobre o federalismo veio associado a uma mudança de seus *status* como categoria analítica, passando de um elemento sem muito destaque na literatura para uma “variável independente crucial para o entendimento do conflito distributivo e sua mediação através do regime monetário” (ibidem).

A leitura clássica sobre o federalismo brasileiro, surgido durante o período da redemocratização, pode ser resumido da seguinte forma: o processo de descompressão lenta e gradual, gerenciada pelos dois últimos governos militares e pelas elites

---

<sup>16</sup> “Federalism shapes the Brazilian party system in several ways. Political careers revolve around state and local, in addition to national, politics. Many members of the National Congress Take leaves to run for mayor or serve as state secretary, demonstrating a preference for local and state positions over a seat in the national assembly because politicians have incentives to build careers at the state level, party dynamics revolve significantly around what transpires there. (...) Not only do Brazilian governors wield power over state government, but they exercise some influence over national legislators. They control jobs and resources over who runs for position. These assets give them leverage over the members of Congress who belong to parties in the state-level governing coalition. This leverage of governors over national legislators contributes to the decentralizations of Brazilian parties. Moreover, candidate selection follows federal lines” (MAINWARING, 1999: 225-6).

políticas civis, que atuavam no Legislativo Federal, iniciou-se com a volta do pluripartidarismo e das eleições diretas para os governos de estado em 1982<sup>17</sup>. O fato da eleição estadual direta ter ocorrido antes da eleição para presidente, que aconteceu em 1989, tornou os governadores figuras chaves no processo de transição, e fortaleceu imensamente seus poderes de barganha, tanto dentro dos estados quanto na política nacional. Isto ocorre, especialmente, por meio do controle que exercem sobre a liberação das verbas utilizadas para o financiamento das políticas públicas nos municípios, as bases locais sob as quais se elegem as bancadas estaduais para as Assembléias Legislativas e o Congresso Nacional. Os Executivos Estaduais durante a redemocratização retornaram à lógica do processo político do período da República Velha e da Democracia Populista, passando a ser o núcleo cêntrico das políticas estaduais. O poder dos governadores, no dizer de Abrucio (2002), se “hiperatrofiou”, *vis-à-vis* aos outros poderes estatais, “praticamente eliminando o princípio constitucional da separação e independência entre os poderes” (p. 111).

A forma como o federalismo moldou a política nos estados, permitiu aos governadores serem capazes de anular os mecanismos formais de *checks and balances*. Os Executivos Estaduais por serem “os donos do cofre” conseguem construir maiorias sólidas nas Assembléias Legislativas, mesmo que elejam poucos deputados de seu partido ou da coligação que os apoiou. Os principais mecanismos de convencimento são os mesmos encontrados à disposição do presidente da República para conseguir apoio parlamentar: cargos, distribuição de verbas do orçamento e

---

<sup>17</sup> Ames (2004: 79-80) afirma que “gubernatorial elections as an electoral focal point even before 1982. In 1979, when the regime indicated that the 1982 gubernatorial elections would be direct, politicians immediately began to scramble for position at the state level, literally downplaying national partisan attachments. By allowing the direct election of governors, the regime admitted that any and all governors, and not just opposition, governors, would be free from central government tutelage. Given the control governors can exert over federal deputies in their states, gubernatorial independence echoed within the halls of Congress, transforming executive-legislative relations years before the last general left the presidential palace”.

convênios.

O presidencialismo brasileiro é classificado de coalizão, isto significa que, o Executivo Federal realiza acordos onde troca apoio político pela seção de cargos na administração a partidos que possuem representação no Congresso Nacional. Idealmente, o presidencialismo de coalizão deveria funcionar numa lógica semelhante ao parlamentarismo, a formação do gabinete seria a troca de cargos por apoio a um projeto político, assumido como responsabilidade de todos. Contudo, no Brasil, a distribuição de ministérios e postos de segundo e terceiro escalão não acontece sobre o princípio da cooperação partidária, em torno de um programa de governo comum. Como a atuação dos partidos políticos na Câmara Baixa não se baseia em amplos programas de políticas públicas, e sim no paroquialismo subnacional, os governadores e os líderes dos partidos procuram agir como embaixadores de seus estados junto ao governo federal.

O sistema partidário brasileiro é frágil e acentuadamente desproporcional. Os legisladores constituintes de 1988 não alteraram o modelo de representação proporcional de lista aberta para a Câmara dos Deputados. A disposição espacial dos distritos eleitorais são os próprios estados da federação, e o número de cadeiras colocadas em disputa varia de acordo com a população residente. O tamanho do distrito eleitoral pode ir do mínimo de oito ao máximo de setenta, fortalecendo na Câmara dos Deputados o poder das elites dos estados economicamente menos desenvolvidos<sup>18</sup>. Os candidatos são eleitos de acordo com o montante de votos que receberem dos eleitores, e se o partido ultrapassa a cota partidária, sem interferência direta das suas lideranças. Estes elementos estimulariam a proliferação de partidos com pequena representação parlamentar, a volatilidade eleitoral e o comportamento

---

<sup>18</sup> Para uma análise da discussão sobre federalismo e representação política no Brasil, ver Tavares de Almeida (2001: 16 a 20).

individual dos deputados.

As relações entre o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, o federalismo robusto e o presidencialismo de coalizão produzem no Brasil um tipo de modelo político que Shugart e Carey (1992) denominam de “segredo ineficiente”<sup>19</sup>. De acordo com esta análise, em regimes democráticos onde os partidos políticos nacionais são controlados por lideranças regionais, que por sua posição institucional também dominam o Poder Legislativo, os parlamentares têm como foco atuações paroquiais em detrimento das questões públicas nacionais. Os partidos políticos também são fracos, pois as carreiras dos parlamentares não dependem da estrutura partidária, mas sim, da obtenção de recursos e benefícios para sua base eleitoral.

Samuels (2003), analisando a relação entre o federalismo robusto e os padrões das carreiras políticas dos deputados federais, observa que o sistema político brasileiro não estimula nos parlamentares o desenvolvimento de ambições legislativas em nível nacional. A estrutura de incentivos existente na Câmara Baixa e as regras eleitorais estimulam nos legisladores, o desejo de retornar a política estadual e municipal. De acordo com Samuels, para muitos deputados federais, a política em nível nacional afasta-os de suas bases eleitorais, produzindo forte incerteza quanto as suas possibilidades nas próximas eleições. Além disso, muitos políticos brasileiros dão preferência a posições no executivo, utilizando o poder Legislativo como meio de passagem para cargos nos governos estaduais e municipais.

(...) a substantial portion of sitting, Brazilian federal deputies choose to abandon their recently won seats to take political positions outside the Chamber, principally at the state and municipal levels. Currently, between 15 to 20 percent of all deputies do so during each term, and about the same number run for municipal office, but do not succeed. Thus, between 35 to 40 percent of sitting deputies have either exhibited a preference to leave the Chamber or have actually done so. The real number who desire to leave the Chamber is probably even higher, as the number of deputies who seek a state – or national-level position but not obtain one

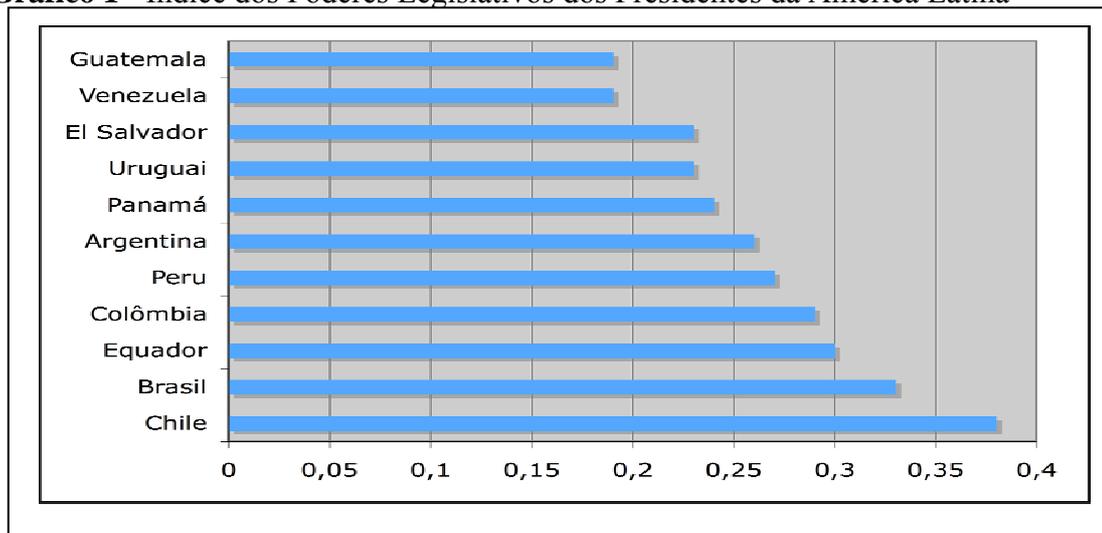
---

<sup>19</sup> De acordo com Amorim Neto e Santos (2003: 663), “o Brasil é um dos mais notáveis exemplos de segredo ineficiente”.

remains unknown, and some deputies who desire a municipal-level position desist from their candidacy after examining the political situation. In any case, 35 to 40 percent is a substantial proportion of all deputies (SAMUELS, 2003: 57).

De acordo com o modelo do “segredo ineficiente”, como contraponto à lógica paroquial, os parlamentares dotam o Executivo de extensos poderes legislativos. Shugart e Carey (1992) afirmam que “that regimes that maximize the articulation of local particularism in congressional elections tend to be associated with very powerful presidencies” (p.167).

Os poderes legislativos do executivo podem ser classificados como: a) reativos - referem-se à capacidade daquele de reverter resultados, o exemplo mais clássico é o poder de veto; e b) ativos – o poder do executivo de alterar o *status quo* a partir de projetos de lei de sua iniciativa, inclusive o direito exclusivo de legislar sobre determinadas matérias, direito de editar decretos com a justificativa de extrema necessidade e urgência com força de lei imediata (SHUGART e CAREY, 1998). A legislação constitucional brasileira confere ao presidente da República amplos poderes legislativos, poderes que permitem ao Executivo Federal controlar amplos aspectos da agenda política nacional. O principal instrumento de poder legislativo nas mãos do governo central são Medidas Provisórias (MP’s). Pelas normas vigentes, as MP’s devem ser aprovadas pelo parlamento dentro de 60 dias, caso isto não ocorra, elas são colocadas automaticamente no topo da pauta de votações, impedindo a votação de todas as outras matérias. O Presidente tem a prerrogativa de reeditar as MP’s, caso o Congresso Nacional não as vote no prazo devido.

**Gráfico 1 - Índice dos Poderes Legislativos dos Presidentes da América Latina**

Fonte: IADB, 2006: 49.

Paradoxalmente, mesmo que o presidencialismo brasileiro seja considerado um dos mais fortes do mundo - em poucos países o Executivo Federal possui poderes tão amplos de iniciativa legislativa, de veto a leis do Legislativo e controle da agenda política. Para a análise clássica do desenho institucional, ele é incapaz de produzir políticas públicas nacionais eficientes: a combinação de presidencialismo de coalizão, federalismo robusto e sistema pluripartidário com baixa institucionalização produz um sistema negativamente competitivo com excesso de *veto players*, que somente auxiliam o Executivo Federal após negociar ganhos individuais, cujos custos são irracionais do ponto de vista coletivo<sup>20</sup>. Como foi observado, o problema estaria na permissividade existente entre o sistema eleitoral centrado em candidatos e um federalismo forte. O principal impacto desta combinação é que ela torna as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados e no Senado, dependentes dos governadores de

<sup>20</sup> De acordo com Rodden (2003), “the most important reason for the center’s vulnerability [o poder Executivo federal], however, is the fact that the center itself is often little more than a loose coalition of state-based interest groups. The motivational commitment not to bail out subnational government during a debt crises is seriously constrained when relevant decisions are made by vote-trading coalitions of politicians whose career advancement is based primarily on pleasing state-based interest groups” (p. 244).

estado<sup>21</sup>, que somente auxiliam os representantes a se elegerem ou ocuparem cargos na administração pública, se estes colaborarem com os governos subnacionais na barganha que envolve a aprovação das iniciativas de políticas do presidente. Este é um federalismo predatório (ABRUCIO, 2002), hobbesiano<sup>22</sup>, caracterizado por vetos mútuos, onde todos os atores buscam maximizar seus ganhos à custa do bem-estar coletivo.

Uma das principais consequências do “segredo ineficiente” é que este produz sérias falhas de coordenação nas políticas fiscais e macroeconômicas. Segundo Shugart e Carey (1992) “such ‘inefficiency’ may be expected, *ceteris paribus*, in any electoral system with intraparty competition, where such means of cultivating votes become more import compared to voting on broader policy options that in systems that do no afford intraparty preference” (p.169).

Pode-se afirmar que três aspectos analíticos sustentam a análise clássica sobre o funcionamento do federalismo brasileiro. Primeiro, como estão organizados os elementos “consociativos” (federalismo, bicameralismo e sistema eleitoral de representação proporcional) e majoritários (presidencialismo) do jogo político, percebidos como conflitantes e inconsistentes. A explicação corrente é que eles representam dois modelos antitéticos de organização de sistemas democráticos. Este modelo institucional híbrido amplia desmesuradamente o número de partidos no parlamento e dilui a legitimidade da representação política, reduzindo a possibilidade dos Executivos (Federal e Estadual) em estabelecer maiorias parlamentares estáveis.

O segundo elemento importante para esta perspectiva são as continuidades

---

<sup>21</sup> Parte desta argumentação foi colocada em cheque pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001), estes demonstram claramente que *no interior* da Câmara dos Deputados, os partidos políticos atuam de forma previsível e a disciplina partidária é alta. Na grande maioria das votações analisadas, os partidos da coalizão governista forneceram amplo suporte às iniciativas presidenciais.

<sup>22</sup> Para uma revisão breve da questão entre federalismo e governabilidade, ver Tavares de Almeida (2001).

históricas entre os diferentes regimes políticos brasileiros. De acordo com estes analistas, mesmo em face das transformações sociais e econômicas que o país sofreu nos últimos 70 anos, a lógica do federalismo patrimonialista e não-cooperativo da República Velha, ainda domina as relações intergovernamentais no Brasil. Todos partem da idéia de que o federalismo e o sistema eleitoral moldam a natureza da política brasileira, e a lógica destes, é a mesma desde a formação da república: o patrimonialismo e o fisiologismo. As escolhas institucionais relativas ao *design* do federalismo da Primeira República, fortemente associado ao patrimonialismo e isolacionismo das elites estaduais latifundiárias, sem qualquer consideração a uma visão republicana do que seja uma federação como sistema de cooperação e responsabilidades mútuas, marcaram a trajetória institucional do sistema político brasileiro, influenciando de forma indelével as escolhas institucionais subseqüentes nos processos de transição para a democracia em 1945 e no pós-1986. A continuidade de indivíduos que fizeram parte dos regimes anteriores em postos chaves da administração pública e a lógica da ação coletiva que rege os atores políticos nos processos de transição, limitaram a possibilidade de elaboração de estruturas e organizações políticas que produzissem regimes democráticos fundados não apenas em eleições, mas também na construção de uma cidadania ampla, baseada em direitos e liberdades individuais e políticas.

A terceira afirmação é sobre o caráter instrumental das escolhas das instituições políticas. Alguns analistas afirmam que os políticos brasileiros intencionalmente desenvolveram normas eleitorais para enfraquecer os partidos políticos, a lógica das regras é de personalizar o processo eleitoral, reduzindo a importância dos partidos como instrumentos de representação, deixando os políticos livres para construir alianças eleitorais e parlamentares extemporâneas. Partidos

políticos fracos reduzem a lealdade dos parlamentares e incentivam a negociação individual, executivo e legisladores, para a aprovação de leis e projetos. Como coloca Amorim Neto e Santos (2003), o modelo do segredo ineficiente preconiza que “os caciques demandam um sistema eleitoral que lhes preserve a autonomia local (...)” (p.662).

Se o problema metodológico chave de qualquer trabalho científico é explicar quais são e como funcionam os nexos causais entre os fenômenos, a percepção clássica do sistema político brasileiro falha em construir uma explicação convincente sobre o funcionamento do federalismo brasileiro. Primeiro, não existem *designs* institucionais puros. Lijphart (1984) observa que todos os sistemas políticos democráticos são mesclas, em diversos graus, dos modelos majoritário e consociacional. A política não ocorre no vácuo, instituições não surgem do nada, e muito menos caem do céu, são criações de elites políticas e econômicas. As escolhas das instituições são condicionadas pelo contexto social do poder e de acontecimentos históricos específicos. A estrutura do poder na sociedade afeta a formação, a operacionalização e a eficiência dos mercados e da ação estatal. Instituições são importantes para a política, mas não são tudo. Segundo, é claro que as regras que regem o sistema político, especialmente as partidárias e eleitorais, têm um forte impacto na competição política, influenciando de um lado, fortemente a maneira como os partidos se organizam e funcionam internamente, e de outro, moldando a competição eleitoral, impactando nas formas como os executivos se relacionam com os parlamentos. Contudo, o postulado teórico de que instituições são frutos de escolhas políticas, não significa que elas são constituídas e organizadas apenas de acordo com o que desejam os atores políticos, na realidade, eles criam e transformam as instituições ao mesmo tempo que seu comportamento é moldado por elas. Nenhum ator possui certeza *ex-ante* dos

resultados finais de suas escolhas, visto que, suas ações podem gerar conseqüências não pretendidas originalmente, isto pelo fato de que, não se pode controlar todo o ambiente no qual a ação está inserida.

O modelo clássico é capaz de explicar como as relações federalistas influenciaram as escolhas do governo federal na administração das políticas públicas brasileiras de 1982 a 1994, mas não consegue explicar as mudanças ocorridas no federalismo durante o governo FHC. Se a lógica de funcionamento do federalismo brasileiro é tão negativo, como foi possível tal nível de transformação? Que novas relações federativas são estas, surgidas no bojo da consolidação da estabilidade econômica?

## 1.2 Relações federalistas e estabilização econômica

Todo Estado federado tem embutido no seu interior a presença de múltiplas forças centralizadoras e descentralizadoras, que disputam os diversos níveis de autonomia e centralização de poder, possíveis de serem desenvolvidos no interior das relações intergovernamentais, especialmente nas esferas fiscal, administrativa, direito constitucional e política. O desenho de uma federação em um regime democrático é conseqüência da luta e da acomodação de interesses regionais e nacionais.

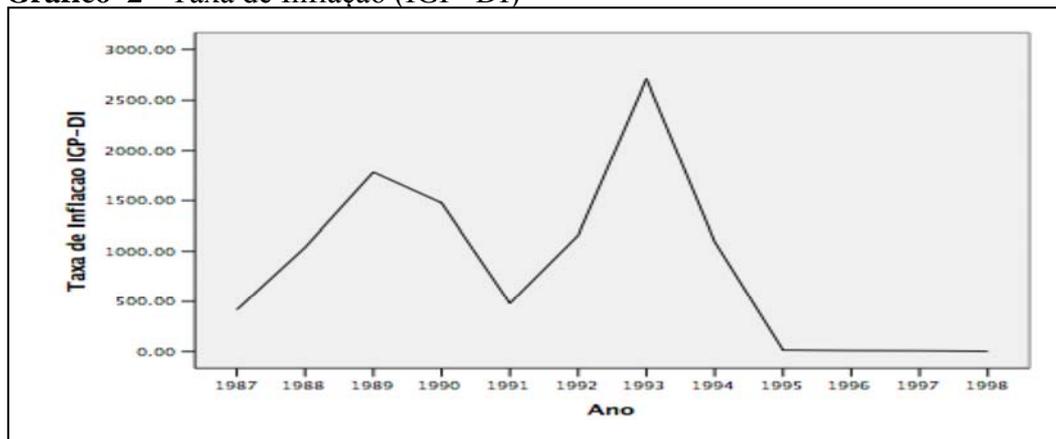
O federalismo é uma variável de alto valor explicativo no entendimento dos processos de reforma de estado e do fracasso dos programas de estabilização macroeconômica. Existe uma significativa falta de coordenação das decisões e ações estatais, e isto enfraquece a capacidade governamental, em todos os níveis, de resolver os problemas sociais. Contudo, isto não significa que o sistema político brasileiro seja inviável ou que haja um excesso de atores com poder de veto. Caso isto

fosse verdade, as transformações ocorridas no federalismo brasileiro durante os dois governos de FHC teriam sido impossíveis.

A crise do estado nacional nos anos 80 e 90 tem como uma de suas causas e conseqüências, o desequilíbrio fiscal dos governos estaduais. O processo de redução da atividade bancária dos estados nacionais durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi resultado de acordos que aumentaram a capacidade da União de tornar os governos estaduais mais responsáveis na administração de seus gastos. Mas, como as relações federalistas influenciaram nas escolhas do governo federal, na administração das políticas macroeconômicas nas últimas duas décadas?

O senso comum da literatura sobre as relações federativas brasileiras e a crise fiscal dos anos 80 e 90 afirma que, o excesso de poder nas mãos dos governadores de estado impossibilitou o Executivo Federal de implementar políticas de estabilização macroeconômicas viáveis. Rodden (2003: 213) enfatiza que “an examination of Brazil experiences since then demonstrates the severity of the challenges for macroeconomic management posed by fiscal decentralization in the context of inequality, political fragmentation, and robust federalism. Above all, Brazil has been forced to deal with one of the most serious and persistent subnational debt problems in the world”.

O Brasil de 1985 a 1992 assistiu três presidentes tentarem implementar sete planos de estabilização da economia, todos retumbantes fracassos. Estes fracassos foram, certamente, o maior sinal da ineficácia do poder do estado democrático. Segundo Linz e Stepan (1999: 217), “governos fracos, no Brasil de 1985 a 1993, não quiseram ou não conseguiram atacar a crise fiscal e estabilizar a economia”. E o federalismo é uma das principais variáveis explicativas deste fracasso.

**Gráfico 2 - Taxa de Inflação (IGP- DI)**

Fonte: Ipeadata

De 1988 a 1997, ocorreram sete grandes acordos de negociação (*bailouts*) entre os governos dos estados e a União, três deles após 1991<sup>23</sup>. Na grande maioria dos casos, os contratos não foram cumpridos. Mais do que isto, a União dava aos estados que cumpriam e aos que desobedeciam as normas contratadas o mesmo tratamento, incentivando a irresponsabilidade fiscal dos estados.

Rodden (2003), ao analisar as dificuldades do governo federal em estabelecer o controle sobre a crise fiscal do estado nas décadas de 80 e 90, argumenta que os governadores interferiam em todas as decisões relevantes para o controle das finanças subnacionais, através de sua influência sobre os deputados e senadores de seus estados. “Moreover, efforts to improve hierarchical oversight of subnational spending and borrowing in the wake of debt crises have fallen flat for the same reason” (2003: 214).

No entanto, a capacidade dos entes federativos de interferirem nas escolhas da

<sup>23</sup> Wibbels (2005: 60) afirma que “as result of bailouts, national fiscal and monetary resources become the subject of intense political competition among the regions, all of whom have incentives to procure additional federal funds at the expense of federation as a whole. Such practices can affect macroeconomic performance in three ways: (1) ad hoc transfers and the diversion of federal revenues to finance bailouts can result in recurrent fiscal deficits on the part of the national government; (2) monetary policy can generate inflation if federal authorities cover subnational fiscal imbalances via seignorage; and/or (3) federal indebtedness can increase if national governments borrow to cover regional imbalances”.

política macroeconômica da União não ocorria apenas pela capacidade dos governadores de influenciarem seus representantes legislativos; a autonomia política, de gastos e fiscal, concedida pela constituição aos estados, tinha um impacto importante neste processo. A estes fatores, Rodden (2003) acrescenta a existência de vários meios através dos quais os governos estaduais podiam se endividar: empréstimos a curto prazo no mercado, financiamento de instituições federais e mecanismos informais, como o atraso de pagamento de funcionários e fornecedores. O mais importante era que os estados “refused to bear the cost of adjustment their debt in some way” (p. 230).

Uma crise econômica é, na realidade, uma crise política, e o desenho institucional do sistema político é um elemento explicativo fundamental para que se compreenda o funcionamento e a performance de uma economia. Este é um tema clássico de estudo da Ciência Política, e especialmente da Economia Política. Um problema político é um dilema de ação coletiva, de escolhas entre agentes com interesses diferentes, por isso a política deve ser vista como a conduta estratégica de atores políticos em situações históricas específicas. A interação entre preferências, escolhas e ações estratégicas constitui o instrumento explicativo da ocorrência de um determinado resultado dentro de diversos possíveis (ELSTER: 1986).

No jogo federativo que ocorreu durante o período de 1986 a 1998, presidente e governadores tinham objetivos estratégicos diferentes. À União interessava por fim ao processo inflacionário, para isto era necessário o controle sobre a capacidade dos estados de produzirem dívidas e transferi-las para todo o sistema econômico. Os governadores tinham como objetivo o oposto, transferir o desajuste fiscal dos estados para a União e ficarem livres de quaisquer limites orçamentários que lhes pudessem ser impostos. Não agiam juntos, como um ator único, mas tinham os mesmos

objetivos e sofriam os mesmos problemas econômicos e políticos<sup>24</sup>. Ao agirem individualmente, mas de forma semelhante, os governadores imprimiam as suas relações com o Executivo Federal uma lógica única.

Os governadores formavam uma sólida coalizão distributiva dentro do aparelho de estado contra as políticas do governo federal. As preferências dos governos estaduais e do governo federal eram opostas. Aos governos dos estados interessava realizar suas políticas públicas distributivas sem restrições orçamentárias fixas, especialmente em períodos eleitorais. Ao governo federal interessava controlar a inflação, visto que este era o maior óbice estrutural ao desenvolvimento da economia, para tanto era imprescindível o controle do déficit público, especialmente dos estados.

Ao contrário do que a primeira vista possa parecer, os governadores não atuavam contra o governo federal coordenadamente, como se fossem um ator único. Isto não era algo raro, mas incomum. Na realidade, o que os uniam era que sofriam os mesmos problemas econômicos e políticos, isto fazia com que agissem com a mesma lógica política contra a União. Os governadores nas suas negociações não agiam como um ator com um projeto político específico, suas ações sobre a União é que eram semelhantes, pressionavam através de suas bancadas no Congresso Nacional, o Executivo Federal a ajudá-los. Os padrões de negociação de transferências federais e de renegociação de dívidas eram marcadamente *ad hoc*. Os acordos de renegociação de dívidas eram fortemente condicionados por vetos mútuos

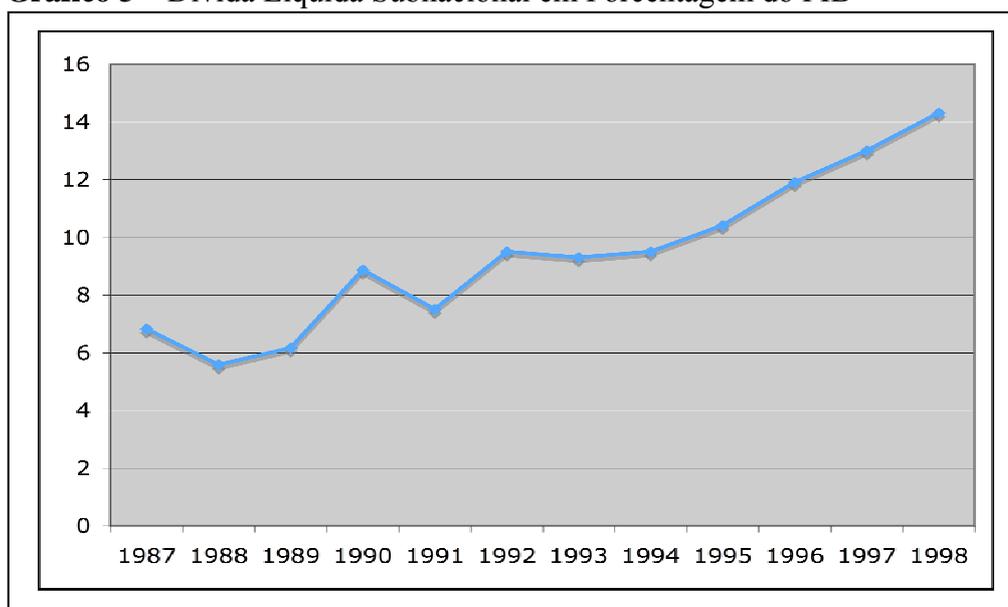
---

<sup>24</sup> O principal problema político dos governadores é o alto grau de fragmentação parlamentar nas Assembléias Legislativas e a falta de *governos partidários*, o que faz com que a composição de apoio político seja fortemente condicionada pela capacidade dos governadores de construir redes clientelistas. Comparando as taxas de fragmentação no poder Legislativo estadual de 1982 a de 1998, se observa que nos estados em que elas já eram excepcionalmente altas no início do período, como Paraná, Santa Catarina e Pernambuco, as alterações para cima e para baixo são insignificantes. Nos outros, o que se percebe é um aumento do grau de fragmentação, uma das raras exceções foi o estado da Paraíba, onde houve uma redução significativa para os padrões brasileiros de 0,92 para 0,74.

dos estados entre si, e estes, contra a União.

Três foram os mecanismos que permitiam aos governadores burlar as restrições orçamentárias: a) receitas extraordinárias produzidas por *floating*; b) diversas renegociações caracterizadas pela desobediência posterior às regras dos contratos, que geravam postergação indefinida dos pagamentos; e c) utilização dos bancos estaduais como instrumento de emissão de “quase moeda”. Este último, foi o principal instrumento dos governos estaduais para driblar as restrições orçamentárias, especialmente em anos eleitorais. A inexistência de restrições orçamentárias rígidas levava os governadores de estado a utilizarem seus bancos como extensões dos Tesouros Estaduais, o que no fim produzia a monetarização dos déficits fiscais, através da absorção pelo Banco Central das dívidas mobiliárias subnacionais. Como os bancos estaduais entravam em situação de insolvência, e o Banco Central é o prestamista em última instância do sistema financeiro, ele vinha sempre em socorro das instituições financeiras.

**Gráfico 3 – Dívida Líquida Subnacional em Porcentagem do PIB**



In: Rodden, 2003: 223.

### 1.3 Novo federalismo brasileiro

Alson *et al* (2005) observam que o Brasil sofre de quase todas as patologias institucionais identificadas na literatura sobre custos de governo e déficits fiscais: sistema eleitoral proporcional de lista aberta, partidos políticos institucionalmente frágeis, voto centrado em candidatos, amplas e pouco coesas coalizões governamentais. Contudo, o país foi capaz de estabilizar a economia<sup>25</sup>.

On the other hand, (...) the country's governmental institutions and procedures have been conducive to relatively disciplined budgetary and fiscal policies. (...), the Executive and the coalitional party leaders control the budgetary process in the governmental phase as well as the decision making within Congress - and especially at the appropriation level. If one just takes into account the electoral dimension described above we would expect all these elements together to generate, if not an ungovernable democracy, at least a very expensive one. In actual fact however, since the Real plan in 1994 (which decreased the capacity of federal states to interfere in the macroeconomic stability) and especially after the introduction of the Fiscal Responsibility Law in 1999, the government has had qualified success in fiscal policy and inflation control. On the other hand, it would be mistaken to disregard that the Brazilian electoral rules, federalism and other decentralized institutional features are more prone to larger deficits (ALSON *ET AL*, 2005: 12-3).

Da perspectiva da literatura clássica, o sucesso do governo FHC em estabelecer o controle sobre o endividamento público estadual e a estabilização monetária é uma surpresa, é algo que simplesmente não deveria ter acontecido! Não houve mudanças profundas na estrutura institucional e nas regras do jogo partidário que justificassem tal sucesso, então o que aconteceu? Como explicar este paradoxo?

O desenho das relações federativas pós-regime ditatorial foi consolidado pela Constituição de 1988. Este arranjo foi caracterizado por uma ampla redistribuição do bolo tributário e de forte autonomia para os governos estaduais executarem políticas de gastos. Melo (2005: 881) afirma que a Constituição foi elaborada em circunstâncias históricas únicas, e observa que os presidentes brasileiros não tinham

<sup>25</sup> Para Sola, Garman e Marques (2002: 156), “a estabilização econômica no Brasil teve pouco a ver com o pré-requisito de “adotar as instituições corretas” e muito mais com a dinâmica política entre o Executivo Federal, o Legislativo e os governos subnacionais”.

apenas fortes incentivos eleitorais para estabilizar a economia, mas principalmente “*capacidade institucional* de implementar sua agenda. Em que pese os constrangimentos da política de coalizão, eles possuem a capacidade de aprovar reformas no Congresso. Os presidentes são poderosos institucionalmente e têm a capacidade de restringir o comportamento fiscal subnacional”.

Primeiramente, é inegável no processo de mudança das relações federativas a importância de uma variável interveniente exógena do processo político, o Plano Real. A construção e a operacionalização do plano de estabilização em 1993 produziu uma violenta queda da inflação, consolidando um consenso ideológico quanto a necessidade de controle do déficit público, o qual seria consequência de reformas do estado pró-mercado<sup>26</sup>.

Não existem dúvidas de que o governo FHC conseguiu construir mecanismos institucionais que aumentaram o controle do Executivo Federal sobre o déficit fiscal dos estados, alterando significativamente as relações federativas no Brasil. A renegociação das dívidas em 1997, o processo de privatização dos Bancos Estaduais e de várias empresas estatais, o aumento da autonomia do Banco Central, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Crimes Fiscais. Estes fatos suscitam duas perguntas: primeiro, como ocorreu o processo de mudanças nas relações federativas no governo FHC? Houve realmente uma recentralização do poder político na federação<sup>27</sup>?

O governo FHC foi em ajuda aos governos estaduais porque era necessário

---

<sup>26</sup> Alson *et al* (2005) argumentam que os fracassos dos planos heterodoxos de controle inflacionário, nos governos Sarney e Collor, tornaram o fim da inflação um imperativo para a sobrevivência política dos presidentes brasileiros. O governo federal com FHC promoveu um ajuste fiscal, baseado no controle do déficit subnacional e no aumento da arrecadação tributária.

<sup>27</sup> Tavares de Almeida (2005: 29) afirma que “(....), do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados”.

para a consolidação do Plano Real<sup>28</sup>, uma solução duradoura para o problema da dívida dos estados. Parte da literatura defende que as mudanças na economia nacional a partir de 1993, com o estabelecimento do Plano Real e o brusco aumento da taxa de juros, colocaram os governos dos estados em posição de dependência do governo central, que condicionou sua ajuda ao aceite de regras que recentralizaram a federação (SOLA e KUGELMAS, 2002). Outra, que houve um processo de forte negociação, um imenso processo de barganha com a federalização da dívida dos estados, em troca de mecanismos que insulassem o Executivo e a burocracia federal de futuros *baiouts* (RODDEN, 2003).

Nenhum analista coloca em dúvida que houve uma forte redução na capacidade dos estados em executar políticas fiscais e de gastos, independente das políticas macroeconômicas do governo federal. A maioria dos trabalhos sobre as relações federalistas pós-FHC não faz qualquer ilação sobre a possibilidade de um retorno ao padrão do federalismo predatório, acreditam implicitamente, que o forte consenso sobre a estabilização e a ação dos mercados limita o estabelecimento de novos processos de barganha sobre o endividamento dos estados.

Samuels (2003), no entanto, coloca em cheque se tais mudanças significam mudanças na *natureza* das relações federalistas nacionais<sup>29</sup>. Sua argumentação é que

---

<sup>28</sup> Melo e Rodden (2006: 06-7) afirmam que os presidentes brasileiros, a partir da segunda metade da década de 1990, possuem fortes incentivos para estabilizar a economia e construir políticas fiscais sólidas, por duas razões: “The first is that the electorate became strongly inflation averse following the devastating effects of hyperinflation in everyday life in the 1980s and early 1990s. The second factor is that citizens were not prepared to give electoral support to governments favoring unorthodox fiscal practices because of the failed heterodox experiments during the Sarney and Collor administrations Planos Cruzado and Collor, respectively. Presidents had to reconcile their fiscal preferences with policies that would have impacts in their political survival. These included policy issues for which they would be blamed in case of for failure. In addition to inflation, Presidents would be blamed for rising unemployment rates and for bad performance in increasingly salient social indicators in health and education”.

<sup>29</sup> Rodden (2006: 247), analisando as transformações nas relações federalistas introduzidas no governo FHC, argumenta que “it is too early to speculate about whether these laws be successful and whether the judiciary will have the independence and capacity to enforce them. What is clear is that the Cardoso administration set out to transform one of the world’s most decentralized federations into a tightly managed hierarquical regime no unlike that found in many unitary regimes”.

o governo FHC significa uma linha divisória importante na história do federalismo nacional, uma significativa atenuação das características mais perversas do federalismo predatório. Contudo, defende que a ênfase no problema fiscal não alterou profundamente a dinâmica política do federalismo nacional, que ainda influencia parte importante das escolhas das políticas públicas do Executivo Federal. Samuels sugere que o federalismo brasileiro ainda é um importante potencial obstáculo a futuras administrações. Analisando o governo FHC, Samuels indica quatro pontos que sustentam sua argumentação: primeiro, os interesses subnacionais alteraram em aspectos centrais a agenda política de FHC, obrigando-o a abandonar elementos-chaves de sua proposta de reforma intergovernamental; segundo, os custos do ajuste das contas estaduais, inclusive a privatização de empresas estatais, foi muito alto para a União. “More generally, to encourage states to conform to its vision of the requirements for economic stabilization, the central government has assumed the lion’s share of the cost of reform” (p.204); terceiro, os fatores contextuais que permitiram FHC implementar parte da sua agenda de reformas podem não ocorrer novamente; e por fim, não foram promovidas mudanças nos principais elementos do federalismo brasileiro: a estrutura dos recursos financeiros dos entes subnacionais, o poder político dos governadores e a tradicional forma de articulação dos interesses nacionais e locais no Congresso Nacional.

Unfortunately, Cardoso opted to downplay “political” reform, and only pushed one important political institutional reform during his eight years in office: a constitutional amendment permitting executive office holders to run for reelection. This allowed Cardoso to clear his own path to victory in 1998, but it had a potentially unintended impact at the subnational level: the ability to run for reelection reinforces incumbents’ dominance of the political scene, which tends to scare off potentially viable challengers, thus reducing the level of political competition. In this way, the one political reform on which Cardoso expended subnational resources works to *increase* the power of the governors in state politics, and consequently in national politics (p. 207).

De acordo com a literatura clássica, o sistema político brasileiro padece de

todas as deficiências institucionais capazes de produzir desorganização nas políticas públicas nacionais e aumento no gasto público: federalismo robusto, sistema eleitoral de lista aberta, forte desproporcionalidade na representação parlamentar e falta de regras hierárquicas fiscais claras. O *timing* do processo de democratização enfraqueceu o governo central *vis-à-vis* aos estados, a consequência foi o excesso de autonomia política e de gasto dos estados. O federalismo brasileiro surgido deste processo era predatório, caracterizado por vetos mútuos entre o Executivo Federal e os governos dos estados.

Como as relações federalistas influenciaram as escolhas do governo federal na administração das políticas macroeconômicas nas últimas duas décadas? A continuidade da crise fiscal do estado nas décadas de 80 e 90 é atribuída ao impacto que o federalismo teve sob a capacidade da União de gerenciar suas políticas de estabilização macroeconômica. Os governadores bloqueavam qualquer tentativa do governo central de controlar o déficit público dos estados ou reduzir o poder dos governadores em estabelecerem suas políticas de gastos.

Surpreendentemente, sem alterações no *design* institucional, o governo FHC recentralizou a capacidade da União de realizar políticas macroeconômicas estáveis. Como ocorreu este processo? O governo FHC impôs ou negociou o refinanciamento da dívida dos estados, em troca do enfraquecimento da capacidade dos governos subnacionais de se endividarem? Quem era o refém no jogo das relações federativas?

## CAPÍTULO 2 – FEDERALISMO, MERCADO E CICLO POLÍTICO

A literatura sobre o funcionamento do sistema político brasileiro do período pós-ditatorial argumenta que a continuidade da crise fiscal do estado, durante os anos 80 e 90, foi decorrência de dois processos interligados: o *timing* da democratização e as escolhas institucionais realizadas pela Assembléia Constituinte. Estas escolhas foram: a) um sistema multipartidário e proporcional de lista aberta; b) alta desproporcionalidade de cadeiras na Câmara Baixa do parlamento; e c) federalismo altamente descentralizado, no qual os governos subnacionais possuíam grande autonomia política e de gasto frente ao Executivo Federal. Alguns analistas colocaram o próprio sistema presidencialista em xeque, argumentando que o presidencialismo era inerentemente incapaz de construir maiorias legislativas estáveis em ambientes institucionais de partidos políticos pouco coesos. Em suma, a Constituição aprofundou um padrão de relações federativas com importantes conseqüências *path dependence*. A grande autonomia dos governos subnacionais na elaboração de suas políticas de gastos, o sistema de governo, o sistema eleitoral e as normas de funcionamento dos partidos políticos produziram uma estrutura de processo decisório com inúmeros atores com poder de veto. A conseqüência deste arranjo teria sido, de acordo com a literatura clássica do federalismo, uma constante crise de ingovernabilidade, cujo principal reflexo era a baixa capacidade do Executivo Federal de aprovar e gerenciar políticas públicas de estabilização da economia.

Contudo, a experiência da segunda metade da década de 1990, indica que a hipótese da ingovernabilidade do sistema político brasileiro, resultante do arranjo institucional existente, não é capaz de explicar as reformas produzidas pelo governo

Fernando Henrique Cardoso na economia e nas relações federativas.

A agenda de reformas econômicas de FHC preconizava um extenso processo de emendamento constitucional. Melo (2005) observa que a Constituição de 1998 até 2004 foi emendada cinquenta vezes, 37 das emendas foram propostas ao longo dos dois mandatos de FHC, e “quase metade (42%) das emendas constitucionais aprovadas refere-se diretamente a aspectos do federalismo brasileiro” (p.860). Se o Congresso Nacional e os governadores eram *veto players* a ações do Executivo Federal, como tal padrão de reforma constitucional foi possível?

A literatura que analisa a relação entre instituições políticas e desempenho econômico pode ser dividida em duas correntes: a primeira, conhecida como institucionalista eleitoral, analisa como o sistema eleitoral e os partidos políticos afetam os déficits orçamentários.

Roubini e Sachs (1989), analisando a situação econômica e política dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), observam que o tamanho e a sustentação dos déficits das economias industriais desenvolvidas eram diretamente influenciados pelo tipo de governo existente, se majoritário ou de coalizão. A argumentação central de Roubini e Sachs (1989) é a de que governos apoiados por coalizões multipartidárias, apresentam grandes dificuldades em conseguir acordos para a implementação de programas de corte de gastos. Partindo do “Dilema do Prisioneiro”, eles demonstram que, apesar de todos concordarem com a necessidade de corte de gastos, cada partido da coalizão possui interesses e bases eleitorais distintas. Como todos os membros da coalizão possuem poder de veto sobre as decisões orçamentárias, isto faz com que não exista um mecanismo de coordenação capaz de produzir uma solução cooperativa, o corte de gastos. Eles argumentam que “when is power is dispersed, either across branches of the government (as in the US),

or across many political parties through the alteration of political control over time, the likelihood of inefficient budgetary policies is heightened. Thus we find that the size and persistence of budget deficits in past decade is greatest where there have been divided government (e.g. multi-party collations rather than majority-party government)” (p. 905)<sup>30</sup>.

Acosta e Coppedge (2001), analisando os determinantes políticos da disciplina fiscal da América Latina, afirmam que o tamanho da coalizão presidencial, o grau de disciplina partidária e lealdade para com o presidente, polarização ideológica no Congresso e a posição ideológica do presidente impactam no processo de configuração dos gastos governamentais. Contudo, advertem “none of them has a large or as certain an impact as all of them combined in theoretically appropriate way” (p.30). Amorim Neto e Borsani (2004), seguindo de perto a análise de Acosta e Coppedge (2001), afirmam que presidentes filiados a grandes partidos políticos, com gabinetes ministeriais estáveis e mais à direita no *continuum* ideológico tendem a produzir balanços fiscais mais positivos. A hipótese clássica de que o ciclo eleitoral deteriora o resultado fiscal também foi confirmada.

Vários analistas têm chegado as mesmas conclusões sobre a relação entre falta de apoio político e gastos públicos ao analisarem o caso brasileiro. Amorim Neto e Santos (2001), investigando a disciplina partidária dos partidos políticos brasileiros no período de 1945 a 1964, argumentam que existe forte relação entre verbas

---

<sup>30</sup> Outros analistas passaram a introduzir novas variáveis políticas para o estudo das variações do desempenho fiscal dos países e governos. Edin e Ohlsson (1991), a capacidade de governos minoritários nos parlamentos de conseguir implementar ajustes fiscais. Perotti e Kontopoulos (1998), os processos de decisão de gastos dentro da coalizão, argumentando que quanto mais fragmentada a coalizão governamental, maior é a probabilidade de aumento da despesa pública. Volkerink e Haan (2001), no seu modelo, introduziram a posição ideológica dos partidos na coalizão parlamentar, argumentando que até os anos 70, governos de esquerda foram mais propensos a adotar políticas expansivas de gastos públicos do que os de direita. Ricciutti (2004), além da natureza e tamanho da coalizão, introduziu também as relações entre as instituições públicas (*checks and balances*) e o efeito da fragmentação política ao longo do tempo, tanto em nível de governo quanto da oposição.

orçamentárias alocadas pelos partidos governamentais e disciplina partidária. Ames (2003) afirma que “como o sistema eleitoral tende a gerar deputados individualistas organizados em partidos, e como os instrumentos tradicionais de disciplina partidárias são fracos, os presidentes e os integrantes de suas bases de sustentação parlamentar precisam estar sempre reconstruindo maioria” (p. 294). O Executivo Federal é sempre obrigado a barganhar recursos e verbas orçamentárias em troca de apoio legislativo.

Dois dos principais trabalhos que tentam utilizar variáveis políticas para explicar o comportamento fiscal dos estados brasileiros são: Cossio (2002) e Simpson (s/d). A argumentação central de ambos, é a mesma: governos estaduais apoiados por coalizões políticas fragmentadas tendem a adotar um comportamento de gasto mais expansivo, conclusões bastante semelhantes àquelas encontradas em parte da literatura internacional. Cossio (2002) destaca ainda a questão ideológica, partidos de esquerda adotam políticas mais expansivas e a influência do ciclo eleitoral<sup>31</sup>.

O segundo grupo da literatura de análise das relações entre instituições políticas e desempenho econômico é conhecida como institucionalista fiscal, e tem como ênfase o impacto das regras de controle orçamentário sobre os resultados fiscais. A hipótese central desta abordagem é que a natureza dos arranjos institucionais, se rígidos<sup>32</sup> ou não, influi no comportamento dos atores políticos no governo, impactando de forma determinante no desempenho fiscal dos países.

On a sample of virtually all the Latin American countries, we find that the nature of budget procedures strongly influences fiscal outcomes. More specifically, procedures which include constraints on the deficit and are more ‘hierarchical’ and transparent lead to lower primary

---

<sup>31</sup> Cossio (2002) confirma a existência de ciclos eleitorais através de análise gráfica da receita disponível (segundo capítulo). O modelo econométrico apresentado no capítulo 4 é binário (ano eleitoral e não eleitoral), por isto, não é capaz de perceber todo o processo de ciclo eleitoral.

<sup>32</sup> De acordo com Rodden, Eskeland e Litvack (2003), “several aspects of intergovernmental fiscal relations play critical roles for hard budget constraints: (1) transparency and predictability of intergovernmental transfers, (2) the ability to respond to local needs by raising local revenues rather than relying heavily on central transfers (“transfer dependency”), and (3) assignment of expenditures to appropriate levels of government and adequate flexibility in determining local expenditures” (p.13).

deficits. Hierarchical procedures are those that, for instance, limit the role of the legislature in expanding the size of the budget and the deficit, and attribute a strong role to a single individual typically the Treasury Minister in the budget negotiations within the government, limiting the prerogatives of the spending ministers. In contrast, collegial procedures provide a greater balance of power between all the agents involved in the budgetary process. (ALESINA *ET AL*, 1999: 225).

Em sistemas políticos onde os gabinetes e os presidentes possuem fortes poderes de intervenção na execução do processo orçamentário, ou mesmo a própria estrutura deste (como é implementado e executado) permite a possibilidade de veto *ex-post*, os parlamentares internalizam em suas ações os custos de elevar os gastos públicos. As regras fiscais estruturam *ex-ante*<sup>33</sup> os incentivos ao comportamento dos entes políticos intergovernamentais. O grau de restrição ou rigor das normas fiscais e orçamentárias, determina a natureza dos constrangimentos à ação infligidas aos atores no jogo federativo. De acordo com a literatura do federalismo fiscal, controles moderados ou flexíveis sobre o desempenho fiscal dos estados podem apresentar-se sob a forma de determinações gerais acerca do tipo de despesas, ou ainda, critérios sobre o endividamento global. Controles rígidos, por sua vez, estabelecem limites claros sobre os níveis possíveis de gastos, e às vezes, sobre cada tipo específico de despesa, como por exemplo, o pagamento de pessoal. Podem haver sistemas políticos onde as restrições fiscais ao gasto apresentam-se como uma combinação dos dois tipos de restrições.

A natureza das normas institucionais condiciona os incentivos que regem as relações federalistas. *Ceteris paribus*, as restrições fiscais em países federais podem apresentar duas situações ideais opostas: a) restrições flexíveis - as regras estimulam

---

<sup>33</sup> Von Hagen (2005: 03) define regras fiscais *ex-ante* como “numerical constraints on certain budgetary aggregates. Prominent examples are the balanced-budget constraints, numerical debt ceilings, and limits on (the growth of) taxes and spending that exist in almost all states of the U.S. and most provinces in Canada, and the numerical debt and deficit limits of the European Monetary Union. Historically, such rules were often imposed by taxpayers, who were angry about the spending profligacy of their elected representatives or rising taxes. Ex-ante rules are also frequently imposed on sub-national governments to protect the central government against the risk of having to bailout highly indebted sub-national governments with limited revenue sources of their own.

os atores a adotar uma atitude expansionista dos gastos públicos; e b) restrições rígidas - estimulam os atores a ter um comportamento inverso do anterior. Quanto mais *softs* as restrições fiscais, maior o espaço de manobra na decisão alocativa dos governos, e quanto mais *hard*, menor a discricionariedade dos governos nos gastos.

Maintenance of fiscal discipline, (...), is perhaps the most serious challenger for decentralizing countries. (...), when budget constraints are soft, an entity can increase expenditures without eventually facing the full cost, and thus it will tend to overspend. Conversely, if budget constraints are hard, the entity understands that it will face undesirable consequences if it spends more than it can afford, and thus has incentives to manage its resources prudently. Decentralized countries are particularly susceptible to overspending in situations of soft budgeted constraints because subnational governments are likely to put their own interests (and those of their constituents) before those of the large country. This is a simple collective action problem. If soft budgeted constraints exist and the subnational government can appeal to the central government for additional resources through channels such as intergovernment fiscal transfers, state-owner enterprises, and banking, they are likely to overspend, undertax or overborrow. This behavior is not in the interest of the country at large, but it is the interest of each subnational government (RODDEN, ESKELAND e LITVACK, 2003: 04).

De acordo com o institucionalismo fiscal, grandes e continuados déficits públicos podem ser percebidos como problemas de ação coletiva<sup>34</sup>, consequência de falhas de coordenação na elaboração e implementação dos orçamentos governamentais. Estas falhas são o resultado da fragmentação do processo decisório e de execução do orçamento. Um processo centralizado ao contrário, produz forte coordenação nas decisões individuais de gastos, forçando aos *policymakers* a atuarem de forma coordenada.

Rodden (2003) afirma que federalismos onde os processos orçamentários federais são geridos por *soft budget constraints*, a presença de externalidades eleitorais reduz o ganho utilitário dos *bailouts* realizados entre os governos e o Executivo Federal, incentivando o ajuste e balanceamento dos orçamentos a seus ganhos macroeconômicos. Contudo, isto somente ocorrerá se os *bailouts* criarem

---

<sup>34</sup> Ostrom e Walker (1997: 35) argumentam que “given the structure of an initial situation, collective action problems occur when individuals, as part of a group, select strategies generating outcomes that are suboptimal from the perspective of the group. (...) The *problem* of collective action is finding way to avoid deficient outcomes and to move closer to optimal outcomes”.

custos macroeconômicos coletivos que penalizem o partido do governo.

Hallerberg e Von Hagen (1998) acreditam que as duas abordagens apresentadas acerca das relações entre instituições políticas e desempenho econômico não são antagônicas, e sim complementares. Sistemas eleitorais são importantes porque podem restringir a disponibilidade de mecanismos institucionais capazes de afetar a fragmentação do processo orçamentário. A delegação de poderes estratégicos aos ministros das finanças para agirem como “ (...) the fiscal entrepreneur of the executive, and the commitment to numerical fiscal targets through a contract among the members of the executive, is appropriate for only one type of government: delegation for single-party governments (most common in plurality countries) and contracting for coalitions governments (most common ins PR countries)” (p.67).

## 2.1 Federalismo e mercados

Na teoria política encontram-se duas perspectivas na definição de federalismo. A primeira, mais normativa, define a federação como uma forma ideal de arranjo político democrático para sociedades heterogêneas. Desta perspectiva, sistemas federais são reuniões de associações políticas locais (estados) e têm como objetivo maior, garantir simultaneamente a unidade de objetivos políticos (união) dentro da diversidade territorial, definindo a partir da Constituição os espaços e os limites da dupla soberania dos entes. O reconhecimento desta união na heterogeneidade, permite a convivência de múltiplos mecanismos de constituição e integração de identidades regionais e uma identidade nacional.

Federalism can be defined as the mode of political organization that unites separate polities within an overarching political system by distributing power among general and constituent governments in a manner designed to protect the existence and authority of both. By requiring

that basic policies be made and implemented through a process of negotiation that involves all polities concerned, federal systems enable all to share in the overall system's decision-making and executing processes. In its simplest form, federalism means political integration through the compounding of political systems that continue to exist within the new whole. In a large sense, however, federalism is more than an arrangement of governmental structures; it is a mode of political activity that requires the extension of certain kinds of cooperative relationships throughout any political system it animates (ELAZAR, 1987: 02).

A segunda definição, mais positiva, enfatiza o federalismo como uma construção institucional de natureza pragmática, o arranjo federativo resulta da barganha política entre elites nacionais e locais no momento da fundação de um estado. O desenho da federação pode assumir diversas formas, dependendo das condições históricas em que ocorre a negociação política, será a correlação de forças, a crença de cada ator e o jogo estratégico que definirão o resultado da barganha. A constituição, desta forma, é menos resultado de uma visão ideal de democracia republicana, e mais a força de cada ator no processo de negociação. A questão essencial a ser analisada é: como as regras constitucionais, conseqüências da correlação de forças, definem o poder político que cada instância governamental possuirá?

I interpreted federalism as a bargain between prospective national leaders and officials of constituent governments for the purpose of aggregating territory, the better to lay taxes and raise armies. This bargain can be defined quite precisely so that, when presented with an instance of a constitution, one can say whether or not it belongs to the class of federalisms. The rule for identification is: a constitution is federal if 1) two levels of government rule the same land and people, 2) each level has at least one area of action in which it is autonomous, and 3) there is some guarantee (even though merely a statement in the constitution) of the autonomy of each government in its own sphere. Since such constitutions have appeared frequently in the last century and three-quarters, the class of federal bargains is large enough to admit of some generalizations involving it. Because the class is both precisely defined and relatively large, one can rise above the undisciplined uniqueness characteristic of historical commentary, even though each instance of a federal bargain is of course imbedded in a unique historical context (RIKER, 1964: 12-3).

Os modelos de relações federativas são definidos pelas constituições, podem ser vistos como contratos políticos que determinam as regras do jogo, um pré-requisito da vida democrática que promovem compromisso e coordenação na ação

dos atores. Pode-se perceber as constituições como contratos com dois objetivos centrais: o primeiro é “(.) retirar certas decisões do processo democrático, isto é, atar as mãos da comunidade” (MELO, 2002: 32), e o segundo é fornecer soluções a problemas de ação coletiva. Toda federação sofre sua versão da “Tragédia dos Comuns”, e o desenho institucional do federalismo precisa equacionar a questão da independência dentro da interdependência, da unidade política dentro da heterogeneidade estrutural, que promove a necessidade do arranjo federalista. O contrato político estabelece os trâmites legais para implementação da estrutura federativa, desta forma, reduz incertezas e promove a capacidade de previsibilidade dos atores nos processos políticos. Como coloca Mueller (1997: 140), “(...), constitutional democracy is a principal-agent problem on a colossal scale”. Uma constituição limita a possibilidade do surgimento de um “Dilema do Prisioneiro” no interior da federação ao reduzir a possibilidade de atores comportarem-se como *free-riders*, promovendo a economia de custos de transação. A Constituição ao garantir simetria de poderes e deveres aos entes federativos, leva-os a buscar um comportamento cooperativo.

Em qualquer abordagem teórica sobre arranjos federativos, o ponto de inflexão da análise é o tipo de federalismo fiscal<sup>35</sup> que deve ser implementado. A questão como o federalismo impacta na elaboração e implementação das políticas públicas, diz respeito a como se estabelece no pacto federativo a distribuição de competências, de recursos e encargos entre os diferentes níveis de governo, segundo critérios constitucionais, que permita o estabelecimento de um ponto de equilíbrio entre as preferências dos seus componentes. Existem três tipos de competências alocativas: a) exclusivas - são aquelas funções específicas a cada ente, e vedadas aos

---

<sup>35</sup> Federalismo fiscal é a análise dos meios como são distribuídos os recursos fiscais entre as instâncias de governo, e quais bens e serviços, ou responsabilidades governamentais, podem ser melhor providos por eles.

demais, como por exemplo, relações exteriores e defesa, que são atribuições de competência exclusiva da União; b) concorrentes - são aquelas áreas em que todos os governos atuam, contudo são exercidas de diferentes formas, como saúde e educação; e c) complementares - quando um ente federativo complementa a ação de outro, como ocorre na área de infra-estrutura de transporte, onde existem estradas federais e estaduais. Desta forma, o federalismo fiscal torna-se para muitos, o eixo de todo o arranjo federativo.

Como o federalismo impacta nas escolhas de políticas econômicas do governo central, e por conseguinte, nas escolhas privadas de alocação de investimento? O capitalismo é um sistema econômico onde os recursos escassos existentes na sociedade são apropriados privadamente. Existem dois mecanismos através do qual estes recursos (bens e serviços) são alocados para os atores individuais: o mercado e o estado. No primeiro, os recursos são alocados por seus proprietários de forma descentralizada e a sua circulação é resultante de um *conjunto n* de interações. O objetivo básico da ação de troca no mercado é a busca do lucro - ou de alguma forma de satisfação, ou sentimento de ganho. O estado, como autoridade política, também tem capacidade de realocar os mesmos recursos privados. O aparelho estatal pode utilizar diversos mecanismos para distribuir a propriedade: estabelecendo taxas e impostos, regulando custos e interferindo através de instrumentos regulatórios nos cálculos inerentes às decisões privadas. A crise do *welfare state*, a partir dos anos 70, promoveu o desenvolvimento de novas teorias sobre o impacto do desenho federativo nas economias nacionais.

Segundo Qian e Weingast (1997) existem duas gerações de teorias de federalismo fiscal. Na primeira geração, encontramos as desenvolvidas pela teoria neoclássica de finanças públicas e as de *Public Choice*. A segunda é composta pelos modelos desenvolvidos pelo neoinstitucionalismo econômico. As teorias do

federalismo fiscal foram desenvolvidas para tentar explicar os problemas que surgiram nas relações entre o Estado e o mercado, a partir da grande depressão dos anos 30, na perspectiva das relações federalistas.

A principal temática da teoria econômica no século XX foi, como lembra Musgrave e Musgrave (1980), a existência das falhas de mercado. Por isso, os modelos teóricos de primeira geração centraram suas análises nas formas que tinham ou deveriam ter a intervenção do estado na economia para combater os efeitos negativos do mercado. O núcleo das discussões era a necessidade do processo de centralização do poder, em torno do governo central, e o estabelecimento de programas de proteção social, que ocorria desde os anos 30 e foi fortemente acelerado depois da Segunda Guerra Mundial. Federalismo nesse sentido, significa essencialmente descentralização de gastos públicos e eficiência fiscal.

Embora os problemas concretos do federalismo fiscal estejam intimamente ligados à evolução histórica do país, é mais adequado iniciar nossa análise por uma visão normativa do problema. Com tal propósito, vamos admitir que apenas as fronteiras nacionais sejam dados do problema e que as subdivisões políticas possam ser redesenhadas de forma a assegurar o desempenho mais eficiente possível das funções fiscais dos governos. Considerando as funções fiscais básicas – alocação, distribuição e estabilização – nós vamos analisar se cada uma dessas funções deve pertencer ao governo central ou a níveis mais baixos de jurisdição, ou mesmo a ambos. (MUSGRAVE E MUSGRAVE, 1980: 532).

O federalismo fiscal neoclássico teoriza um perfil ideal de distribuição de encargos e competências, em termos estritamente fiscais, entre os diferentes níveis de governo. Sua pergunta norteadora é a seguinte: se os níveis de governo em uma federação possuem populações e economias diferentes, com preferências por bens e serviços públicos que se alteram com o tempo, como conseguir um sistema de federalismo fiscal que seja eficiente? Os estados e os governos estaduais, em razão de sua proximidade com o consumidor-eleitor, são mais capacitados do que o governo central de atender às demandas por bens e serviços públicos de acordo com as

preferências da população, ou seja, com mais eficiência alocativa. Ao governo federal cabe ofertar bens e serviços para os quais as demandas ultrapassam os limites das fronteiras regionais, como as políticas macroeconômicas e de desenvolvimento econômico.

Em uma federação, as transferências fiscais têm como objetivo permitirem que as diversas instâncias de governo exerçam adequadamente os encargos sob sua responsabilidade. Cada ente federativo possui uma estrutura produtiva, e por conseguinte, de arrecadação fiscal diferente. As potencialidades de recurso fiscal próprio implicam distintas necessidades de gastos públicos, com efeito, existem nas regiões menos desenvolvidas economicamente o agravamento da relação entre capacidade de arrecadação e desembolso fiscal, produzindo mais desequilíbrio regional. A redução destas desigualdades exige uma repartição do “bolo tributário” capaz de produzir mais equilíbrio social e econômico entre as unidades da federação.

O federalismo fiscal de uma nação deve buscar otimizar a satisfação da população por serviços e bens públicos, equacionando a questão das demandas dos consumidores à capacidade de arrecadação dos recursos fiscais necessários. Isto dinamiza a democracia, pois permite aos consumidores-eleitores controlar o uso dos recursos públicos. Contudo, elementos políticos, jurídicos, culturais e sociais no jogo federativo são dados “exógenos” ao modelo<sup>36</sup>. A constituição é vista apenas como um instrumento de garantia da autonomia dos governos locais na provisão e execução de serviços, que tem de responder, dado a necessidade imperativa da descentralização, as preferências dos consumidores-eleitores. A falha mais clara da teoria neoclássica do

---

<sup>36</sup> Para Musgrave e Musgrave (1980), “em parte, a existência de um governo pode refletir a presença de ideologias sociais e políticas, que diverjam das premissas adotadas quanto à soberania do consumidor e quanto à preferência por um sistema de decisões descentralizadas. Mas este é apenas um aspecto secundário do problema. Tem maior importância o fato de que o mecanismo de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas. A atuação governamental é necessária para guiar, corrigir e suplementar este mecanismo em alguns aspectos” (p.42).

federalismo é imaginar a política como um elemento externo nas relações fiscais, e não como parte integrante do processo.

A segunda teoria do federalismo fiscal de primeira geração é derivada da *Public Choice*, que surge nos anos 60, promovendo um ataque frontal ao *Welfare State* e seu papel na sociedade contemporânea. Seus principais representantes são James Buchanan e Gordon Tullock, que com *The Calculus of Consent*, fundamentam todo um novo campo de estudos para a economia: a análise, a partir de modelos racionais da teoria econômica, da democracia constitucional, ou em termos do federalismo fiscal, como a sociedade, nas suas relações com o sistema político, decide sobre quais bens e serviços públicos lhe serão oferecidos em cada nível de governo.

A teoria da *Public Choice* tenta ultrapassar as fronteiras entre a Economia e a Ciência Política, incorporando explicações políticas e institucionais no contexto específico do fenômeno das relações entre o mercado e o Estado<sup>37</sup>. Para Buchanan e Tullock (1962), o instrumental analítico da economia neoclássica é insuficiente para uma crítica mais consistente sobre a expansão do papel do Estado na economia. A teoria da Escolha Pública parte do princípio de que os agentes privados e os públicos são regidos pelas mesmas regras de comportamento, pelo auto-interesse individual, onde todos seriam motivados pela maximização de utilidade esperada, alguma forma

---

<sup>37</sup> Como esclarece Rezende (2006), “grande parte das teorias contemporâneas na economia política confere status causal às variáveis políticas e institucionais para explicar a expansão dos gastos públicos. A premissa central destes modelos é a de que a política e as instituições desempenham importante papel na explicação teórica. Uma quantidade considerável de estudos produzidos nas duas últimas décadas vem consolidando uma compreensão mais apurada sobre a importante conexão entre ação política, instituições, e expansão dos gastos públicos. A política e as instituições políticas desempenham papel decisivo para compreender o diversificado conjunto de mecanismos que produzem a expansão da interferência governamental via políticas públicas. Nos modelos contemporâneos, fatores tais como regimes políticos, sistemas eleitorais, federalismo, *accountability*, tamanho do legislativo, desenho institucional das regras fiscais e orçamentárias, estrutura do legislativo, poder de veto do executivo, tipos de sufrágio, configuração dos distritos eleitorais, e poder de iniciar legislação passaram a adquirir considerável status na explicação das teorias da economia política contemporânea” (p. 276).

de ganho, consumo, lucro, voto ou poder. A premissa de que o comportamento dos atores é de maximização de suas preferências permite considerar a política como mercado.

Mecanicamente o modelo é simples: os políticos buscam sempre vencer eleições, para isto procuram elaborar programas de governo que satisfaçam as preferências difusas do eleitorado, que serão apresentadas no momento das eleições. A política se materializa como uma forma específica de mercado no processo eleitoral, onde votos são trocados pela promessa de que as políticas públicas serão executadas. A escolha dos bens e serviços públicos é realizada no mercado político pelo eleitor-consumidor, ele soberanamente escolhe através do voto racional, maximizando suas preferências, o que acha melhor para sua vida.

Segundo Buchanan e Tullock (1962), uma das características mais importantes do mercado político é sua tendência a oligopolização. A natureza dos mercados políticos, informação assimétrica, alta incerteza e elevados custos de transação, impedem que haja concorrência perfeita. A política é um espaço restrito de negociação. Os indivíduos em mercados não competitivos contam com pouco incentivo para investirem os escassos recursos estratégicos que possuem no processo de decisão coletiva, por isso tenderiam a comportar-se como *free-riders*. O federalismo, com sua divisão radical de poder, é uma solução contra a monopolização do poder político. A divisão de competências e funções entre os diferentes níveis de governo deve refletir as preferências da população, e isto deve acontecer de forma descentralizada, porque vai reproduzir no mundo político a competição que existe no mercado econômico. A existência de vários governos locais, disputando a preferência dos eleitores no oferecimento de bens e serviços, reduz os custos impostos pela ação coletiva na tomada de decisões, promovendo eficiência com democracia.

Para Qian e Weingast (1997), as teorias de primeira geração promoveram um importante desenvolvimento na compreensão do federalismo enquanto fenômeno econômico e político, contudo, estas não foram capazes de explicar adequadamente as funções e benefícios que possui o arranjo federalista, teriam ignorado “ (...) the problem of why government officials have an incentive to behave in manner prescribed by the theory” (p.84). No entender de Qian e Weingast (1997), a existência legal do federalismo não implica necessariamente que os agentes políticos operacionalizem seu funcionamento. Para eles, as teorias de primeira geração não foram capazes de explicar “(...) how do governments commit to providing efficient public goods and preserving market incentives?” (*ibidem*).

O federalismo preservador de mercado pertence ao *approach* neo-institucionalista econômico que vem sendo desenvolvido desde os anos 80, sua preocupação principal é entender como o desenho institucional de um regime federalista promove ou não, o desenvolvimento econômico de um país. Weingast (1995), Wibbels (2005) e Rodden (2003 e 2006) argumentam que a descentralização promovida pelo federalismo *per se* não é garantia de eficiência econômica, como muitas vezes faz crer os teóricos da primeira geração do federalismo fiscal, importa tanto quanto a descentralização da administração de bens e serviços públicos à natureza e as restrições institucionais que existem contra a ação negativa do estado no mercado. A teoria do federalismo preservador de mercado incorpora mais decisivamente o impacto das regras institucionais e o desenho do estado sobre a descentralização e o desenvolvimento econômico.

Como se observou anteriormente, os teóricos do federalismo preservador de mercado argumentam que uma análise efetiva dos efeitos do federalismo sobre o desenvolvimento econômico, deve levar em conta a natureza da descentralização mais

do que a descentralização em si. O fato é que o aumento de intervenção na economia pelos governos centrais, a partir dos anos 30, como resposta à necessidade de maior concentração do poder estatal na administração das economias nacionais, para solucionar as falhas de mercado e implementar políticas de *welfare state*, foi revertido nos anos 80 e 90 com a grande transformação executada pela revolução neoliberal e as políticas pró-mercado. Houve incentivo à descentralização da administração das políticas públicas, com forte apoio institucional e financeiro de organizações internacionais de ajuda multilateral, como por exemplo, FMI e Banco Mundial. A lógica subjacente ao processo era que mais descentralização e liberalização econômica significava mais democracia e crescimento. Contudo, a despeito dos *insights* existentes na literatura que regia o pensamento liberal, os estados federados passaram a exibir desempenhos econômicos bastante diversos. Alguns demonstraram mais sucesso do que outros. Os efeitos da descentralização sobre os indicadores econômicos tinham tanto efeitos positivos quanto negativos. Países como Brasil e Argentina, com estruturas fiscais bastante descentralizadas, enfrentavam problemas sérios de estabilização macroeconômica, em contraste, nações com sistemas fiscais mais centralizados, como Índia e México, demonstravam melhor desempenho<sup>38</sup>.

A estrutura da representação política tem um papel importante no desempenho fiscal dos estados. Os mecanismos institucionais que regulam a competição e as carreiras políticas incentivam a forma como os legisladores atuam no parlamento. Sistemas políticos com partidos políticos fortes e coesos, baixa fragmentação eleitoral, coalizões governamentais com poucas legendas partidárias e presidentes

---

<sup>38</sup> Wibbels (2005: 81) afirma que “(...) federal institutions matter for macroeconomic policy and performance – they negatively affect the capacity of national governments to implement macroeconomic reforms. The result is a tendency toward macroeconomic fragility, volatility and crises”.

com fortes poderes legislativos, tendem a ser identificados com resultados fiscais positivos. E no sentido contrário, sistemas partidários frágeis, coalizões amplas e presidentes com poucos poderes de decreto, são associados com balanços orçamentários negativos.

Rodden (2006), analisando interação entre a organização da competição política nos estados federais e seu impacto no desempenho fiscal de países federais, afirma que a natureza da representação política no parlamento molda a capacidade dos governos centrais de resistir ou não a pressões de grupos de interesse regional.

If the center is merely a looser, logrolling coalition of regional groups, it has a hard time resisting bailout request or firmly regulating the fiscal behavior of local governments. Furthermore, intergovernmental grants and loans from the center to the lower-level governments are likely to be highly politicized. The central government party or coalition will be tempted to use its discretion over the allocation of grants strategically, attempting to shift resources to allies or districts with electoral importance. If provincial and local politicians in the politically favored expect extra loans and grants from the central government their incentives for fiscal disciplines and reduced *ex-ante* (RODDEN, 2006: 11).

A percepção de que estados federados, especialmente em países em desenvolvimento, apresentavam dificuldades na execução de reformas do estado pró-mercado, promoveu uma profunda mudança na agenda de pesquisa da Ciência Política e da Economia Política norte-americana, nos estudos sobre o federalismo<sup>39</sup>. A perspectiva de análise centrada na dicotomia clássica estado unitário *versus* estados federados, tradição especialmente derivada dos trabalhos de Riker (1964), foi substituída por um *approach* neo-institucionalista, que tem como *hard core* analítico o estudo dos impactos das regras institucionais, que rege o jogo federativo sobre a

---

<sup>39</sup> Como argumenta Wibbels (2005:1-2), “federations across the developing world are in economic trouble. Argentina, Brazil, India, Nigeria, Pakistan, Mexico, and others are all struggling to varying degrees with profound economic challenges. Only recently, however, have academics, journalists, and the international financial community begun to recognize the distinctly federal roots of some of these problems. (...), in 1999 intergovernmental conflicts over state debt in Brazil helped trigger the run on that nation’s currency, the *real*. More recently, the new Worker’s Party government of Lula da Silva faces an awe-inspiring debt burden cause in large part by a decade of federal bailouts of overspending states”.

capacidade do governo central em implementar reformas na estrutura do Estado nacional. Desenvolveu-se a crença de que a dispersão do poder político em vários níveis de governo, ao contrário de ser benéfica, poderia produzir um aumento de atores políticos com poder de veto (TSEBELIS, 1997), aumentando a estabilidade das políticas públicas, *vis-à-vis*, às propostas de mudança do *status quo* defendidas pelo governo central. O maior número de atores no jogo político em países federados aumenta bastante os custos de transação dos processos de reforma do estado, tornando muitas vezes inócuo os resultados obtidos pelas reformas (WIBBELS, 2005).

A teoria do federalismo preservador de mercado – Weingast (1995), Qian e Roland (1997), Qian e Weingast (1997), Inman e Rubinfeld (1997), Rodden, Eskeland e Litvack (2003) e Wibbels (2005) – aponta quatro condições necessárias para o sucesso das federações no desenvolvimento da economia<sup>40</sup>. Estas são: a) a existência de hierarquia governamental clara, com delimitação do poder regulatório exclusivo de cada ente no jogo federativo – governo central, governos subnacionais e municipalidades devem possuir esferas de autoridade claras, de forma, que cada uma possa exercer sua autonomia e responsabilidade; b) os governos subnacionais devem possuir controle primário sob sua economia, os estados devem possuir completo poder de regulação sobre o mercado local; c) o governo nacional deve possuir autoridade regulatória exclusiva sobre o mercado comum, é função da União impedir que governos subnacionais (ou coalizões políticas) executem ações anti-mercado; e d) cláusulas de restrição orçamentária rígidas - a limitação dos governos subnacionais de tomar empréstimos, separação fiscal e monetária entre os entes federativos e a

---

<sup>40</sup> Para Wibbels (2005: 33), as barganhas entre os estados e o governo central é moldada por quatro fatores: “Regional political incentives, which are a function of the competitiveness of regional politics. The coalitions of regional actors and their representation in national policy-making process. The means by which national politicians influence regional politicians, particularly the party system. The intergovernmental fiscal system which provides incentives for politicians at both levels of government *vis-à-vis* economic policy”.

União<sup>41</sup>, redução da partilha das receitas e das transferências intergovernamentais. Todas estas medidas teriam como objetivo impedir que governantes locais adotassem políticas fiscais irresponsáveis.

Courchene (2004), analisando a questão do federalismo fiscal e processos de integração econômica regional sob o impacto da globalização, apresenta os princípios do federalismo preservador de mercado de acordo com o entendimento de McKinnon (1997):

1. Separação monetária: os governos provinciais não podem assumir ou controlar bancos comerciais;
2. Separação fiscal: os governos provinciais não têm acesso a financiamentos sem restrições ou discricionários do governo federal para cobrir seus déficits;
3. Liberdade para o comércio interestadual: bens, serviços, pessoas, empresas e capitais têm permissão para circular livremente através das fronteiras provinciais;
4. Escolha Pública irrestrita: as províncias têm permissão para competir umas com as outras na criação e provimento de pacotes alternativos de bens e serviços públicos e para financiá-los com meios alternativos de tributação. (Observe que no contexto do federalismo preservador de mercado, a escolha pública irrestrita é o mesmo que “federalismo competitivo”) (p. 42).

Para o federalismo preservador de mercado, os governos, em todos os níveis, devem possuir restrições institucionais claras a quaisquer atitudes anti-mercado. Limitações a descentralização e a fragmentação política podem funcionar como fortes estímulos para o aumento da eficiência das políticas macroeconômicas. Wibbels (2005: 54) afirma que “(...) the capacity for market reforms decreases with the divergence of political interests across levels of government within nations”.

A lógica inerente às regras do federalismo preservador de mercado propostas é clara: todos os entes federativos devem competir. As regras gerais estabelecidas pelo poder central devem ser obedecidas por todos, e a discricionariedade das normas devem ser mínimas. Restrições orçamentárias rígidas e a impossibilidade de socorro financeiro (*bailout*) devem inibir políticas de incentivos fiscais irresponsáveis. A

---

<sup>41</sup> Este, provavelmente, é o ponto onde o federalismo brasileiro mais se afasta do modelo. Como Courchene (2004) observa “(...) é surpreendente que a separação monetária continue a ser uma questão no funcionamento interno de algumas federações. O Brasil e a Argentina estão dentro desta categoria” (p.43).

competição entre os entes federais, inclusive a União, e regras que limitem a intervenção no mercado, devem conduzir a uma maior eficiência econômica e a mais desenvolvimento.

O *leitmotiv* neo-institucionalista e da economia política do federalismo fiscal é que regras formais moldam os incentivos ao comportamento dos atores. Desta forma, as restrições fiscais existentes no arcabouço institucional dos países federados e a estrutura do sistema partidário e eleitoral são consideradas por esta literatura, importantes variáveis independentes na explicação do comportamento fiscal dos vários níveis de governo.

## 2.2 Modelos de comportamento: Eleições e Economia

Nas democracias, a autoridade dos governos para regular a vida nas sociedades ocorre a partir da delegação dos cidadãos aos políticos, do uso do poder de estado *via* eleições livres e limpas<sup>42</sup>. Contudo, em nenhum regime democrático, os políticos são impositivamente obrigados a cumprir sua plataforma de campanha eleitoral<sup>43</sup>. No entanto, para continuarem no poder, os políticos necessitam de apoio eleitoral dos cidadãos nas próximas eleições. Desse fato, surgem os seguintes questionamentos: como os políticos que estão no governo manipulam ou não, as normas que regulam a atividade econômica a seu favor? E especialmente, qual o

---

<sup>42</sup> A democracia neste trabalho deve ser entendida no seu sentido procedimental, como um método de escolha de governantes. Segundo Norberto Bobbio (1995) “premetto che l’unico modo d’intendersi quando si parla di democrazia, in quanto contraposta a tutte le forme di governo autocratico, `e di considerarla caratterizzata da un insieme di regole (primarie e fondamentali) che satilis cono *chi`* `e autorizzato a prendere le decisione collettive e con quali *procedure*” (p.04). (Tradução: afirmo que a única maneira de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, quando contraposta a todas as formas do governo autocrático, é considerá-la caracterizada como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a realizar as decisões coletivas e com que *procedimentos*).

<sup>43</sup> Esta afirmação nos faz tomar de empréstimo a hipótese central de Anthony Downs (1999), “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (p.50).

comportamento dos políticos durante os processos de competição eleitoral em relação ao controle do déficit público?

### 2.2.1 Modelos oportunista e partidário não racional

Os estudos desenvolvidos pela economia política sobre a relação entre ciclos econômicos e eleições, procuram analisar de que forma os governantes influenciam a evolução da economia, em face de suas expectativas de vitória ou derrota no pleito eleitoral futuro. Esta literatura vem se desenvolvendo desde meados dos anos 70, especialmente por meio do trabalho dos economistas norte-americanos William Nordhaus (1975) e Douglas Hibbs (1977)<sup>44</sup>. Estes pesquisadores estabeleceram os principais pontos de inflexão na teoria, divergindo principalmente sobre o papel dos partidos políticos, da ideologia, da racionalidade e das preferências dos eleitores. As primeiras pesquisas desse campo de estudo têm como unidade de análise, os Estados Unidos e os países europeus. Com a expansão da democracia nos anos 80, esta abordagem passa a ser utilizada para explicar o comportamento dos governantes em relação aos eleitores nos novos regimes democráticos.

A literatura sobre ciclos político-econômicos desenvolveu-se tendo como principal objeto de estudo, o comportamento dos governos dos estados nacionais. No entanto, no início da década de 90, Rogoff (1990) já advertia sobre a necessidade de trabalhos empíricos que analisassem governos subnacionais e locais para a melhor compreensão do fenômeno, com a vantagem da existência de número maior de observações para a análise empírica.

Existem duas premissas básicas na teoria dos ciclos político-econômicos: a

---

<sup>44</sup> Drazen (2000) apresenta uma análise detalhada acerca do estado da arte dos modelos de análise dos Ciclos Político-Econômicos.

primeira, é que a opinião dos eleitores sobre o governo varia de acordo com o desempenho da economia e que o voto pode alterar esta situação a partir da troca de governos. Os elementos centrais desta avaliação são: o nível de emprego, a taxa de inflação, o custo de vida, a carga tributária e o crescimento econômico. Vai ser a partir da avaliação do desempenho do governo que os eleitores decidirão penalizá-los ou não nas próximas eleições. A segunda premissa é que o governo sabe qual a avaliação que realizam os eleitores das condições macroeconômicas do país, e que esta avaliação sendo negativa, vai buscar compatibilizar o estado atual da economia para o mais próximo possível do ideal esperado pelo eleitorado. Em uma situação negativa junto ao eleitorado, os governos podem ser tentados a explorar a chamada Curva de Phillips, trocando mais emprego hoje por inflação num futuro próximo.

A análise do comportamento dos governos, quanto à relação entre economia e votantes, produziu quatro modelos empíricos centrais. Eles percorrem duas dimensões básicas: se o comportamento do governo é oportunista ou partidário (ideológico), e se o comportamento dos eleitores é racional ou não.

**Quadro – 1 - Classificação dos Modelos de Ciclos Político-Econômicos**

		Governos	
Eleitores	Comportamento	Modelos Oportunistas Nordhaus (1975)	Modelos partidários Hibbs (1977)
	Não-Racional		
	Comportamento	Rogoff e Siebert (1988)	Alesina (1987)
	Racional	Petterson e Tabellini (1990)	

Fonte: Alesina, Roubini, Cohen, 1997 (*apud* BORSANI, 2003: 59).

Os modelos da teoria que assumem que o comportamento do eleitor é irracional, partem do princípio de que a formação das expectativas dos votantes ocorre de forma adaptativa e “miope”, os eleitores levam em conta apenas o passado recente. Contrariamente, os modelos racionais defendem que os votantes agem racionalmente, de forma estratégica, desta forma, não avaliam apenas o passado

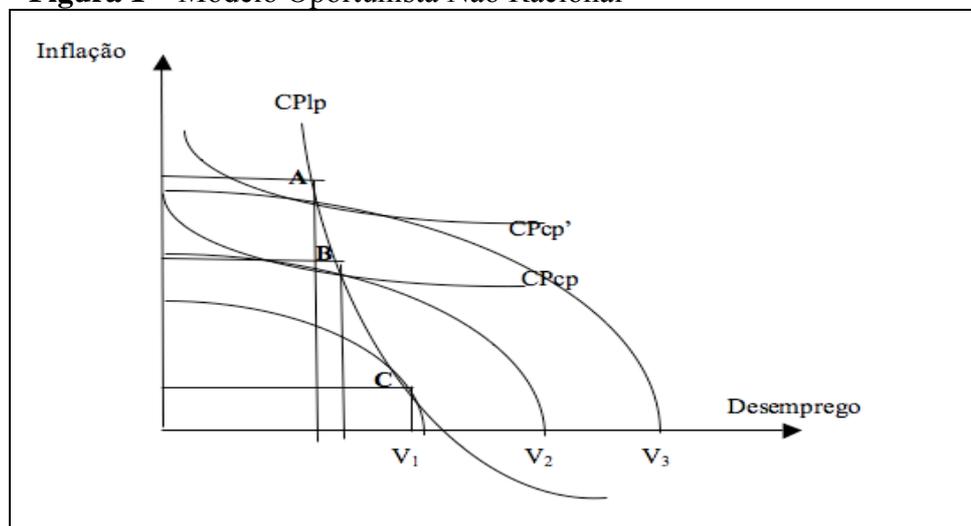
recente, mas também as repercussões futuras de suas escolhas.

O modelo de comportamento governamental elaborado por William Nordhaus (1975) é conhecido na literatura como Oportunista Não-Racional. Este sustenta-se em cinco premissas básicas, as três primeiras referentes aos governantes e as duas últimas aos eleitores: a) todos os políticos objetivam maximizar a probabilidade de se manter no poder, a oposição é sempre a segunda opção; b) o partido no poder consegue interferir nos níveis de preços, desemprego e crescimento da economia, através da manipulação das políticas monetária e/ou orçamentária. Esta interferência tem um impacto significativo nos resultados eleitorais; c) o sistema político encontra-se dividido em dois grupos (ou até mesmo em dois partidos), um no governo e outro na oposição. Ambos possuem informação perfeita quanto à preferência dos eleitores; d) todos os eleitores possuem as mesmas preferências, que é sempre desejar maior nível de desemprego, com menor inflação possível. Ao mesmo tempo, os votantes não possuem informações perfeitas sobre as preferências dos políticos; e e) os eleitores são retrospectivos, suas escolhas são sempre baseadas no desempenho recente do governo.

De acordo com Nordhaus (1975), o ciclo econômico de curto prazo em uma economia pode ser caracterizado como uma Curva de Phillips normal, acrescentando-se as expectativas dos eleitores quanto a sua evolução. O comportamento endógeno dos políticos é sempre buscar manter-se no poder. O dilema econômico, desta forma, pode ser representado como uma escolha pública entre desemprego versus inflação. Os políticos no governo são sempre tentados a fazer esta escolha, reduzindo o desemprego, se estiverem próximos da eleição numa situação de desvantagem junto ao eleitorado. Caso o governo resolva intervir na economia, ele tornará a Curva de Phillips de curto prazo mais favorável, contudo, espera-se que a longo prazo ela se

torne mais desfavorável. Os eleitores não têm informação sobre a natureza do *trade-off* entre estas variáveis macroeconômicas fundamentais.

**Figura 1** – Modelo Oportunista Não Racional



A figura 1 representa a lógica Modelo Oportunista Não Racional. Suponhamos que a economia no período anterior às eleições encontra-se no ponto C, que é um ponto na Curva de Phillips de longo prazo. As linhas  $V_1$ ,  $V_2$  e  $V_3$  indicam os votos que o governo pode obter em função das taxas de inflação e desemprego. Como a conjuntura econômica mais favorável é aquela onde existe baixa inflação e baixo desemprego, os eleitores preferem a seguinte seqüência  $V_1 > V_2 > V_3$ . Para aumentar seu poder eleitoral, o governo passa a adotar uma política econômica mais expansionista, acelerando o crescimento econômico e reduzindo o desemprego, que não é acompanhada por um aumento significativo da taxa de inflação (representada pela Curva de Phillips pouco inclinada). Os eleitores são míopes e votam no partido do governo, tendo como referência da situação da economia o ponto B (que designa na realidade uma situação de desequilíbrio, mas ainda sustentável). Os votantes não percebem de imediato o aumento da inflação, ajustando suas expectativas mais

lentamente do que a situação real da economia.

Após as eleições, o governo tem que adotar uma política econômica mais restritiva. O aumento da inflação, derivado do desequilíbrio provocado, tende a produzir perdas futuras no bem-estar da sociedade. Se o governo não tentar reintroduzir a economia no ponto C, ela poderá aumentar o desequilíbrio e atingir o ponto A (o ponto mais desfavorável da figura).

As flutuações nos ciclos econômicos produzidas pela interferência política, tendem a se repetir nas próximas eleições. Como os eleitores são míopes, eles tendem a esquecer das recessões pós-eleitorais, prendendo-se às condições econômicas presentes. Assim sendo, caso os políticos do governo se sintam ameaçados quanto ao resultado eleitoral, tendem a estimular indevidamente o crescimento econômico antes das eleições, para depois adotarem novamente políticas restritivas.

Foram realizadas várias críticas ao modelo de Nordhaus (1975). Uma crítica mais empírica centra-se na capacidade real dos governos de interferir na economia. Nos casos de países onde a política monetária é gerida por bancos centrais independentes, ela é bastante restrita. Mas, a crítica mais séria refere-se ao comportamento irracional dos votantes<sup>45</sup>.

Com o desenvolvimento da teoria das expectativas racionais, o modelo de Nordhaus (1975) demonstrou suas limitações. Surgiram trabalhos que buscavam conciliar a hipótese de ciclos econômicos induzidos politicamente, com a idéia de que os votantes podem antecipar racionalmente as conseqüências das mudanças nas

---

<sup>45</sup> A more serious problem with the Nordhaus model is its reliance on *irrational* behavior on part of voters. Voters are naive, not simply in the way they form expectations of inflation, but also in the way they assess government performance. Any voter who has lived through an election cycle in Nordhaus's world should not be fooled into voting for an opportunistic, manipulative policymaker. He will know that the pre-election period of low inflation and low unemployment will be followed by a post-behavior period of both high inflation and high unemployment. His voting behavior should be forward-looking, rather than retrospective, and voters should punish an incumbent who engages in pre-election shenanigans, rather than reward him. If voters are not fooled into voting for a policymaker who chooses short-run stimulation, policymakers will not engage in such policies and electoral business cycle disappears. (DRAZEN, 2000: 237).

políticas econômicas.

Hibbs (1977) promove a primeira revisão do modelo de Nordhaus, e suas críticas centram-se especialmente em duas premissas básicas do Modelo Oportunista Não-Racional: os eleitores têm idênticas preferências e o comportamento dos governos é sempre oportunista. Seu modelo adota a premissa de que os políticos são motivados por ideologias diferentes, e procuram ganhar eleições para adotar um programa de governo partidário.

O modelo Partidário Não-Racional de Hibbs (1977) possui duas premissas básicas: a) os votantes são diferentes, com preferências heterogêneas e fixas (posicionamento ideológico) quanto às funções de utilidades individuais dos níveis de inflação, desemprego e crescimento. Os eleitores analisam a economia e escolhem nas eleições, o partido da direita ou da esquerda. Como Nordhaus (1977), o modelo de Hibbs aceita que os eleitores votam retrospectivamente e são míopes; b) o sistema político é composto por dois partidos, um no governo e outro na oposição. As preferências partidárias quanto ao estado ideal da economia são diferentes. Partidos de esquerda preferem mais emprego e crescimento, dando menos importância ao problema da inflação. Os partidos de direita têm preferências opostas, se preocupam mais com a taxa de inflação do que com o emprego e o crescimento. Por mais que desejem chegar ao poder, os partidos têm como objetivo principal implementar seus programas partidário-ideológicos.

Segundo Hibbs (1977), numa economia existem diferentes combinações de desemprego e inflação, e em face disto, os eleitores possuem preferências heterogêneas de política econômica, pois cada uma destas gera diferentes efeitos distributivos. Uma política mais restritiva, que cause mais desemprego, afeta mais intensamente as classes trabalhadoras, enquanto que uma política mais expansionista

afeta as classes mais ricas. Este pesquisador fundamenta suas hipóteses sob várias pesquisas feitas nos EUA e Inglaterra. O resultado destas é que a população de baixa renda preocupa-se mais com desemprego e os mais favorecidos com a inflação, diferentes preferências que estão cristalizadas no *continuum* ideológico esquerda – centro – direita.

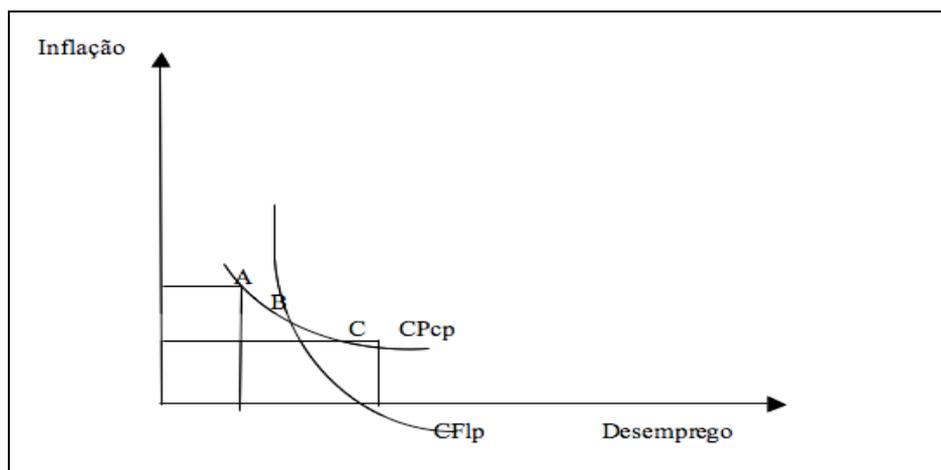
**Quadro 2** – Preferências dos Partidos Políticos nas Sociedades Industriais Avançadas em Relação a Vários Objetivos Econômicos

Importância decrescente de objetivos ↓	Socialistas - Trabalhistas	Centro	Conservadores
	Pleno Emprego		Estabilidade de Preços
	Equalização da Distribuição de Renda	Estabilidade de Preços	
	Expansão Econômica	Estabilidade Econômica	Equilíbrio na Balança de Pagamentos
	Estabilidade de Preços	Equilíbrio na Balança de Pagamentos	Expansão Econômica
	Equilíbrio na Balança de Pagamentos	Equalização da Distribuição de Renda	

Fonte: Hibbs (1977: 1471).

O resultado das eleições vai depender das condições econômicas existentes e da distribuição de preferências dos votantes. As classes trabalhadoras são mais sensíveis ao problema do desemprego, por isso tendem a votar em partidos de esquerda (socialistas e trabalhistas), mesmo assumindo a existência de uma inflação mais alta. A base eleitoral dos partidos conservadores é a classe mais abastada da sociedade, (como os setores financeiro e industrial), que possuem forte aversão ao risco do aumento da inflação.

**Figura 2** – Modelo Partidário Não Racional



A figura 2 demonstra a dinâmica do Modelo Partidário Não Racional de Hibbs (1977). Imaginemos que a economia encontra uma situação de equilíbrio no ponto B, e que um partido conservador (de direita) vence o pleito eleitoral. O partido vence a eleição prometendo reduzir a inflação, então ao assumir o governo procura mover a economia ao longo da CPcpl até atingir o ponto C. Como os resultados da nova política econômica são bastante defasados em relação à decisão do partido do governo de mover a economia ao longo da CPcpl, Hibbs (1977) defende que a movimentação da Curva de Phillips de curto prazo tem pouco impacto sobre o ajustamento de expectativas. O comportamento da CPcpl é relativamente estável e os erros de previsão do passado têm pouco impacto na formação futura das expectativas.

Imaginemos o seguinte caso, a economia encontra-se no ponto C, e agora a vitória é de um partido de esquerda. A partir do modelo de Hibbs vai ocorrer uma mudança na política econômica. O novo governo adotará medidas expansionistas até atingir o ponto A da figura, onde se encontram baixo desemprego e inflação acima do ponto de equilíbrio.

Esta estrutura bipolar (direita e esquerda) é enganosa, haja vista que nas democracias raramente posições ideológicas extremas têm ampla base no eleitorado.

Na maioria das vezes, partidos e votantes de centro decidem a eleição. Outro fato importante a ser observado é que as políticas econômicas não são adotadas apenas como resultado da escolha do eleitorado. Alternância democrática não significa mudanças econômicas radicais.

Tanto o modelo oportunista de Nordhaus (1975), quanto o de Hibbs (1977) pecam em pelo menos três aspectos chaves: o primeiro, relaciona-se às expectativas racionais dos atores, estes pesquisadores não imaginam que o eleitorado pode se comportar tão estrategicamente quanto os atores políticos. Segundo, o caráter negativo dado *ex-ante* a influência governamental ou partidária nas políticas econômicas. Ambos os ciclos político-eleitorais têm como resultado flutuações que produzem ineficiência a longo prazo. Por fim, ambos os modelos produzem teorias rígidas de mudança política ao imaginarem resultados sempre idênticos. No modelo Oportunista sempre que o governo estiver em dificuldade de se reeleger vai procurar alterar a Curva de Phillips de curto prazo, gerando mais emprego, e depois adotando uma política mais restritiva para reduzir a inflação. No Partidário, sempre um governo de direita busca reduzir a inflação e o de esquerda estimular o emprego.

As falhas instrumentais dos Modelos Não Racionais de ciclos político-econômicos exigiram uma reformulação importante da teoria. O pressuposto da formação adaptativa das expectativas foi fortemente criticado, não apenas por ser altamente questionável a premissa de que os votantes são míopes, mas principalmente porque não é crível a crença de que o eleitorado é eternamente enganado. Os atores econômicos e os votantes logo aprenderiam como os governos se comportam, e antecipariam as conseqüências das escolhas sempre fixas. Não é crível que os governos possam manipular sistematicamente a economia, provocando ciclos de inflação e desemprego específicos.

### 2.2.2 Modelos Oportunista e Partidário Racional

A partir dos anos 80, novos modelos de ciclos político-econômicos surgem no desenvolvimento da teoria, incorporando à perspectiva dos eleitores como atores racionais<sup>46</sup>. Rogoff (1988) e Persson e Tabellini (1990) assumem esta posição, elaborando um modelo oportunista racional que incorpora à Curva de Phillips clássica (inflação versus desemprego) um termo que mede a competência governamental<sup>47</sup>. Esta competência pode ser definida como a capacidade do governo de resolver problemas no momento que surgem, e gerenciar o funcionamento da economia da forma mais eficiente possível.

O Modelo Oportunista Racional elaborado por Persson e Tabellini (1990) possui as seguintes premissas: a) todos os votantes possuem idêntica preferência, maximizar a utilidade esperada de seu bem-estar; b) o sistema partidário é composto por dois partidos, um no governo e outro na oposição. A primeira preferência dos políticos é manter-se no poder; c) as eleições são independentes, as condições nas quais ocorreram a anterior são únicas e não afetam diretamente a eleição posterior; d) o equilíbrio da economia pode ser representado por uma Curva de Phillips com expectativas aumentadas, adicionando um termo que mede a competência do governo;

---

<sup>46</sup> Segundo Alesina (1994), dois argumentos justificam a inclusão da perspectiva racional nos modelos de ciclos eleitorais: “the first is that economic rationality (the maximization of individual utility under constraints) underlies our basic economic models. Why should analysts be so ready to assume that economically rational investors, consumers, and workers suddenly become dumb voters and naïve citizens? The second argument is that one of the most important contributions that the political-economic approach can make is to explain the large differences observed in the economic performance of countries with similar economic problems, resources, and level of development. If the observed outcomes are explained as a lack of rationality, then one has to believe that what differentiates various countries in the world is the degree of rationality of their citizens, consumers, voters, and leaders” (p.39).

<sup>47</sup> Governments in this setup are differentiated in party by their level of ‘competency’. Although the analysis could be extended to encompass other aspects of a government’s performance, the notion of competency that we use is as follows: the more competent that a government is, the less revenue it needs to provide a given level of government services. This particular measure of competency stresses the administrative abilities of the policymaker. Naturally, other things being equal, voters prefer more competent governments” (ROGOFF, 1988: 02).

e e) as expectativas dos eleitores sobre a inflação são racionais;

A reeleição de um governo depende de quanto competente ele pareça diante do eleitorado. O governo procura demonstrar ser mais competente do que é aos eleitores, aumentando o nível de crescimento do Produto Interno Bruto perto do período eleitoral. Os governos procuram utilizar a política monetária para aumentar a taxa de crescimento da economia. A hipótese central do Modelo Oportunista Racional de Persson e Tabellini (1990) é que, a existência de ciclos políticos ocorre em razão da diferença temporal que existe entre o momento que ocorre a inflação e o conhecimento desta pelos eleitores (a informação sobre a inflação é assimétrica, os governantes conhecem primeiro do que a população). O crescimento econômico surge sempre primeiro no cenário político e a inflação depois.

O modelo de Rogoff (1990) diferencia-se especialmente do anterior, por centrar sua análise na crença de que os governos utilizam principalmente o gasto público e as políticas fiscais, como mecanismo de produção de ciclos eleitorais. Neste caso, a competência deve ser medida como a capacidade do governo de produzir mais bens e serviços dentro de uma determinada restrição orçamentária<sup>48</sup>. No período pré-eleitoral, o governo é incentivado a comportar-se da seguinte forma: reduzindo o nível de impostos abaixo do ótimo e os gastos acima do ideal.

Ambos modelos de ciclos político-econômicos defendem que a expansão da economia, que se materializa em maior inflação e menos desemprego, ocorre pouco antes das eleições. Contudo, não ocorre recessão pós-eleitoral, como preconiza Nordhaus (1975). O governo competente distorce a economia para mais à frente, resolver o problema, o que o torna mais competente ainda. Rogoff e Silbert (1990)

---

<sup>48</sup> “Two factors are crucial in modeling competence. First, the incumbent must have better information about his competence than the voters, so that there is something to be signaled. That is, must be asymmetric information. Second, there must be some persistence to the incumbent’s competence, so that information about competence that is learned before an election is relevant after the election” (DRAZEN, 2000: 269).

afirmam que “it should be emphasized that elections are not necessarily a bad thing, just because they result in excessive inflation or a suboptimal distribution of tax distortions over time. By holding elections, the public get a more competent government, on average” (p. 12).

O último modelo de ciclos eleitorais é o Partidário Racional. Alesina e Rosenthal (1985) e Alesina (1987 e 1988), utilizando a teoria das expectativas racionais<sup>49</sup> e elementos do modelo partidário de Hibbs<sup>50</sup>, encontraram fortes evidências do impacto das eleições legislativas que ocorrem no meio do mandato dos presidentes norte-americanos (*midterm*), sobre as preferências das políticas econômicas executadas. Quando os eleitores tendem a fornecer maioria parlamentar à oposição, como forma de moderar as preferências econômicas do governo, as políticas econômicas passam a refletir uma mescla das preferências dos partidos democratas e republicanos<sup>51</sup>.

No modelo proposto por Alesina (1987 e 1988), a economia é apresentada por uma Curva de Phillips acrescida de expectativas. É introduzida também uma nova variável, o crescimento real dos salários, que sofrem aumento antes da inflação. Para Alesina, no sentido de antecipar as conseqüências da nova situação política, os agentes econômicos tentam fixar uma determinada taxa de crescimento nominal para

---

<sup>49</sup> Preconizando que os eleitores são votantes prospectivos que consomem o máximo de informação disponível para formar as expectativas sobre a situação da economia.

<sup>50</sup> De acordo com Alesina (1994), “(...), this rational model differs from the traditional partisan one because it emphasis how differences in growth and unemployment associated with changes in government are only temporary. For example, a left-wing or a populists government, strongly committed to reducing unemployment by means of expansionary aggregate demand policies, is bound to succeed only in short run, After a brief period in which unemployment may actually fall, such a government will find itself trapped in a high-inflation equilibrium with no benefit on the unemployment side” (p.44).

<sup>51</sup> O Modelo Racional Partidário traz uma novidade importante, a interação estratégica entre o Executivo e o Legislativo e a importância da estrutura institucional do sistema político. Nos modelos até agora estudados ou o governo, ou o partido que assume o governo, comanda a economia. Todos ignoraram um elemento fundamental da democracia contemporânea, que é o papel da estrutura institucional sobre as escolhas estratégicas dos atores. A política econômica reflete também esta estrutura, a forma como os partidos estão organizados e o Legislativo tem um impacto real no desenvolvimento da economia.

os salários, igual a inflação esperada. Como observa Drazen (2000), nominal wage increases reflect rationally anticipated inflation at the time the contracts is signed (...)” (p.254).

As premissas do Modelo Partidário Racional são as seguintes: a) os votantes escolhem partidos que prometem maximizar sua utilidade esperada. Os eleitores possuem preferências heterogêneas em relação aos principais índices da economia (inflação, desemprego e crescimento econômico), e é a partir da convergência entre suas preferências pessoais com os programas partidários, que decidem escolher em quem votar; b) o sistema partidário é composto por dois partidos ideologicamente diferenciados. Os partidos possuem preferências distintas quanto a Curva de Phillips, os de direita preocupam-se com a inflação e o de esquerda com o desemprego e o crescimento econômico; c) o equilíbrio da economia pode ser representado por uma Curva de Phillips com expectativas aumentadas; e d) as expectativas dos eleitores sobre a inflação são racionais.

O ciclo político é decorrente da incerteza quanto ao resultado do processo eleitoral. As expectativas sobre a inflação futura depende de quem vai ganhar as eleições. Todos os eleitores individualmente têm suas preferências quanto à taxa de inflação e os benefícios do crescimento dos salários, contudo, a distribuição das preferências dos eleitores é desconhecida. Não obstante, os partidos e votantes serem racionais, eles não conseguem prever com exatidão quem ganhará a eleição<sup>52</sup>. Caso contrário, se houvesse certeza dos resultados, não haveria ciclos, isto porque, sendo os atores racionais, antecipariam as conseqüências econômicas das eleições. No modelo de Alesina (1987 e 1988), os eleitores são prospectivos, conhecem as preferências partidárias, o que lhes permitem antecipar a política econômica a ser adotada. Isto

---

<sup>52</sup> Segundo Alesina (1987), “(...) the electoral uncertainty creates a sub-optimal deficit bias. This bias is stronger for the party with the smaller probability of reappointment” (p.13).

permite aos atores calcular o que pode ocorrer com a probabilidade de vitória de cada partido quanto à inflação.

Alesina (1987 e 1988) imagina um modelo de jogos repetidos, onde um partido ganha um mandato dividido em dois períodos claros: um eleitoral e outro não eleitoral<sup>53</sup>. Ambos os partidos possuem preferências positivas em relação ao crescimento econômico. Independentemente da ideologia, as variáveis que separam os dois contendores em campos opostos são inflação e salários. Supondo que um partido de esquerda ganhe a eleição, no primeiro período do mandato haverá um incentivo à expansão econômica, com inflação mais alta e desemprego abaixo da taxa natural. Caso o vitorioso fosse um partido de direita o processo seria diverso, com crescimento econômico mais restrito, inflação mais baixa e desemprego acima da taxa natural.

Na segunda fase do mandato, uma vez conhecido o partido vitorioso e a política econômica adotada, não existe fator de incerteza, todos os atores na sociedade são capazes de antecipar as conseqüências econômicas do resultado eleitoral<sup>54</sup>, procurando maximizar sua utilidade esperada. Desfeita a incerteza inerente às eleições, as taxas de crescimento e inflação tendem no futuro próximo a se tornarem neutras, desta forma, o ciclo econômico induzido economicamente logo desaparece<sup>55</sup>.

O modelo proposto por Alesina (1987 e 1988) promulga que as flutuações cíclicas da

---

<sup>53</sup> “To provide the basic intuition, we consider here the simplest possible case, with a time periods. This case greatly simplifies the analysis by eliminating the private sector’s uncertainty about the future tax policy” (ALESINA, 1987: 20).

<sup>54</sup> Uma questão ocasional é que se um partido adotar políticas econômicas que sejam desviantes quanto a sua posição ideológica, ele certamente, produzirá ciclos político-econômicos pós-eleitorais mais significativos. Contudo, eles poderiam perder reputação, o que teria impactos negativos no futuro. Alesina (1988) observa que “the parties ‘announce’ a policy rule before elections. If the elected party deviates from that policy, it loses reputation and it will be expected by everybody to follow in the future its most preferred and noncooperative policy, that is, its bliss point” (p. 801).

<sup>55</sup> Até o período próximo da eleição, quando a incerteza eleitoral provocará novo ciclo. Alesina (1987) observa que, se os “(...) governments are not certain of winning the election they do not fully internalize the costs of leaving debt to their successors. In the two period model, these costs take the form of higher taxes and lower public consumption in order to repay the debt in the final period of the game (p.16).

inflação e do emprego são de curto prazo<sup>56</sup>, ocorrem apenas na primeira fase do mandato e decorrentes da disputa eleitoral. Hibbs (1977), ao contrário, acredita que o ciclo ocorre durante todo o governo.

Drazen (2000) apresenta um sumário das principais críticas realizadas ao Modelo Partidário Racional de Alesina (1987 e 1988), que podem ser resumidos nos seguintes pontos. A primeira crítica refere-se à questão da antecipação dos salários antes das eleições. Drazen (2000) observa que se os agentes econômicos são racionais, eles tenderiam com a experiência adquirida com as flutuações econômicas pré-eleitorais, a adiar qualquer tomada de decisão, especialmente aumento de salários, até conhecer o resultado das eleições. Uma segunda crítica, mais empírica, afirma que o modelo de Alesina, com dois partidos, somente é aplicável aos EUA, onde os partidos não possuem diferenças ideológicas significativas, produzindo ciclos eleitorais de curta duração. Contudo, as diferenças ideológicas e as interações partidárias nos legislativos dos sistemas multipartidários são mais complexos que a realidade norte-americana faz crer. Por fim, a questão da incerteza. Segundo Drazen (2000), “the final criticism concerns the central role player by uncertainty about who will win an election. The rational partisan model predicts a positive correlation between the extent of the electoral surprise and the size of post electoral movements in real economic activity. If an election outcome can be well predicted, there should be little uncertainty about monetary policy after the election, and hence little effect on economic activity” (p. 266).

No próximo capítulo, discutiremos a questão do federalismo surgido do processo de transição democrática e o comportamento fiscal dos estados brasileiros.

---

<sup>56</sup> “In fact, differences in growth rates and unemployment have a partisan connotation but are only in the short run, for about eighteen to twenty-four months after a change of government. In this period, the difference in growth and unemployment between left-wing and right-wing governments is quite substantial, although it completely disappears after about two years” (ALESINA, 1994: 45).

### **CAPÍTULO 3 - FEDERALISMO, TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E COMPORTAMENTO FISCAL**

A resolução da crise econômica que atingiu o país a partir da década de 80 exigia reformas estruturais profundas no desenho do Estado brasileiro, que foram proteladas de várias formas pelos atores políticos por quase quinze anos. Mesmo que a chamada “boa gestão das finanças públicas” fosse uma condição básica para a obtenção de um crescimento econômico sustentado, um processo que ocorria em paralelo produzia incentivos que vetava a implementação de políticas de reestruturação do papel do Estado: a abertura democrática. A forma como ocorreu o jogo político de recondução do país à democracia, sem choques ou embates que provocassem mudanças radicais nas posições e estratégias dos atores políticos, afetou negativamente a construção de um ajuste fiscal efetivo, sólido, que envolvessem todos os entes do estado nacional.

O fato da primeira eleição estadual direta ter ocorrido antes da presidencial tornou os governadores figuras chaves no processo de transição, e fortaleceu imensamente seus poderes de veto às medidas de ajuste macroeconômico promovidas pelo Executivo Federal. Isto ocorria, especialmente, por meio do controle que exerciam sobre a liberação das verbas utilizadas para o financiamento das políticas públicas nos municípios, as bases locais sob a qual se elegem as bancadas estaduais para as Assembléias Legislativas e o Congresso Nacional (ABRUCIO, 2002; MAINWARING, 1997 e AMES, 2003).

No jogo federativo que ocorreu durante o período de 1986 a 1998, presidentes e governadores tinham objetivos estratégicos diferentes. À União interessava pôr fim ao processo inflacionário, para isto era necessário o controle sobre a capacidade dos

estados de produzirem dívidas e transferi-las para todo o sistema econômico através dos bancos estaduais. Os governadores tinham como objetivo oposto, externalizar o desajuste fiscal do interior dos estados para a União, e ficar livres de quaisquer limites externos às suas políticas orçamentárias. Não agiam juntos, como um ator único, mas tinham os mesmos objetivos e sofriam os mesmos problemas econômicos e políticos. Ao agirem individualmente, mas de forma semelhante, os governadores imprimiam as suas relações com o Executivo Federal uma lógica única<sup>57</sup>.

O fracasso das várias tentativas de reforma do Estado e programas de estabilização econômica, antes do Plano Real e do governo Fernando Henrique Cardoso, e os escândalos políticos produziram na sociedade um sentimento de frustração e descrença no sistema político nacional<sup>58</sup>.

Este capítulo possui como objetivo central, analisar e compreender os determinantes políticos do comportamento fiscal dos governos subnacionais, no período compreendido de 1986 a 1998, das eleições para a Assembléia Constituinte e pleitos estaduais, até o fim do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

### 3.1 Transição democrática e comportamento fiscal dos governos estaduais no Brasil

A literatura identifica três fases nas relações federativas brasileiras das

---

<sup>57</sup> Reformas administrativas e no aparelho de estado podem ser vistas como bens públicos e, caso não existam condições sociais e políticas especiais, como no caso da Espanha pós-franco, os interesses divergentes dos atores no processo de ação coletiva, tendem a produzir imobilismo e inação. A divergência de interesses durante o processo de escolhas de políticas públicas no período de transição democrática podem produzir *falhas seqüenciais* na elaboração e implementação destas políticas, chegando às raízes de um “Dilema do Prisioneiro”. É o caso brasileiro do final dos anos 80.

<sup>58</sup> Melo (1993: 119), analisando o fracasso da Reforma Constitucional, afirma que “a transição para a democracia no Brasil ocorreu em um quadro no qual foram gestadas grandes expectativas quanto ao desenvolvimento econômico e social. Para os atores sociais envolvidos, a democracia permitia que se estabelecessem as precondições para a erradicação da pobreza e redistribuição da renda. O aumento da participação, descentralização, ‘transparência’ e da *accountability* – que constituiria segundo esses atores desdobramentos logicamente necessários à democratização – levaria a uma redefinição das práticas e prioridades das políticas públicas. Após sete anos, essas expectativas deram lugar a uma forte frustração coletiva marcada por um alto grau de cinismo”.

eleições estaduais de 1982 até a reeleição de FHC em 1998. A primeira vai do início do processo de transição democrática até a eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney em 1985, os governadores agiam como promotores da abertura política para a democracia, reforçados pela legitimidade da eleição direta. A segunda vai de 1986 até o início do primeiro governo FHC, onde as relações federativas são marcadas por um Executivo Federal “refém” da capacidade de veto dos governadores às medidas de ajuste necessárias à solução da crise fiscal do estado brasileiro. As principais manifestações desse poder de veto dos governadores eram: o rompimento unilateral dos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais e a incapacidade do Banco Central de impedir que os governadores utilizassem as instituições financeiras públicas estaduais como extensões dos Tesouros dos Estados. Por fim, a fase inaugurada com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, que com a legitimidade conseguida pela vitória eleitoral e o sucesso do Plano Real, foi capaz de utilizar os recursos institucionais e de poder *existentes* nas mãos da União, para controlar a capacidade dos governos subnacionais de se endividarem, através do desenvolvimento de novos arcabouços legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a privatização de empresas estaduais.

Duas hipóteses básicas sustentam a argumentação sobre o comportamento fiscal dos estados brasileiros. Primeiro, o sistema político nacional é caracterizado por um sistema eleitoral proporcional de listas abertas, que produz a “fragmentação das preferências dos eleitores médios” no momento eleitoral. Esta “fragmentação das preferências dos eleitores médios” se materializa em parlamentos com alto número efetivo de partidos e no incentivo a um comportamento paroquial por parte dos parlamentares. Segundo, este tipo de sistema político, associado a um federalismo fiscal altamente descentralizado com baixas restrições orçamentárias hierárquicas

(*soft budget constraints*), produz um forte estímulo ao comportamento expansionista por parte dos governos nos períodos eleitorais.

### 3.1.1 Crise fiscal do estado e os antecedentes da redemocratização

A primeira crise sistêmica do endividamento dos governos subnacionais ocorreu conjuntamente com a falência do Estado brasileiro, a partir da crise da dívida externa em 1982. A moratória da dívida mexicana provocou uma profunda redução no fluxo dos capitais externos ao país. Os governos subnacionais, em face da desorganização fiscal e da restrição a financiamentos internacionais, passaram ao mesmo tempo a exigir do governo federal mais recursos e não honrar seus compromissos externos, forçando o Tesouro Nacional a absorver o custo das dívidas estaduais, das quais era o garantidor final. Contudo, restringir a deterioração da capacidade fiscal dos estados à crise da dívida externa é uma falácia, aquela já dava claros sinais em meados dos anos 70, como resultado da debilidade do processo de financiamento público estadual, resultado da reforma tributária de 1966/67.

O fim da democracia política com o golpe de abril de 1964, foi consolidado com o Ato Institucional n.º 03 de fevereiro de 1966, que estabeleceu as eleições indiretas para governadores de estado. À forte centralização política, seguiu-se o controle das políticas tributárias e fiscais em mãos da União<sup>59</sup>. Em 1966, os recursos efetivamente disponíveis aos estados subnacionais eram de 48,10% da repartição do bolo tributário, em 1975 esta participação caiu 12,10%. O sistema tributário nacional

---

<sup>59</sup> O AI-3 eliminou o último recurso da sociedade civil de contestar as ações do novo regime, às eleições estaduais. No nível fiscal as mudanças tributárias promovidas pelo governo militar (Emenda Constitucional n.º 18 em 1965<sup>59</sup>, reforma no Código Tributário Nacional em 1966, Constituição Federal em 1967, e Ato Institucional n.º 05 em 1969), ao mesmo tempo que promoveram importante modernização no sistema tributário nacional, significou forte restrição à liberdade dos estados em fazer política tributária.

deixou de ser um instrumento de financiamento dos gastos públicos e se tornou um instrumento de concentração de poder político nas mãos do governo federal.

No início da década de 1970, a política de desenvolvimento econômico acelerado promovida pelo governo federal exigia que cada vez mais recursos ficassem sobre o controle da União. Além disso, no sentido de aumentar o investimento privado nacional e multinacional, o governo central promoveu um forte aumento nos incentivos fiscais com os impostos estaduais (Imposto de Circulação de Mercadorias) e de federais repartidos com as administrações subnacionais. A consequência de redução dos recursos e o aumento da necessidade de gastos sociais derivados do crescimento econômico foi a procura pelos estados de novas fontes de financiamento. Os recursos financeiros que tinham como origem instituições financeiras nacionais e estrangeiras e agências federais, passaram a ter rapidamente um peso crescente nos gastos estaduais. O resultado direto desse processo foi o descasamento cada vez maior entre as dívidas financeiras contraídas e a capacidade de pagamento dos Tesouros Estaduais.

A saída para os governos subnacionais driblarem as restrições tributárias e de endividamento impostas pela legislação federal, foi utilizar as empresas públicas estaduais e órgãos da administração direta<sup>60</sup> e indireta sob seu controle, como autarquias, para ampliar os graus de liberdade para investimentos. A expansão burocrática e o papel de empresário do Estado no Brasil, é algo que vinha ocorrendo desde o Estado Novo, no entanto, o papel que o regime militar havia imposto ao aparelho estatal, como principal condutor do desenvolvimento nacional, e a própria lógica do financiamento estadual, direcionado especialmente ao investimento em

---

<sup>60</sup> Como observa Abrucio (2002), “ao mesmo tempo em que a União aumentava o controle das políticas públicas das unidades subnacionais pela via da Administração Indireta, crescia o número de servidores públicos da Administração Direta dos estados e municípios. O importante é sublinhar que as Administrações Diretas estaduais continuaram sendo o principal *locus* de patronagem na esfera subnacional” (82).

infra-estrutura, deu um impulso ainda maior a este processo de expansão tanto em nível federal quanto estadual.

Não obstante, os governos estaduais tentarem utilizar as empresas públicas, as fundações e as autarquias para aumentar o grau de investimento necessário ao acompanhamento das demandas que surgiam em face da urbanização e do crescimento econômico acelerado, elas não conseguiam lograr esta função sozinhas, passando a depender diretamente dos recursos captados pelos Tesouros Estaduais. Foi para suprir esta necessidade de financiamento, que os governos estaduais passaram a intensificar suas relações com as instituições bancárias sob seu controle e a montagem de um sistema de endividamento, via instituições financeiras nacionais e internacionais.

As condições externas e internas durante a segunda metade dos anos 60 e a primeira dos 70 era bastante favorável. Pelo lado externo, o mercado financeiro internacional possuía excedente de recursos para empréstimos aos países em desenvolvimento: o crédito era facilmente oferecido com baixas taxas de juros. Do lado interno, o Sistema Financeiro Nacional (SFN) formado por instituições estatais (bancos comerciais, de desenvolvimento e caixas econômicas) e privadas (bancos comerciais nacionais e internacionais, distribuidoras de títulos imobiliários e sociedades de crédito imobiliário), fornecia condições de financiamento satisfatório às empresas públicas e governo para infra-estrutura e bens de capital.

Em 1973, o processo de crescimento econômico acelerado, o chamado milagre brasileiro, atingia seu ápice, com um impressionante aumento de 14% do PIB. Em termos estritamente econômicos, a expansão acelerada da economia havia gerado um conjunto de contradições difícil de ser administrado. A principal foi o aumento significativo da importação de bens de produção, resultante da forte industrialização,

em média de 12,6% ao ano entre 68 e 73. O aumento da importação de bens de capital subiu de 20% em 65 para 30% durante a fase do milagre. A produção de bens de consumo duráveis quase dobrou no período e de bens intermediários aumentou 45%. Todo este dinamismo produziu fortes focos de tensão inflacionária e grandes déficits comerciais<sup>61</sup>.

Mudanças políticas e econômicas entre 1974 e 1979 promoveram um “ponto de inflexão” nos padrões de funcionamento do regime autoritário, tendo impacto profundo nas condições de financiamento público e padrões de relacionamento intergovernamental. Muito da evolução do processo político econômico que envolveu o relacionamento entre a União e os governos estaduais no período pós-autoritário é resultado destas alterações. As mudanças no mapa político, com o início do lento e gradual processo de abertura política, ampliaram de forma trêmula os espaços de negociação política. Políticos do governo e da oposição procuraram formas de evitar retrocessos. Pelo lado governamental, isto significou reforçar o sistema de alianças políticas, dos quais o federalismo era peça chave. Na economia, as dificuldades trazidas pela crise do preço do petróleo e os impasses gerados pelo milagre, foram respondidos com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (Klein e Figueiredo, 1978).

O II PND foi um programa irrealista para a conjuntura econômica mundial, enquanto a maioria dos países do mundo adotava políticas econômicas restritivas, face à Primeira Crise do Petróleo, o governo brasileiro dirigia-se em sentido contrário. O mecanismo de financiamento do gasto público para os programas governamentais e a equalização do déficit crônico da balança de pagamentos foi o endividamento externo. O governo federal ampliou os investimentos na economia, ao mesmo tempo

---

<sup>61</sup> Lacerda *et al* (2000) observa que por volta de 1973 “o peso dos serviços na conta de transações correntes também começou a aumentar, em decorrência do aumento dos juros no mercado financeiro internacional. O déficit crescente na balança de transações correntes era coberto com o aumento do endividamento com base na avaliação de que as turbulências da economia mundial seriam passageiras” (p.118).

que aumentava o valor bruto da captação dos empréstimos externos.

A situação financeira da União era desfavorável, contudo o governo Geisel necessitava do apoio político das administrações estaduais para seu plano de abertura política lenta e gradual. A pressão dos governadores por mais recursos para investimentos e gastos correntes, a preocupação do governo central com a situação financeira dos estados e municípios, e a necessidade de recompor as alianças políticas interestaduais após a derrota eleitoral de 1974<sup>62</sup>, levaram a adoção de várias medidas de cunho fiscal e tributário para melhorar a situação tributária dos entes intergovernamentais.

Em 1975, o governo central realizou por Emenda Constitucional uma revisão dos percentuais de transferências dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. O governo Geisel procurava, com as medidas de reforço do caixa dos estados, não reconstruir o federalismo brasileiro anterior a 1964, mas sim, reforçar o poder do Executivo Federal sobre o partido do governo, que demonstrava-se altamente fragmentado.

Por causa do enorme peso das dívidas estaduais, na estrutura de financiamento público, era muito importante para a política macroeconômica o controle pela União das operações de crédito dos entes federativos. A legislação federal da época estabelecia limites claros à captação de créditos, contudo, na prática, elas não funcionavam. Em outubro de 1975, o Senado Federal emitiu a Resolução 62, estabelecendo limites máximos para a dívida consolidada interna. Contudo, a própria resolução abria várias brechas para que estados e municípios pudessem temporariamente ultrapassar os limites. Os processos de captação de créditos eram essencialmente políticos, sem muita preocupação com critérios técnicos,

---

<sup>62</sup> Como observa Sallum Jr (1996: 46), o federalismo revelou-se a “forma mais adequada do Governo controlar o processo de institucionalização” da abertura lenta e gradual.

principalmente a relação entre a dívida pública e a capacidade de pagamento dos Estados<sup>63</sup>.

As mudanças nos padrões intergovernamentais produzidas pelo governo Geisel, baseadas na revalorização do poder político das elites estaduais insuladas na Arena, especialmente das regiões menos desenvolvidas e urbanizadas – mais propensas a aceitar as regras de cooptação do regime – e na maior descentralização do processo de crescimento econômico, produziram redefinições profundas nas regras políticas de funcionamento do regime, que tiveram conseqüências de longo prazo na política nacional<sup>64</sup>.

Entre 1979 e 1982, a estratégia de financiamento via endividamento entrou em total colapso. O segundo choque do petróleo, o aumento da taxa internacional de juros e a crise da moratória do México levou a mais profunda, e longínqua, crise econômica da história brasileira. A inflação disparou a níveis nunca antes vistos, os fluxos externos desapareceram, produzindo uma profunda fragilização da balança de pagamentos. Do lado político a oposição conseguia eleger governadores nos principais estados da federação. As falhas estruturais na capacidade de financiamento do Estado nacional, encobertas pelos afluxos de recurso do exterior levaram a uma profunda crise fiscal e um conflito entre os entes federativos em torno do pagamento da dívida externa contratada pelos estados, pela repartição dos recursos do bolo

---

<sup>63</sup> Logo após, o Banco Central emitiu a Resolução 345, estabelecendo a não inclusão, como dívida consolidada para efeito do cálculo dos limites de captação de crédito, as garantias oferecidas pelos entes federativos a suas autarquias e outras empresas. Em 1976, o governo federal adotou, através da Resolução 93, critérios ainda mais brandos de captação de recursos (LOPREATO, 2002).

<sup>64</sup> Paradoxalmente, a estratégia do governo federal de reforçar o poder das elites estaduais arenistas, como sustentáculo político-civil do processo de distensão através de eleições, tornou-o mais dependente do apoio dos governadores do partido. As derrotas de 1974, e o avanço do MDB nas eleições municipais de 1976, fizeram o governo central promover uma radical reforma eleitoral, conhecida como “Pacote de Abril”, cuja principal conseqüência para o federalismo foi o aumento da desproporção da representação eleitoral na Câmara dos Deputados em prol dos estados da Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os mais governistas e beneficiados pelas alterações no bolo tributário e nos programas de desenvolvimento econômico. No Senado, a criação da figura dos senadores eleitos indiretamente pelas Assembléias Legislativas, conhecidos popularmente como biônicos.

tributário e pela liberdade dos gastos derivados da repartição da receita tributária.

O *leitmotiv* das políticas macroeconômicas de quase toda década de 80 era a necessidade de eliminar o déficit público e o consumo interno. Contudo, em face dos vetos políticos e da necessidade de apoio eleitoral, os governos centrais substituíram as políticas ortodoxas de contração da demanda por programas de crescimento econômico acelerado, que tinham sucesso a curto prazo. No entanto, no final agravavam a desorganização da estrutura econômica nacional.

Processos de inflação alta e consistente podem ser vistos essencialmente como um conflito distributivo entre diferentes grupos de interesse, que buscam via o aparelho de estado, realizar ganhos do tipo *rent-seeking*. Alesina (1994) observa que programas de estabilização fiscal e monetária podem ser descritos como uma guerra de atrito (*war of attrition*) entre grupos inseridos em conflitos distributivos. O estado pode cobrir seus gastos essencialmente de quatro maneiras: primeiro, receitas tributárias, recursos provenientes de monopólios estatais e tarifas públicas; segundo, empréstimos a instituições financeiras; terceiro, emissão de títulos do Tesouro Nacional, aumentando a dívida mobiliária; e por fim, aumento da base monetária (tem custo muito baixo para o Banco Central, aumenta o poder de gasto do governo e produz uma importante fonte de arrecadação extra: o imposto inflacionário).

Normalmente, esta última fonte de financiamento do gasto público, inflação, é utilizada pelos governantes quando não são capazes de adquirir a confiança do mercado em cumprir o serviço da dívida pública, e ao mesmo tempo, não podem reduzir a despesa governamental em função de pressões de grupos que se beneficiam de alguma forma da inflação e do gasto público, acima da capacidade do Estado de financiá-lo sem provocar fortes desajustes no funcionamento da economia.

As instituições políticas têm um forte impacto nos processos de decisão e

execução de políticas públicas. Sabe-se que sistemas de votação, formas de representação, “mercados políticos”, organização interna dos Poderes Públicos, relação Executivo – Legislativo, restrições informacionais, etc... têm influência decisiva sobre a capacidade do governo central de estabilizar ou não a economia nacional. No caso do Brasil, o processo de descentralização fiscal, os graves desajustes na economia e a história político-institucional do país, configuraram uma trajetória de dependência (*path dependence*) política caracterizada por vetos mútuos entre vários grupos de interesse governamental, produzindo “falhas seqüenciais”<sup>65</sup> graves nas políticas macroeconômicas e de reforma do estado. Conflitos intra-estatais são o principal impedimento à execução de programas de estabilização econômica. E em processos de transição democrática estes conflitos tendem a ser mais graves.

A crise fiscal que se abateu sobre o estado brasileiro no início da década de 80 foi essencialmente resultado de escolhas políticas feitas durante os governos Médici e Geisel. A estratégia de financiamento externo para cobrir a falta de recursos domésticos, mesmo sendo racional a curto prazo, demonstrou-se um desastre a longo prazo, visto que o tamanho da dívida e a fragilidade da balança de pagamentos tornaram o país muito vulnerável a choques externos. Com a segunda crise do petróleo, o aumento da taxa de juros internacional e a moratória do México, houve uma forte retração da entrada de recursos, impedindo o governo central de maquiar os desequilíbrios da economia. A partir da deterioração das contas externas do país ocorreu também a falência das contas internas.

As eleições de 1982 foram chaves para a redemocratização do Brasil, e o

---

<sup>65</sup> Os principais geradores de “falhas seqüenciais” são vetos políticos e problemas de coordenação. Como observa Rezende (2004: 44) “a cooperação é mais problemática quando há muito grande diversidade de interesses, quando a predominância de um objetivo sobre o outro é mais forte, bem como quando a performance do aparato burocrático é baixa. Em situações em que a descentralização está associada a menos controle e, conseqüentemente, a um fator negativamente relacionado a performance, a possibilidade de falha seqüencial é bem maior”.

aumento do poder dos governadores frente à União<sup>66</sup>. Eleitos diretamente, ao contrário do mandatário do poder central, escolhido por eleição indireta, os governos estaduais possuíam uma enorme legitimidade frente à sociedade civil<sup>67</sup>, que faltava ao Executivo Federal. Sendo aliados do governo ou governadores opositores, todos começaram a cobrar do governo federal mais recursos para administrar. A impossibilidade de conseguir créditos externos fizeram os Executivos Estaduais demandarem por mais participação no bolo tributário.

Em dezembro de 1983, apesar da forte oposição do governo federal, o Congresso Nacional aprovou a emenda do senador Passos Porto, político gaúcho que pertencia ao partido do governo PDS (Partido Democrático Social). A emenda criava um cronograma que alterava a distribuição do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos<sup>68</sup> e ampliava os valores do FPE para 14% e do FPM para 16%. A promulgação da Emenda não foi uma vitória da oposição, *mas sim de todos os governadores*, que pela falta de recursos pressionavam pela revisão do bolo tributário. Na mesma lógica em 1985, o Congresso aprovou a emenda Aírton Sandoval, descentralizando ainda mais as receitas tributárias nacionais.

Em 1985, o processo de liberação lenta e gradual atingia seu final, com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney. Com o falecimento do presidente eleito

---

<sup>66</sup> As eleições de 1982 foram realizadas em um ambiente político muito negativo para o governo federal, pois a economia encontrava-se em franco declínio, a inflação alcançava extraordinários 100% ao ano. O crescimento econômico era de pífios 0,50%, depois de uma retração no ano anterior de 4,50%, resultado da tentativa do governo de controlar a inflação adotando uma política macroeconômica ortodoxa. A dívida externa líquida era mais do dobro de 1978, 65,7 bilhões de dólares. O déficit em conta corrente era de U\$ 16,3 bilhões, ou seja, -8,8% do PIB.

<sup>67</sup> Segundo Abrucio e Samuels (1997), “a ascensão do poder dos governadores no cenário político brasileiro, sobretudo a partir de 1982, foi alicerçada basicamente em três fatores: 1) a carreira dos integrantes do Congresso Nacional é baseada, via de regra, no atendimento dos interesses de suas bases políticas estaduais; 2) o aumento do poder dos governadores no nível estadual; 3) o calendário eleitoral adotado no Brasil na transição, que acoplou de forma ‘casada’ as eleições para o Congresso aos pleitos majoritários estaduais, e fez com a eleição presidencial existente (1989) fosse solteira, desvinculada assim do restante do sistema político” (p.150).

<sup>68</sup> Em 1983, o IULCLG estava distribuído da seguinte maneira: 60% com a União, 32% com os Estados e 8,0% com os Municípios. A emenda Passos Porto estabeleceu um cronograma de redistribuição de cinco anos. Em 1988, os índices de distribuição do imposto deveriam ser os seguintes: 40%, 40% e 20%.

indiretamente pelo Colégio Eleitoral, assumiu o Executivo Federal o vice-presidente, um ex-governador arenista do Nordeste. Os governadores, em face da crise econômica e do discurso político de que democracia equivalia a mais descentralização administrativa e tributária, aumentaram a exigência por uma ampla redistribuição de receitas. A Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), frente a um governo central enfraquecido e às exigências por mais democracia, promoveu uma forte redistribuição do bolo tributário.

A descentralização promovida pela Constituinte de 88 trouxe forte aumento de arrecadação para os estados, ao mesmo tempo que a União perdeu capacidade tributária. A Constituição rezava que o Executivo Federal deveria entregar, do total da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), 21% para o FPE e 22,5% para o FPM, além de exigir que 3% deste fundo fosse aplicado em programas de financiamento às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No final, os estados pertencentes às regiões geográficas mais pobres do país passaram a concentrar 85% do FPE. Somados a estas medidas, a Constituição exigia que o poder central deveria destinar 10% do IPI aos estados como mecanismo para compensar as perdas decorrentes da isenção do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) a produtos exportados, e 20% da arrecadação de todos os novos impostos que a União futuramente criasse. Além disso, a constituinte instituiu regras impondo restrições ao poder da União de limitar a ação dos estados nas áreas fiscais e tributárias.

A constituinte, ao mesmo tempo que criou regras que limitavam o poder central de interferir nas políticas tributárias e fiscal adotadas pelos estados, não instituiu regras que limitassem os gastos públicos estaduais. Deste modo, o resultado não foi a equalização fiscal dos estados, mas sim um forte aumento no endividamento

dos estados. Os governos estaduais passaram a utilizar sua liberdade fiscal para adotar políticas expansionistas. O desajuste das finanças estaduais gradativamente passou a ter enorme visibilidade na agenda política. Os governos estaduais estavam utilizando desde 1982 suas instituições financeiras como emissores líquidos de quase moeda, ampliando suas dívidas mobiliárias fora do controle das autoridades monetárias (PAES, 1996).

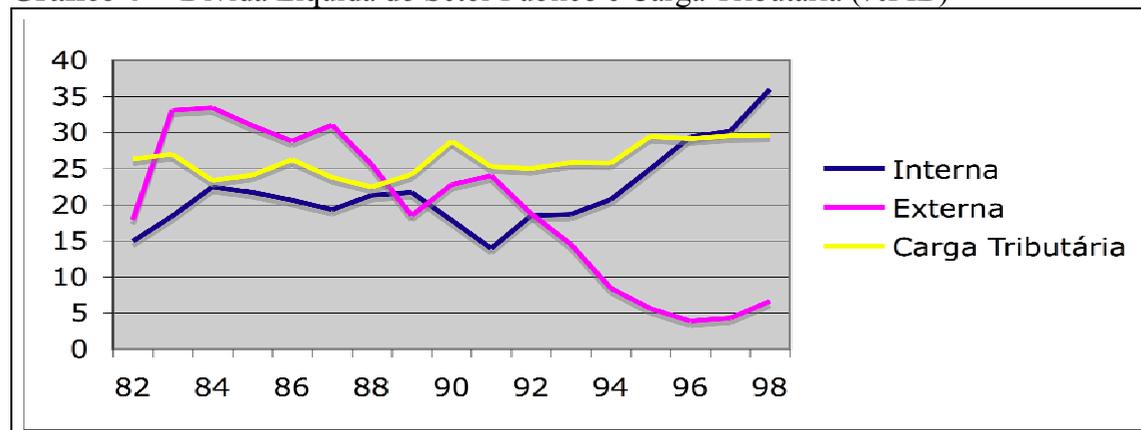
Os planos de estabilização macroeconômica acentuavam os desajustes fiscais ao retirar a capacidade dos estados de maquiagem seus balanços, via atraso de pagamento ou arrecadação extra do *floating* através dos bancos estaduais. Contudo, o poder político dos governadores trazia a certeza de que o governo federal no final, socorreria os bancos e empresas estaduais. Ou seja, o federalismo brasileiro possuía um grave problema de *moral hazard*. A crise fiscal dos estados se acentuava depois da implantação pelo governo federal do plano de estabilização e também após os pleitos eleitorais. Havia um claro ciclo político eleitoral no comportamento expansionista fiscal dos estados.

Entre 1986 e 1994, os governadores de estado, aproveitando-se da fragilidade política da União e da crise fiscal do estado, pressionavam para conseguir dos chefes do Executivo Federal, benesses fiscais e financeiras que tornavam mais agudos os desajustes da economia nacional. Os governadores, independentemente de variantes partidárias e matrizes ideológicas, vetaram medidas de ajuste fiscal que pudessem significar restrições à liberdade de gastos dos estados. Este arranjo federativo, significava na realidade, um jogo predatório, não-cooperativo, um “Dilema do Prisioneiro”, onde os interesses individuais dos Executivos Estaduais foram levados ao extremo, produzindo como desastre coletivo as altas taxas de inflação dos anos 80 a meados de 90.

### 3.1.2 Crise fiscal, descentralização e Plano Cruzado

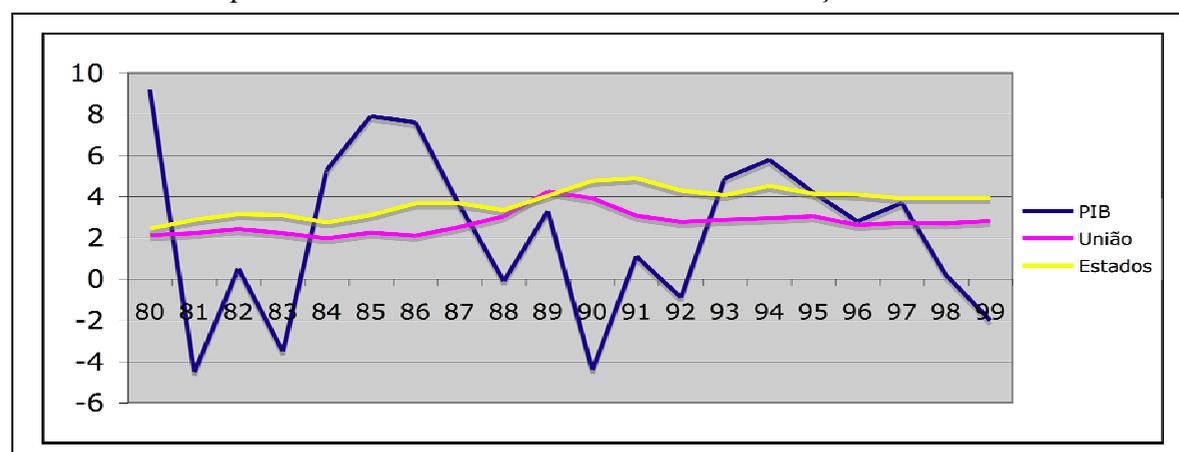
De acordo com as literaturas de ciclos políticos e federalismo fiscal, as eleições e o desenho institucional das democracias têm um impacto determinante na evolução da economia. Nordhaus, Higgs e Alesina, dentre outros, afirmam que os governantes podem desejar alterar a Curva de Phillips para maximizar suas chances de vitória nas próximas eleições. Analistas da perspectiva do Federalismo Preservador de Mercado acreditam que, em federações onde inexitem mecanismos institucionais que impeçam os governantes de externalizar os custos de transação de suas políticas, os políticos têm fortes incentivos a adoção de um comportamento expansivo dos gastos públicos. Destacam também, que a forma e a organização do sistema partidário e eleitoral podem incentivar comportamento semelhante.

Como observado, a Constituinte de 1986 foi realizada sob forte rejeição da autoridade presidencial, muito em decorrência do fracasso do Plano Cruzado, e pela identificação que existia na visão política da época que democracia era sinônimo de descentralização fiscal. Em termos fiscais, a principal consequência desses foi uma forte alteração na divisão tributária nacional. A descentralização dos recursos fiscais e a incerteza das regras desencadeou um problema de *common poll* entre os estados, preocupados basicamente em extrair cada vez mais do “poço comum”, a arrecadação de tributos federais, os recursos para subsidiar a agenda das políticas públicas dos Executivos Estaduais. O resultado do jogo foi o aumento progressivo de gastos dos governos dos estados, que teve como consequência direta o crescimento da carga tributária em todos os níveis da federação.

**Gráfico 4** – Dívida Líquida do Setor Público e Carga Tributária (%PIB)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Os governos estaduais, sustentados em grande parte pelos recursos constitucionais transferidos<sup>69</sup>, passaram a desenvolver políticas públicas de desenvolvimento social e econômica descoladas da lógica das medidas anti-inflacionárias implementadas pelo governo federal<sup>70</sup>. O aumento de gastos com pessoal demonstra bem esta realidade.

**Gráfico 5** – Despesa de Pessoal da União e Estados e a Variação Anual do PIB

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE (Sistema de Contas Nacionais)

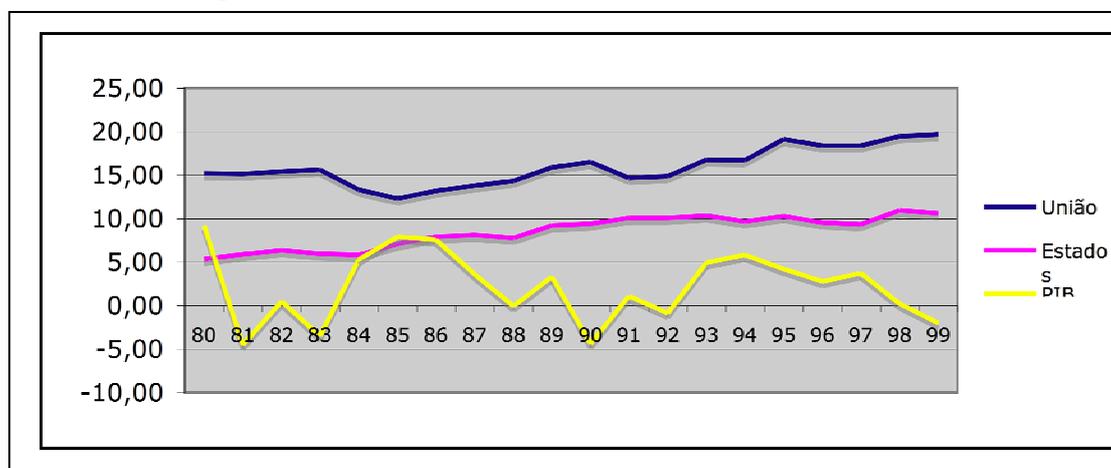
<sup>69</sup> Segundo Melo (2005: 857), “entre 1994 e 2002, a carga tributária subiu de 24% para 34% do PIB – um acréscimo de 10% em uma única década. Isto se deu principalmente através das contribuições sociais – tributos cujas receitas não são constitucionalmente partilhadas com os estados e municípios. A parcela das contribuições na receita total cresceu de 11% para 49%.

<sup>70</sup> De acordo com Rodden (2003), o nível e as regras das transferências tributárias aumentaram em muito a autonomia dos estados *vis-à-vis* ao governo federal.

A despesa de pessoal dos estados cresceu de forma completamente desvinculada do crescimento do PIB nacional. Comparando os gastos da União e governos estaduais com funcionários públicos, percebe-se que ambos estavam no mesmo nível em 1980, respectivamente 2,13% e 2,46%. Em 2000, estes números eram de 3,95% e 2,90% . Os estados aumentaram em 62% seus gastos de pessoal em relação ao PIB, enquanto que o governo central apenas 36%.

Os governadores em face das dificuldades macroeconômicas produzidas pela crise fiscal do Estado, e abastecidos com novos recursos garantidos pela Constituição, acentuaram a antiga prática de fornecer incentivos fiscais para atrair empresas privadas através da ampliação do prazo de recolhimento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com encargos financeiros que muitas vezes eram subsidiados. Se a estratégia era racional em termos individuais, coletivamente era uma tragédia , pois todos atacavam ao mesmo tempo o “poço comum” da União, o Tesouro Nacional. A longo prazo, o resultado foi um aumento crescente da desorganização fiscal dos estados e da União, demarcados pelo aumento do gasto primário em relação ao PIB.

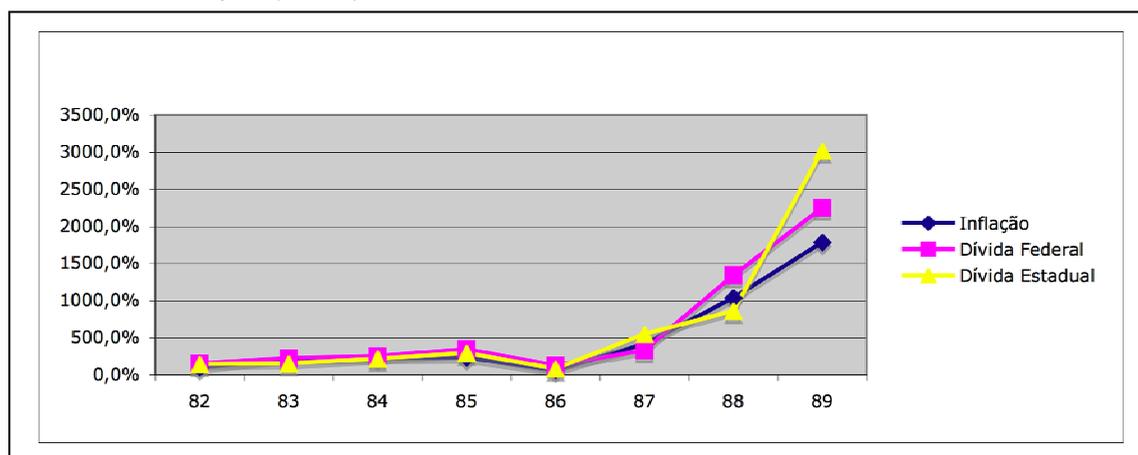
**Gráfico 6** – Despesa Primária da União e dos Estados e a Variação Anual do PIB



IBGE: Sistema de Contas Nacionais

O agravamento do quadro fiscal e financeiro da União e dos estados durante os anos 80 foi impressionante. Parte importante do aumento do gasto primário, foi consequência da elevação dos encargos das dívidas interna e externa. Em 1981, o gasto do governo central com juros e correção monetária da dívida correspondia a 9% da despesa total, em 1986 já havia se elevado para 40%.

O fracasso do Plano Cruzado tem um papel profundo no processo de desagregação das contas públicas nacionais. O congelamento de preço, a rápida transformação dos haveres não-monetários (como a Caderneta de Poupança) em monetários (o que produziu uma explosão de consumo), falhas de gerenciamento do programa e sua utilização como instrumento político-eleitoral tiveram um resultado desastroso: redução das exportações, aumento das importações, queda das reservas internacionais e dos investimentos estrangeiros diretos, explosão da dívida pública federal interna (que quase dobrou de valores em dólares, 38 bilhões em 1985 para 74 bilhões no final de 1986), insegurança jurídica dos contratos e profunda incerteza quanto ao futuro da economia. O aumento das taxas de inflação, dos juros e da correção monetária provocaram uma explosão da dívida interna dos estados, além disso, a redução da atividade econômica e do poder de compra da sociedade produziu uma profunda queda do ICMS. O aumento dos gastos públicos num ano eleitoral também impactou fortemente nas contas estaduais.

**Gráfico 7-** Inflação (INPC) e Dívidas Federal e Estadual

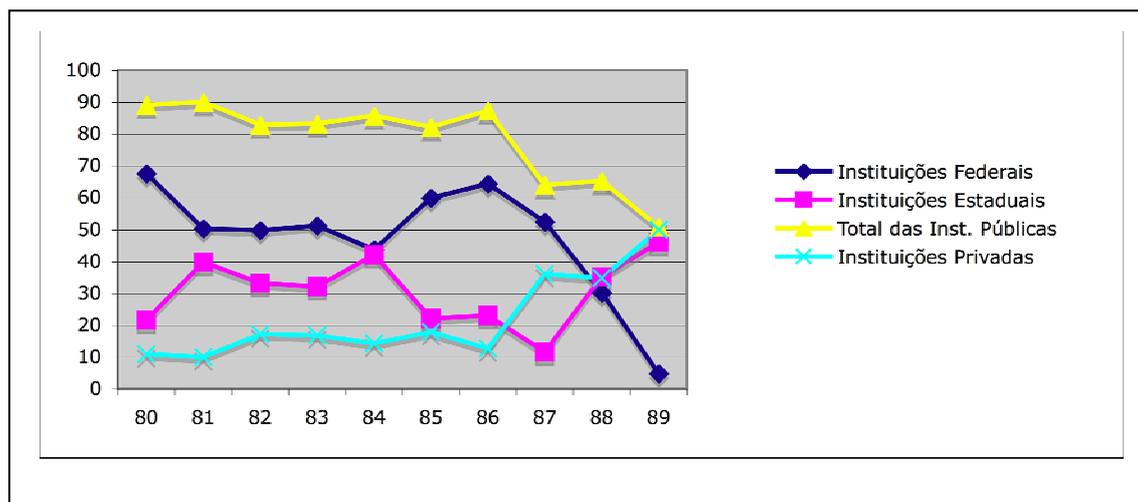
Fonte: IBGE (Sistema de Contas Nacionais)

O governo Sarney, desde o seu início, em 1985, tinha estruturado uma estratégia de alívio da pressão da dívida sobre as contas estaduais<sup>71</sup>. Primeiro, garantiu a rolagem total das dívidas interna e externa não pagas e facilitou o acesso dos governos estaduais a recursos depositados no Banco Central e em instituições oficiais de empréstimo; e segundo, permitiu a contratação de operações de Antecipação de Receita Orçamentária. Contudo, como era um ano eleitoral, claramente os governadores viram o alívio como um incentivo para o aumento dos gastos, pois mais importante que o equilíbrio das contas públicas, era garantir o sucesso nas eleições<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Resoluções 1010, de 02/05/1985 e 1012 de 14/05/1985.

<sup>72</sup> A partir de 1986, mesmo antes do fracasso do Plano Real, o governo federal entrou numa estratégia de ziguezague, tentando controlar o endividamento estadual em dado momento (em maio, de através da Resolução n.º 1135, o Banco Central assumiu a rolagem de ¾ da dívida externa; congelou, em níveis de 30/04/86 os empréstimos, adiantamentos – exceto os de câmbio -, repasses - exceto aos órgão federais -, as garantias de instituições financeiras públicas aos governos estaduais e municipais e ainda congelou as operações de ARO), para depois construir mecanismos legais de socorro financeiro aos estados.

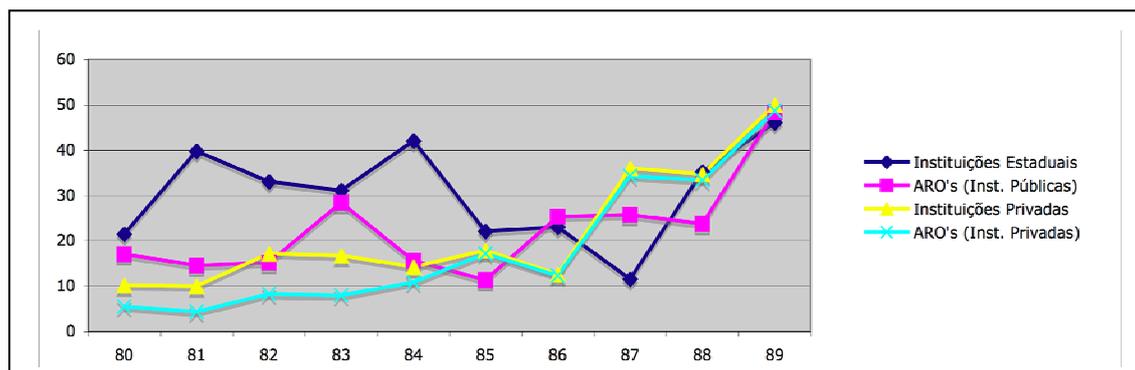
**Gráfico 8** – Empréstimos aos Governos Estaduais e Municipais por Instituições de Origem



Fonte: Banco Central do Brasil

O gráfico acima demonstra claramente como os governos estaduais passaram a ficar cada vez mais dependentes das suas instituições estaduais e dos bancos privados para financiar seus gastos a partir de 1986. Em 1980, 90% dos empréstimos às administrações estaduais eram originados de instituições públicas, sendo que 70% federais. Bancos estaduais 20% e os privados 10%. A partir de 1987 ocorre uma queda brutal dos empréstimos de instituições federais. Em contrapartida, aumenta a importância dos bancos estaduais e privados que no final da década passaram a responder por 90% do total de empréstimos.

**Gráfico 9** – Empréstimos aos Governos Estaduais para Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO's)



Fonte: Banco Central do Brasil

Com o colapso do mercado financeiro internacional, em 1982, e a drástica redução dos empréstimos estaduais, em 1986, os governadores passaram a transferir a desorganização fiscal dos estados para suas empresas, especialmente os Bancos Estaduais. Com o colapso do Plano Cruzado e as dívidas surgidas em face do processo eleitoral, os bancos estaduais passaram a sofrer crises financeiras crônicas.

Os principais instrumentos utilizados pelos governos estaduais para conseguirem novos recursos era a compra pelos bancos de títulos dos Tesouros Estaduais e a Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). De 1984 em diante, os empréstimos de instituições privadas eram quase que completamente destinados a garantir recursos através da antecipação de receita futura, o mesmo quadro se apresenta em 1983, e a partir de 1987, de forma constante com os bancos estaduais. As crises financeiras dos bancos estaduais coincide com os calendários eleitorais (1983, 1987, 1990 e 1995) e com os vários planos de estabilização da economia. A cada eleição, os governadores adotavam políticas de gastos públicos expansivas, transferindo para os bancos os passivos derivados. Os programas macroeconômicos federais ao reduzir a inflação, reduziam o *floating* colocando a nu a desorganização das contas estaduais.

### 3.2 Determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados: testes econométricos

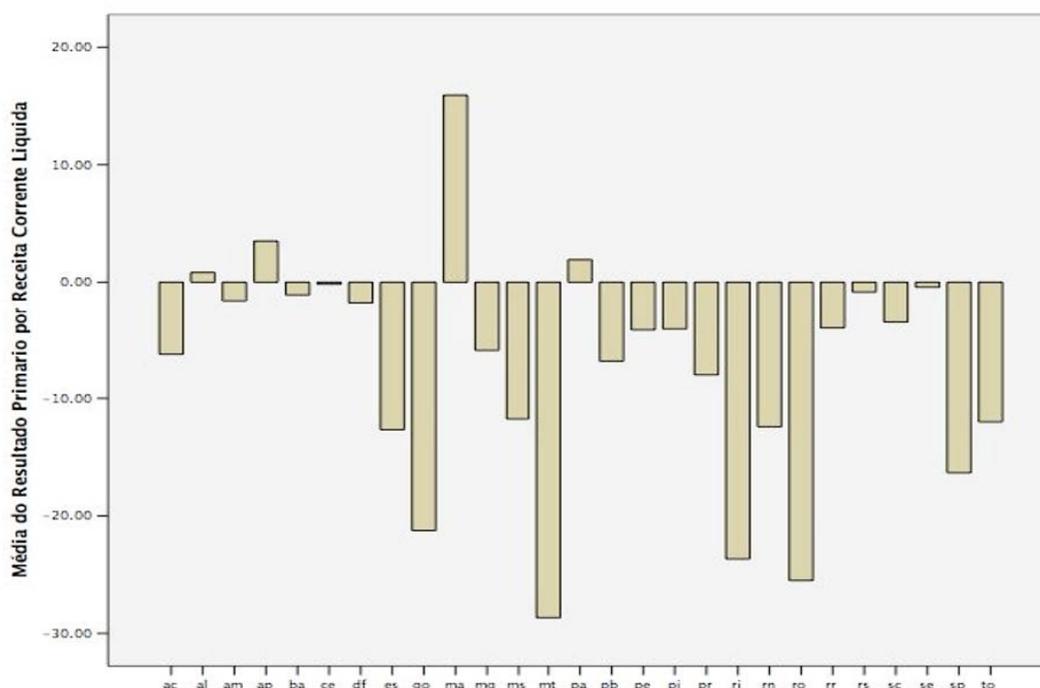
Por que os governadores adotavam um padrão de comportamento fiscal irresponsável? Governos têm um impacto determinante sobre o funcionamento da economia, esta não é uma relação estática, mas dinâmica, que envolve entre outras situações a própria razão de ser do ator político, a sobrevivência eleitoral. De acordo com a teoria dos Ciclos Eleitorais, os governantes sabem como são avaliados pelos eleitores, e no caso de risco de perderem as eleições, tenderiam a alterar a Curva de Phillips em seu benefício. Alguns analistas também enfatizam a importância da ideologia para o comportamento econômico dos governos.

O formato do federalismo fiscal tem um impacto importante na capacidade do governo central de administrar a economia. Para os institucionalistas fiscais, sistemas políticos federados onde não existem restrições orçamentárias externas rígidas e o controle hierárquico do endividamento, os estados podem transferir os custos de suas políticas via *bailouts*, levando o governo central a fracassar no estabelecimento de políticas de controle macroeconômico.

De acordo com a literatura clássica do federalismo brasileiro, no processo de democratização os governadores tornaram-se atores privilegiados na política nacional. A descentralização fiscal e os fracassos dos planos de estabilização econômicos aumentaram o enfraquecimento do Executivo Federal frente a outros atores do jogo político, especialmente os entes subnacionais, que se tornaram importantes *vetos players*. Os governadores não atuavam conjuntamente, como um ator único, mas seguiam uma lógica de ação que os faziam agir como tal. A dificuldade em conseguir novos recursos, em um momento de forte contração macroeconômica, com alta

inflação e taxas de crescimento instáveis, num ambiente institucional caracterizado pela grande liberdade de executar políticas de gastos, e um Senado Federal normalmente complacente com os limites de endividamento dos estados, criava uma estrutura de incentivos que gerava por parte dos estados um comportamento expansivo de despesas.

**Gráfico 10** – Média do Resultado Primário por Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros (1987 – 1998)



A média do Resultado Primário<sup>73</sup> dos estados no período foi de - 7,44%, e apenas quatro apresentaram sinal positivo – Amapá (3,50%), Maranhão (15,91%),

<sup>73</sup> O conceito de Resultado Primário (RP) utilizado foi estabelecido pela Portaria nº 089/97 do Ministério da Fazenda, sendo a fórmula: receitas arrecadadas (RA), menos receitas financeiras (RF), operações de crédito (OC) e alienação de bens (AB), subtraído das despesas liquidadas (DL) e restos a pagar, excluídas as contas de serviços das dívidas (SD) mobiliária e contratual. Em termos matemáticos pode ser representada pela fórmula:  $RP = RA - (RF + OC + AB) - (DL + NP - SD)$ . Em todas as análises, o RP será utilizado em proporção à Receita Corrente Líquida, ou seja, todas as receitas exceto as transferências correntes aos municípios. Defende-se, que esta fórmula RP/RCL representa adequadamente a postura fiscal do estado em relação aos gastos públicos, pois ela representa as receitas que o estado possui para gastar efetivamente, subtraídas as despesas não-financeiras.

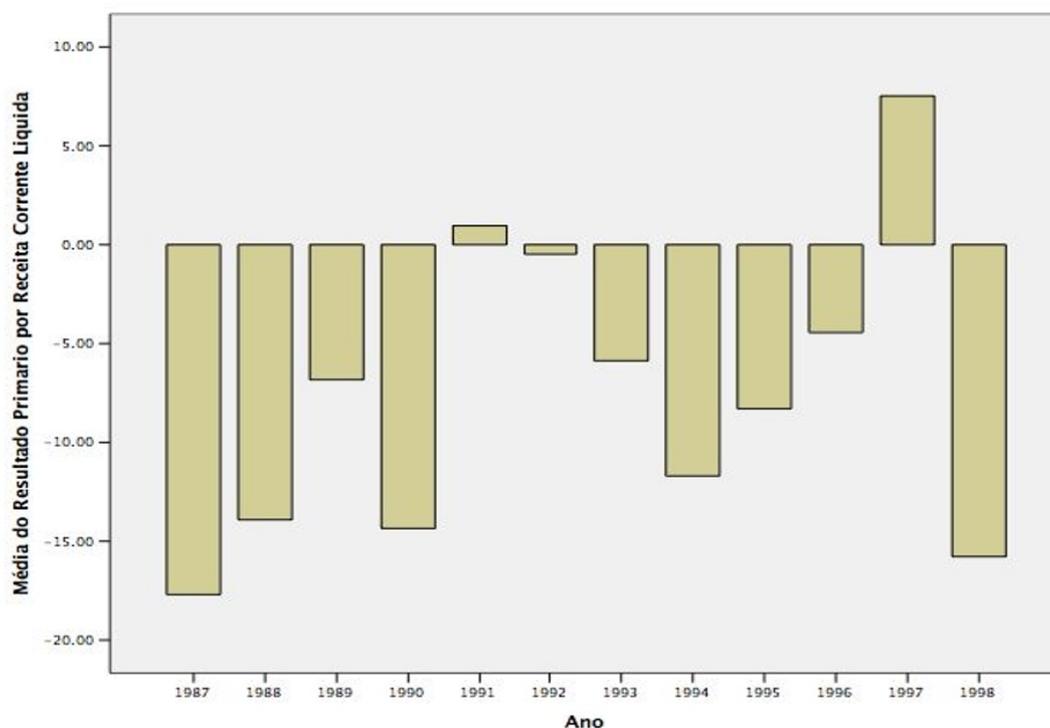
Alagoas (0,83%) e Pará (1,91%). Os três primeiros são bases eleitorais dos ex-presidentes José Sarney e Fernando Collor, e claramente beneficiaram-se desta posição. Ceará, Sergipe e Rio Grande do Sul<sup>74</sup> apresentaram resultado negativo de menos de um por cento, ao contrário de estados como Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso e Rondônia onde a média foi negativa em mais de 20%. São Paulo, o estado com o maior PIB do país, teve média de -16,33%. Impressiona também a variação do resultado fiscal, que foi de - 81% (Rondônia em 1997) a 55% (Rio Grande do Norte, 1998).

Variações temporais também são importantes. Os anos de melhor resultado fiscal são aqueles onde foram realizados acordos de renegociação de dívidas estaduais. Em 1997, o último refinanciamento das dívidas dos estados, promovido pela Lei 9496, produziu um Resultado Primário positivo de 7,51%. Sintomático da lógica eleitoral implementada no gasto dos estados é a situação fiscal do ano de 1998, quando o Resultado Primário atingiu um índice negativo de 15,77%.

---

<sup>74</sup> Uma observação importante deve ser feita: Resultado Primário negativo significa que o estado possui um desajuste na relação entre receita e despesa, não necessariamente representa o nível de endividamento. As dívidas estaduais são uma decorrência da desorganização das contas dos estados, mas também do crescimento da economia, da taxa de juros e do tipo de empréstimo, mobiliário (regidos pelos juros de mercado) ou contratual. As dívidas dos estados eram estimadas em 100 bilhões de reais (valores de 1995), sendo que 62% concentradas em quatro estados, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

**Gráfico 11**– Média do Resultado Primário por Receita Corrente Líquida Anual dos Estados Brasileiros (1987 – 1998)



A realidade fiscal dos estados brasileiros é clara, a grande maioria apresentou constantes resultados fiscais negativos entre 1987 e 1998. Contudo, mesmo que apresentando uma posição fiscal semelhante, existe uma enorme heterogeneidade nos índices de postura fiscal, e estes não podem ser explicados levando-se em conta apenas as diferentes realidades socioeconômicas dos estados. Existe uma importante variável a ser levada em questão, o grau de concentração de poder político das elites estaduais.

Dois dos principais trabalhos que tentam utilizar variáveis políticas para explicar o comportamento fiscal dos estados brasileiros são: Cossio (2001) e Simpson (s/d). A argumentação central de ambos é a mesma: governos estaduais apoiados por coalizões políticas fragmentadas tendem a adotar comportamento de gastos mais expansivos.

Cossio (2001: 249) argumenta que as “(...) expansões fiscais foram mais freqüentes em períodos recessivos, enquanto que contrações fiscais foram mais adotadas em anos de flutuações positivas no nível de atividade. Este resultado implica que, segundo o indicador de Blanchard, a política fiscal dos governos estaduais teve um caráter anticíclico (...)”. Cossio (2001), utiliza seis conjuntos de variáveis para analisar os determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados brasileiros: Ciclos Eleitorais, fragmentação política, competição política, governo de partido de esquerda, participação política da população e se existe coincidência partidária entre as administrações estaduais e o governo federal. Os quatro primeiros conjuntos como variáveis explicativas expansivas, e os dois últimos restritivas de gastos.

O trabalho de Simpson (s/d) tem como objetivo descobrir qual o nível da fragmentação parlamentar impacta sobre o desempenho fiscal dos estados. Com apenas quatro variáveis independentes (fragmentação legislativa, logaritmo do PIB Per Capita, e *Lag* do balanço primário<sup>75</sup> e uma *dummy* para os anos eleitorais), Simpson (s/d) argumenta que existe relação entre fragmentação legislativa e resultado do balanço primário, contudo, este não ocorre em todos os estados, e seu modelo foi significativo para apenas cinco estados – Brasília, Goiás, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. Segundo Simpson (s/d: 15), “a dispersão passa a ter efeito negativo máximo no balanço primário quando o número efetivo de partidos que interagem na Assembléia Legislativa é de aproximadamente 4,3”.

Cossio (2001) e Simpson (s/d) chegaram em suas análises sobre o caso brasileiro a conclusões bastante semelhantes àquela encontrada em parte da literatura internacional, maior dificuldade de formar coalizões no Legislativo se traduz em comportamento fiscal mais expansivo. Contudo, algumas questões centrais emergem

---

<sup>75</sup> Segundo Simpson (s/d: 01), “a utilização da escala logarítmica se fez necessária, pois foi esta a escala em que a relação linear entre BP e PIB per capita tornou-se mais aparente”. *Lag* “é uma defasagem de primeira ordem do balanço primário como variável intervalar”.

desta discussão: qual a variável mais adequada para medir o desajuste fiscal dos estados? E quais variáveis políticas explicam melhor as políticas de despesas dos estados? Cossio (2001), a partir de uma análise sobre modelos econômicos de impulso e comparação de postura fiscal, chega a conclusão de que a Despesa Primária é uma variável bastante sensível ao comportamento fiscal dos estados. A partir desta percepção, elege a Despesa Primária Per Capita<sup>76</sup> como sua variável dependente principal para medir o desajuste fiscal dos estados. Das variáveis políticas, as principais são taxa de fragmentação e nível de competitividade. Cossio (2001) afirma que “em certo sentido, a fragmentação guarda uma relação estreita com a competitividade do sistema partidário. Fragmentação e maior competitividade implicam ausência de hegemonia e maior dispersão do poder político”.

Simpson (s/d) utiliza como variável explicativa do desajuste fiscal dos estados Balanço Primário em conta corrente, sem explicar objetivamente as razões para esta escolha. Sua variável política independente principal é fragmentação legislativa, que ela indica ser o Número Efetivo de Partidos nas Assembleias Legislativas estaduais.

Fragmentação política, para o desenvolvimento desta tese, significa explicitamente dispersão das preferências do eleitor mediano, que pode ser medida pelas seguintes variáveis: Número Efetivo de Partidos, Fracionalização, Taxa de Fragmentação e Volatilidade Eleitoral.

Democracia, no seu sentido mínimo, deve ser entendido como um arranjo institucional para a escolha de governantes. O processo de decisão é regido por regras que garantem aos contendores que a eleição “será justa” e aos eleitores que sua

---

<sup>76</sup> “A justificativa para a utilização desta variável baseia-se no principal achado da segunda seção do trabalho: a utilização quase exclusiva de variáveis de despesa como instrumento de política fiscal dos governos estaduais. Por outra parte, ao capturar apenas as ações presentes de política fiscal (o conceito primário exclui o pagamento de juros e amortização da dívida), a despesa primária constitui a categoria de despesa agregada mais adequada para analisar a correlação contemporânea entre sistema partidário e comportamento fiscal” (COSSIO, 2001: 240).

decisão será respeitada. Também em um regime democrático é vedado aos governantes eleitos, eliminar as oposições.

Em nenhuma democracia, as regras do jogo buscam dar aos eleitores a oportunidade de externar no voto todas as suas preferências. Além de ser impossível, não é desejável<sup>77</sup>. Em qualquer regime eleitoral, majoritário ou proporcional, um conjunto de preferências de um eleitor  $x$  pode ser definido como um ordenamento subjetivo de desejos, desenvolvido como uma função de utilidade, para cada alternativa de voto possível. Desta forma, podemos hipoteticamente afirmar que cada eleitor ( $e$ ) elabora uma lista de preferências eleitorais ( $P$ ), e que esta, individual e intransferível, poder ser formalizada como um Valor-Utilidade (VU), onde existe *uma* preferência para *cada* alternativa eleitoral possível ( $g$ ), baseada na avaliação que faz o eleitor do conjunto de políticas públicas críveis oferecidas pelos candidatos ( $C$ ), ou seja,  $P_e=U_e(C_g)$ .

A função das regras institucionais em uma democracia é produzir uma decisão coletiva que seja respeitada por todos, para isto, ela deve reduzir a possibilidade de produção de resultados paradoxais. As regras eleitorais não transformam simetricamente votos recebidos pelos partidos e/ou candidatos em cadeiras no parlamento. As fórmulas e regras que regem as eleições, ao transformarem preferências dos eleitores em cadeiras, sempre produzem algum tipo ou grau de desproporcionalidade nesta relação. Sistemas eleitorais majoritários uninominais, onde a lógica é a do vencedor leva tudo, como no caso da Inglaterra e dos Estados Unidos, produzem alta desproporcionalidade entre votos e cadeiras. Em sistemas eleitorais proporcionais podemos encontrar uma maior adequação entre votos obtidos

---

<sup>77</sup> Quando falo desejável, refiro-me à percepção de que o excesso de fragmentação de preferências do eleitor mediano pode, na falta de instituições que forcem a cooperação, produzir crises de paralisia decisória ou arranjos institucionais que possam produzir equilíbrios subótimos muito baixos.

e cadeiras, mas não igualdade<sup>78</sup>.

No caso do Brasil, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta reconhecidamente induz a uma alta volatilidade eleitoral<sup>79</sup>, ou seja, maior fragmentação das preferências do eleitor mediano, e esta pode ser mensurada no interior do parlamento pelos seguintes índices: Número Efetivo de Partidos, Fraccionalização, Taxa de Fragmentação e Índice de Conservação Parlamentar<sup>80</sup>:

- a) Número Efetivo de Partidos,  $N = 1/\sum xi^2$  - Esta fórmula mensura o peso relativo dos partidos políticos no interior dos parlamentos, onde xi é a proporção de cadeiras ocupadas por cada partido;
- b) Fraccionalização,  $F = 1-\sum xi^2$  - Esta mensura a dispersão dos partidos em um parlamento, indicando qual a probabilidade de dois parlamentares, tomados aleatoriamente, pertencerem a partidos políticos diferentes, onde xi é a proporção de cadeiras ocupadas por cada partido;
- c) Taxa de Fragmentação Parlamentar - Mede o nível de dispersão/concentração de cadeiras entre os partidos políticos no interior dos parlamentos. Toma-se a dispersão/concentração de cadeiras entre os partidos como proporção da fragmentação máxima, considerando, desta forma, os números disponíveis de cadeiras e partidos;

<sup>78</sup> A chave da questão nos sistemas proporcionais é como são distribuídos os votos não computados. Existem dois métodos: a) Maiores Médias (D'Hondt, Sainte-Languê e Sainte-Languê modificado); e b) Maiores Sobras (Quota Hare e Quota Droop). A fórmula Saint-Languê e a Hare são mais proporcionais do que as outras, que favorecem os maiores partidos.

<sup>79</sup> O cálculo da volatilidade eleitoral é o seguinte:  $V = 1/2 \sum |P_{i,t} - P_{i,t-1}|$ , onde Pi, t "is the percentage of the vote won by party i in the election at time t. Intuitively, V is the percentage of vote that is gained or lost in aggregate by all parties from to the next. V range from 0 to 100. If V = 0, it means that no party gained or lost any of its share of the vote between the two elections, if V = 100, it means that all of the parties in the first election disappeared and all of the parties in the second elections were new" (COPPEDGE, 1992: 02-3).

<sup>80</sup> Existem outras fórmulas, como Renovação bruta, Índice de Competitividade, etc... Estas serão utilizadas por serem as principais utilizadas no estudo da dispersão/concentração/fragmentação das cadeiras, e conseqüentemente do poder, dos partidos políticos. Para mais explicações, ver Guilherme dos Santos, 2002.

$$TTP = 1 - \sum xi^2 \cdot \frac{N(N-1)}{n(N-1)}$$

Onde xi é a proporção de cadeiras, N é o número de cadeiras e n é o número de partidos no parlamento.

d) Índice de Conservação Parlamentar - Mede a percentagem dos parlamentares reeleitos em relação ao total de recandidatos.

$$\text{Conservação} = \frac{\text{releitos}}{\text{derrotados} + \text{releitos}} \times 100$$

Uma pergunta aqui deve ser feita: os índices utilizados para medir a dispersão/concentração do poder dos partidos políticos comumente utilizados na análise do comportamento fiscal dos estados são adequados à tarefa a que se propõem?

Propõe-se um procedimento estatístico-metodológico para responder a esta pergunta. Primeiro, correlacionam-se duas variáveis de fácil mensuração (índice de volatilidade eleitoral e taxa de conservação) e depois realiza-se o mesmo teste entre estas e as outras variáveis apresentadas.

O índice de volatilidade eleitoral é ideal a este trabalho, pois ao mensurar os diferenciais de distribuição de votos entre partidos, comparando uma eleição com a seguinte, indica se os partidos estão ou não enraizados na sociedade civil. Quanto mais baixa for a volatilidade eleitoral, maior é a indicação de que os partidos políticos são elementos importantes na determinação das preferências eleitorais, independentemente da propaganda realizada por um candidato específico. Em contrapartida, a existência de altos níveis de volatilidade demonstram que os partidos

não conseguiram se consolidar como instituições públicas junto ao eleitorado. Desta forma, a volatilidade eleitoral pode ser percebida como um índice que mede a falta de estabilidade do sistema partidário.

Jairo Nicolau (1998) afirma que a volatilidade eleitoral no Brasil é uma das mais elevadas do mundo. Nicolau (1998) calcula que no período de 1992 a 1998, em média, cerca de 30% dos eleitores alteraram sua preferência de votos de um partido para outro em eleições consecutivas. Braga (2003), após calcular os índices de volatilidade para a Câmara Federal e Assembleias Estaduais, para o período de 1990 a 2002, chega a números mais altos: a média seria de 38,3% e 36,7% respectivamente. Intuitivamente<sup>81</sup> pode-se afirmar que o Índice de Volatilidade Eleitoral e a Taxa de Conservação Parlamentar são variáveis antitéticas, possuindo correlação, mas com sinal negativo. Maior volatilidade significa menor taxa de conservação, e contrariamente, menor volatilidade mais estabilidade dos parlamentares. Teste de correlação de Pearson entre estas duas variáveis para as Assembleias Legislativas (1987-1998) confirma que elas são correlacionadas ( $r = - 0,153$  ao nível 0,01).

Se a lógica empregada neste teste é correta, deve-se encontrar a mesma relação ao realizar este mesmo procedimento estatístico, comparando as duas variáveis anteriores com as três principais que medem o grau de concentração/dispersão de poder dentro dos parlamentos: Número Efetivo de Partidos, Fracionalização e Taxa de Fragmentação. Estes são índices que possuem o mesmo objetivo, por isso devem apresentar o seguinte comportamento: sinais positivos com volatilidade eleitoral e negativo com Taxa de Conservação Parlamentar:

**Tabela 1** - Teste de Correlação entre Variáveis Políticas ( $r$ )

---

<sup>81</sup> Intuitivamente acreditávamos que estas variáveis possuíam relação mesmo medindo coisas diferentes: a volatilidade mede voto em partidos entre uma eleição e outra, e taxa de conservação o número de parlamentares que conseguem se reeleger em determinada eleição.

	Taxa de Fragmentação	de Número Efetivo de Partidos	Índice de Fracionalização
Volatilidade Eleitoral	0,122*	0,233**	0,254**
Taxa de Conservação	-0,156**	-0,216**	-0,185**

\*\* Correlação é significativa ao nível 0,01.

\* Correlação é significativa ao nível 0,05

O procedimento demonstrou ser adequado, e as três variáveis normalmente utilizadas na análise do comportamento fiscal dos estados é capaz de realizar a mensuração da concentração/dispersão dos partidos políticos no interior das Assembléias Legislativas.

As variáveis dependentes que serão utilizadas nos modelos estatísticos são: Resultado Primário por Receita Corrente Líquida (resultado), Despesa Primária Per Capita (d\_per) e Esforço Fiscal (ef). As duas primeiras variáveis já foram, com pequenas variações, utilizadas na análise do problema do comportamento fiscal dos estados por outros pesquisadores. A última é uma tentativa de resolver um problema existente com as variáveis dependentes normalmente utilizadas, a falta de análise da Necessidade Líquida de Financiamento dos estados como um vetor importante para a compreensão da postura fiscal dos estados.

Esforço Fiscal é uma variável binária, que busca mensurar se um estado adotou estratégia real de adequação de suas despesas à receita, incluindo o pagamento dos juros da dívida líquida<sup>82</sup> ou não. Para chegar-se a esta classificação, subtrai-se o Resultado Primário por Receita Corrente Líquida da Necessidade Líquida de Financiamento do Setor Público (NLFST) de cada estado da federação, no período em análise. Desta forma, caso o estado apresente em um determinado ano resultado primário positivo, mas inferior à sua Necessidade Líquida de Financiamento, ele demonstra não ter sido capaz de realizar esforço fiscal (**Não**), caso seja o contrário, e

<sup>82</sup> Dívida Líquida do Setor Público corresponde ao endividamento junto ao sistema financeiro. Estão incluídas nesta rubrica todas as dívidas refinanciadas pela União sob o amparo da Lei 8.727/1993. O endividamento junto ao FGTS também é incluído nesta categoria.

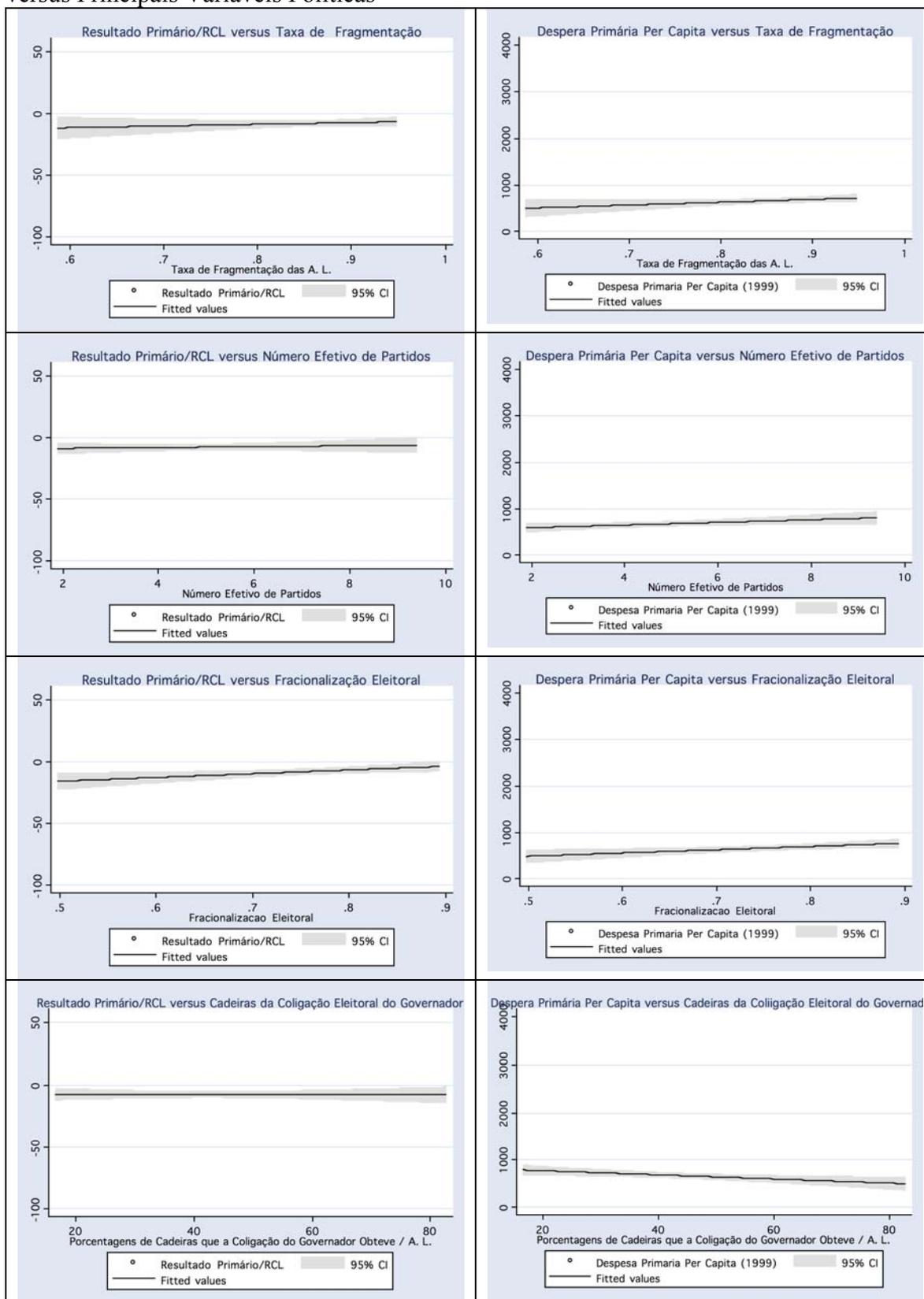
o governo estadual apresente resultado primário positivo o suficiente para pagar suas dívidas contratadas (juro líquido devido) ele demonstra ter realizado esforço fiscal **(Sim)**.

As variáveis independentes a serem utilizadas são: a) Econômicas – PIB Per Capita (pib/1999), Crescimento do PIB (cresc) e Taxa de Inflação IGP/DI (infla); b) Políticas – Fracionalização (fra), Taxa de Fragmentação (tf), Número Efetivo de Partidos (nep), Ano de Governo/Legislatura (ano)<sup>83</sup>, Porcentagem de Votantes em Relação ao Eleitorado (votantes), O governador se Candidata ao Senado na Próxima Eleição/A Partir de 1998 Também Reeleição (ambição), Porcentagem de Cadeiras na Assembléia Legislativa que a Coligação do Governador Eleito Conseguiu na Eleição (cadeiras), Ideologia, O Partido do Governador Apóia o Presidente da República (presidente) e O Governador Pertence a Coligação que Venceu a Eleição Anterior (continua); e c) Fiscais e de Despesa – Despesa de Pessoal (dp) e Receita Tributária Própria por Receita Corrente Líquida (receita).

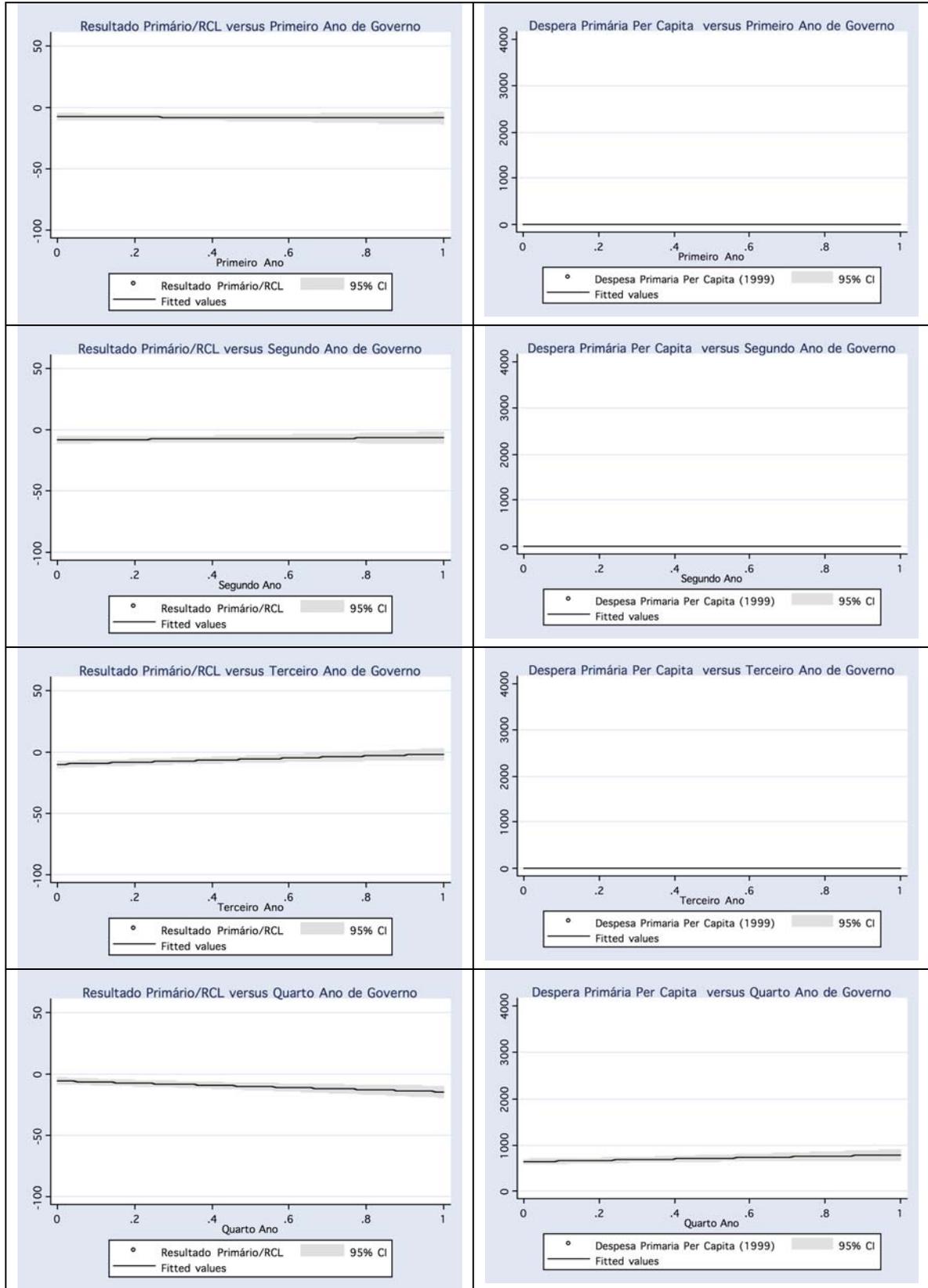
---

<sup>83</sup> Todas as variáveis *dummies*, foram classificadas da seguinte forma: 0 = Não, 1 = Sim.

**Gráfico 12** – Scatterplots das Variáveis Resultado Primário e Despesa Per Capita versus Principais Variáveis Políticas



**Gráfico 13** – Scatterplots das Variáveis Resultado Primário e Despesa Per Capita versus Ciclo Eleitoral



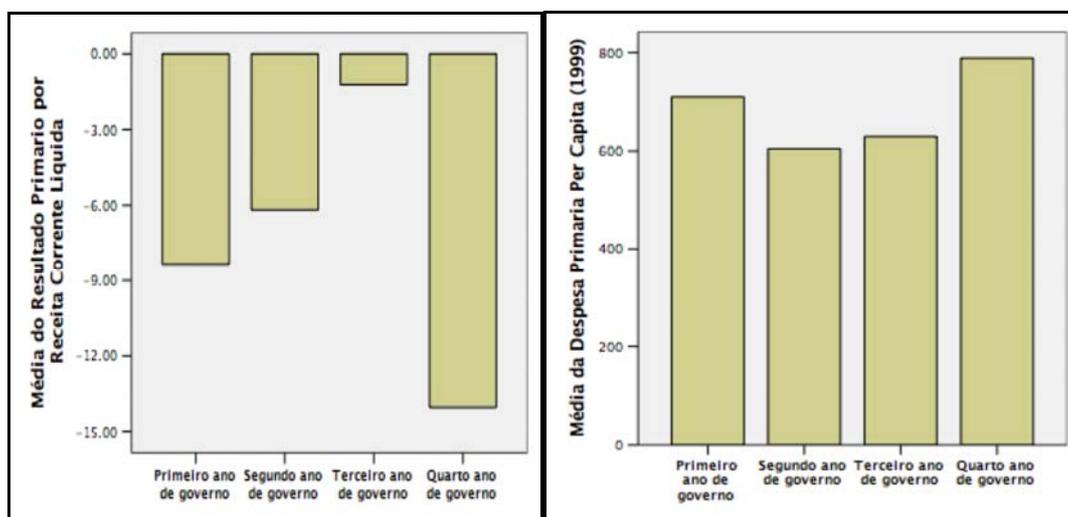
O gráfico scatterplot é um poderoso instrumento para demonstrar potenciais associações (e não relações de causalidade) entre duas variáveis. As correlações lineares podem ser: positiva, quando a linha da reta tem trajetória ascendente; ou negativa, quando a linha da reta possui sentido descendente. A variável Despesa Primária tenta medir o quanto o estado gastou Per Capita, por isso sinais positivos indicam aumento de gastos. Seguindo a literatura espera-se que quanto maior a fragmentação, maior será a despesa governamental por habitante. A variável Resultado Primário tenta perceber o desajuste fiscal do estado, por esta razão os sinais negativos indicam aumento do desequilíbrio nas contas, em relação à Receita Corrente Líquida. Neste caso, maior fragmentação significará maior desajuste nas contas, ou seja, sinal negativo. Em relação ao Ciclo Eleitoral espera-se que no primeiro ano de governo o desajuste fiscal do estado ainda reflita as conseqüências do aumento de gastos públicos na eleição passada, melhorando gradativamente nos dois anos seguintes. No quarto ano, eleitoral, o governo deverá adotar políticas expansivas de gastos para tentar melhorar sua posição na disputa. Em relação à este ciclo, a variável Resultado Primário deve possuir sinais fortemente negativos no primeiro e último anos, nos outros os sinais podem ser positivos ou negativos. Despesa Primária deve possuir uma lógica semelhante, só que com sinais contrários. No primeiro ano, o gasto Per Capita deverá apresentar-se alto como conseqüência do ano anterior (sinal positivo), diminuindo nos dois anos posteriores (sinais positivos ou negativos) e ascendendo novamente no quarto ano (sinal positivo).

Os gráficos demonstram que a variável Despesa Primária Per Capita possui relações lineares mais consistentes com as variáveis políticas do que Resultado Primário. Entretanto, esta última demonstrou ser mais sensível ao Ciclo Eleitoral. As variáveis Taxa de Fragmentação e Número Efetivo de Partidos não apresentaram

correlação com Resultado Primário, e surpreendentemente a única que demonstrou haver sinal de associação, Fracionalização eleitoral, apresentou sinal contrário ao esperado. Despesa Primária Per Capita demonstrou trajetórias das retas e sinais consistentes com as três últimas variáveis políticas, especialmente porcentagens de cadeiras conquistadas pela coligação eleitoral.

Em relação ao Ciclo Eleitoral, as variáveis Despesa de Pessoal e Resultado Primário demonstraram haver correlação entre gastos governamentais e desequilíbrio fiscal dos estados com o processo eleitoral. Este ciclo é melhor visualmente representado nos últimos dois anos, quando existe clara variação nos sinais e trajetória das retas, especialmente de Resultado Primário. O melhor desempenho desta variável é consequência da enorme variação que ocorria na situação fiscal dos estados de um ano para outro.

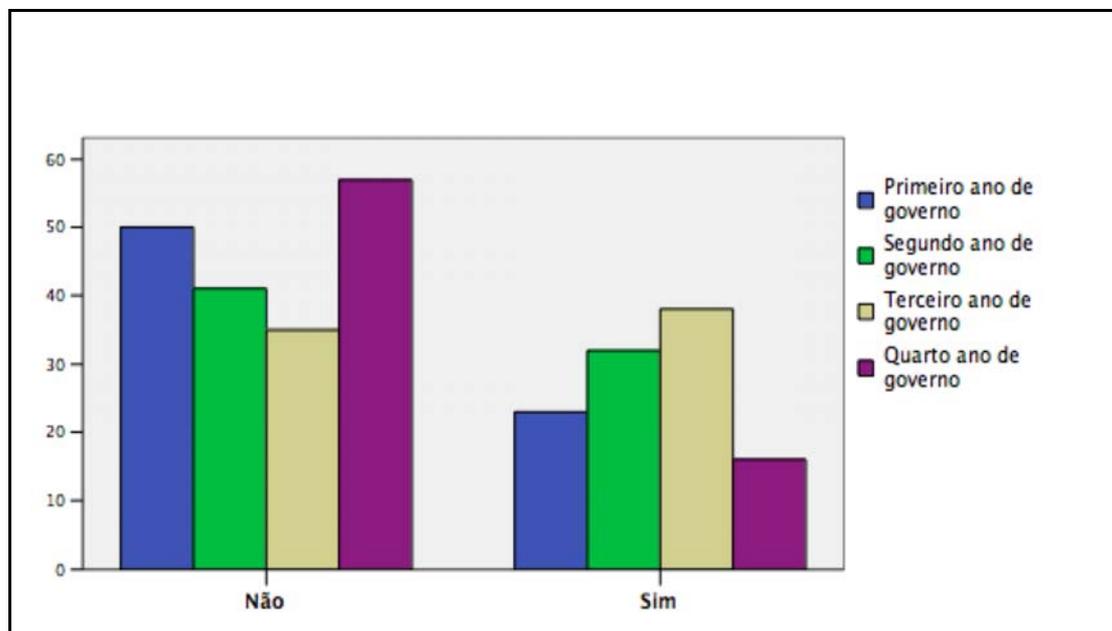
**Gráfico 14** - Média dos Resultado Primário e da Despesa Primária



Pode-se perceber que a Despesa Primária possuía pouca variação em relação ao Resultado Primário, isso indica que os estados tentavam manter o mesmo padrão

de gasto independentemente da receita arrecadada.

**Gráfico 15** – Esforço Fiscal por Ciclo Eleitoral



A variável Esforço Fiscal demonstra obedecer mesmo ao quadro cíclico observado nas duas outras variáveis anteriores, aproximando-se muito do padrão do Resultado Primário. Testes de Qui-quadrado para Independência (Pearson Chi-Square) demonstram haver forte associação entre Esforço Fiscal e os últimos dois anos de governo.

**Tabela 2** - Teste de Qui-quadrado Esforço Fiscal versus Ciclo Eleitoral

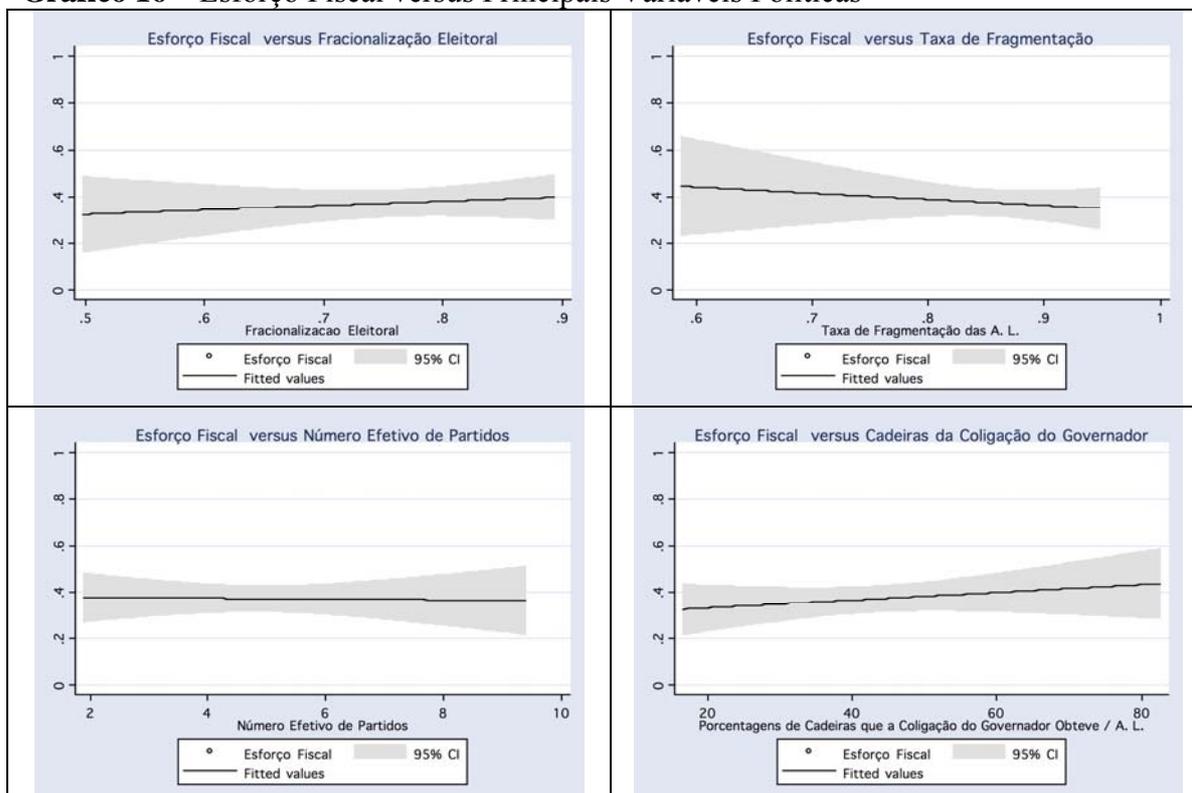
	1º Ano	2º Ano	3º Ano	4º Ano
Pearson Chi-Square	0,235	0,184	0,003	0,002
Continuity Correction	0,295	0,235	0,004	0,003
Phi and Cramér's	0,235	0,184	0,003	0,002

O teste de Qui-quadrado para Independência é utilizado para averiguar a

relação entre diferentes variáveis categóricas. Os resultados do teste e as tabelas cruzadas demonstram haver forte dependência na relação entre a resposta **sim** e o terceiro ano de governo, e **não** no quarto ano.

Os gráficos scatterplot (abaixo) demonstram que a variável Esforço Fiscal tem pouca relação linear com Número Efetivo de Partidos, demonstrando linearidade com Taxa de Fragmentação e Porcentagem de Cadeiras que a Coligação do Governador obteve na Assembléia Legislativa. A direção contrária destas duas retas parece indicar que o Esforço Fiscal também está relacionado com o resultado eleitoral.

**Gráfico 16 – Esforço Fiscal versus Principais Variáveis Políticas**



O instrumento básico da análise econométrica é a fórmula da Regressão Linear  $Y = \alpha + \beta X + u$ , onde  $Y$ , a variável do lado esquerdo da equação, é a variável preditora, e  $X$  é variável explanatória,  $\alpha$  e  $\beta$  determinam especificamente “the precise height and steepness of the line” (LEWIS-BECK, 1980: 09) e  $u$  é o termo que

representa o erro. A metodologia utilizada nesta tese para verificar a relação entre as variáveis dependentes e independentes dos modelos é a análise econométrica de Dados de Painel (Polled Data), que combina os métodos de Séries Temporais (Times Series) e Secções Cruzadas (Cross-Sections). Análise de Dados de Painel se caracteriza por possuir repetidas observações de unidades fixas, como estados e países ( $i$ ), sobre um determinado período de tempo, meses ou anos ( $t$ ), para produzir um conjunto de dados de  $i \times t$  observações. Pode-se escrever genericamente a fórmula da regressão linear de dados de painel da seguinte forma:  $Y_{it} = \alpha + \sum \beta_k X_{ikt} + u_{it}$ , onde  $i$  refere-se ao estados,  $t$  aos anos e  $k$  o número de variáveis explicativas  $X$ .

Na análise dos parâmetros dos dois primeiros modelos é utilizado método *Ordinary Least Square* (OLS), com erros-padrão corrigidos para análise de dados de painel para correção do problema da heterocedasticidade, como sugerido por Beck e Katz (1995)<sup>84</sup>, e a variável dependente defasada (*resultado<sub>t-1</sub>* e *d-capex<sub>t-1</sub>*) como independente para modelar as dinâmicas temporais, mitigando possíveis problemas de autocorrelação. No último modelo será realizado uma regressão logística binária.

Relembra-se que a premissa teórica das análises, baseia-se na afirmação de que os indicadores de despesa e de desequilíbrio fiscal dos estados são influenciados tanto pelo Ciclo Eleitoral quanto por variáveis políticas e a ideologia dos partidos no governo.

A base de dados de painel utilizada para a análise estatística é composta pelos 27 estados brasileiros, no período de 1987 a 1998. Como o objetivo desta tese é analisar o comportamento fiscal dos estados durante o período democrático, estados como Acre, Amapá, Rondônia e Tocantins somente foram acrescentados a partir de

---

<sup>84</sup> Todos os testes estatísticos desta tese foram realizados com o programa STATA 9.0 para Mac OS X. O comando para a análise de OLS para erros-padrão corrigidos por painel (“OLS standard errors with *panel-correct standard error*” Beck e Katz, 1995: 03) é o *xtpcse*, opção *hetonly*. Os testes econométricos de OLS foram repetidos com o software *open source* Gretl 1.6.5, erros corrigidos com a opção PCSE, não apresentando alterações importantes nos sinais ou nos valores das variáveis.

1991, o que perfaz um total de 320 observações. Cada estado foi identificado como uma variável *dummy*, (efeitos-fixos), cujo objetivo é avaliar o impacto temporal e espacial destes sobre o modelo. Iniciam-se os testes introduzindo as variáveis econômicas e fiscais, depois as de ciclo político, e por fim as políticas. Serão apresentados nas tabelas dos modelos, o coeficiente e o erro padrão (em parênteses).

**Tabela 3** – Variáveis Independentes/Dependentes – Configuração Esperada dos Sinais

Nome das Variáveis dependentes	Resultado Primário por Receita Corrente	Despesa Primária Per Capita	Esforço Fiscal
PIB Per Capita	+ / -	+ / -	+ / -
Crescimento do PIB	+ / -	+ / -	+ / -
Taxa de Inflação	+		
Índice de Fracionalização	-	+	-
Taxa de Fragmentação	-	+	-
Número efetivo de Partidos	-	+	-
Votantes	+ / -	+ / -	+ / -
Receita Tributária Própria por Receita Corrente Líquida	+ / -	+ / -	+ / -
Despesa de Pessoal por Receita Corrente Líquida	-	+	-
Ambição Política/Reeleição	-	+	-
Cadeiras Conquistadas pela coligação eleitoral do governador eleito	+	-	+
Primeiro ano de governo	-	+	-
Segundo ano de governo	+	-	+
Terceiro ano de governo	+	-	+
Quarto ano de governo	-	+	-
Esquerda	-	+	-
Direita	+	-	+
Centro	+ / -	+ / -	+ / -
Partido do Governador apóia o Presidente	+	-	+
É continuação do governo anterior	+	-	+

**Tabela 4** – Variável Dependente – Resultado Primário por Receita Corrente Líquida (OLS)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
RCL <sub>(t-1)</sub>	0.110836 (0.0581135)*	0.314078 (0.0587313***	0.190163 (0.0671202)***	0.0415303 (0.0620952)
PIB Per Capita	-0.0190366 (0.00848408)**	-0.00160195 (0.00453986)	_____	_____
Crescimento do PIB	0.829631 (0.297008)***	0.595834 (0.334794)*	_____	_____
Taxa de Inflação	-0.00399101 (0.00125268)***-	-0.00333822 (0.00112395)***	_____	_____
Receita Tributária Própria por Receita Corrente Líquida	-0.288189 (0.150069)*	-0.100736 (0.0545973)*	_____	_____
Despesa de Pessoal por Receita Corrente Líquida	-0.599918 (0.0605343)***	-0.435017 (0.0588974)***	_____	_____
Primeiro ano de governo	-2.12259 (200448)	_____	<i>Dropped</i>	_____
Segundo ano de governo	7.63766 (1.87196)***	_____	0.660722 (2.37227)	_____
Terceiro ano de governo	8.86111 (2.0928)***	_____	4.05137 (2.01250)**	_____
Quarto ano de governo	<i>Dropped</i>	_____	-9.48657 (2.42884)***	_____
Fracionalização	_____	_____	_____	_____
Taxa de Fragmentação	-36.1038 (192213)*	_____	_____	-51.7314 (22.4428)**
Número de Partidos	-0.364132 (0,959682)	_____	_____	-1.54319 (1.40539)
Votantes	-0.864268 (0.20295)***	_____	_____	-0.759197 (0.231168)***
Ambição Política / Reeleição	-1.0775 (1.86335)	_____	_____	-3.69884 (2.08795)*
Cadeiras Conquistadas pela Coligação Eleitoral do Governador Eleito	-0.0905435 (0.0748488)	_____	_____	-0.0814982 (0.0963025)
Esquerda	-0.7333877 (3.72025)	_____	_____	3.42103 (4.66522)
Direita	0.715649 (2.61315)	_____	_____	6.66912 (3.15968)**
Centro	<i>Dropped</i>	_____	_____	<i>Dropped</i>
Partido do Governador Apóia o Presidente	4.25197 (2.49634)*	_____	_____	5.59157 (3.35233)*
É Continuação do Governo Anterior	6.76065 (2.14882)***	_____	_____	4.09803 (2.87325)**
R-ajustado	0.7263	0.3332	0.1741	0.3820
Constante	163.832 (28.4451)***	22.1278 (4.22318)***	-7.0752 (3.01250)**	99.222 (33.3812)***

Estados omitidos

Significante a \*\*\* 1%, \*\* 5% \* 10%

**Tabela 5 – Variável Dependente – Despesa Primária Per Capita (OLS)**

	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
D <sub>capta</sub> ( <sub>t-1</sub> )	0.443081 (0.069399)***	0.317798 (0.0722523)***	0.444526 (0.444526)***	0.488831 (0.0080693)***
PIB Per Capita	0.0865707 (0.100724)	0.119056 (0.0760129)	_____	_____
Crescimento do PIB	25.8458 (5.36462)***	-12.7119 (1.46594)***	_____	_____
Taxa de Inflação	-0.027991 (0.00847541)***	-0.0108858 (0.00575487)*	_____	_____
Receita Tributária Própria por Receita Corrente Líquida	-1.84557 (0.946682)*	-2.93233 (0.86866)***	_____	_____
Despesa de Pessoal por Receita Corrente Líquida	1.51193 (0.632069)**	1.62113 (0.521243)***	_____	_____
Primeiro ano de governo	<i>Dropped</i>	_____	<i>Dropped</i>	_____
Segundo ano de governo	-254.661 (32.184)***	_____	-142.441 (15.7897)***	_____
Terceiro ano de governo	-257.734 (24.8326)***	_____	-157.555 (17.5062)***	_____
Quarto ano de governo	<i>Dropped</i>	_____	<i>Dropped</i>	_____
Fracionalização	_____	_____	_____	_____
Taxa de Fragmentação	-202.550 (144.867)	_____	_____	-239.933 (220.321)
Número de Partidos	9.98155 (9.06716)	_____	_____	28.4503 (16.6954)*
Votantes	4.04297 (1.88592)**	_____	_____	-1.30278 (2.33589)
Ambição Política / Reeleição	11.3281 (14.4792)	_____	_____	31.5564 (20.585)
Cadeiras Conquistadas pela Coligação Eleitoral do Governador Eleito	0.521951 (0.690223)	_____	_____	0.748781 (0.863147)
Esquerda	3.04869 (27.9715)	_____	_____	69.1017 (58.733)
Direita	-21.7115 (18.5585)	_____	_____	-38.7913 (25.2929)*
Centro	<i>Dropped</i>	_____	_____	<i>Dropped</i>
Partido do Governador Apóia o Presidente	-12.9685 (22.2914)	_____	_____	7.03944 (24.2957)
É Continuação do Governo Anterior	-5.55896 (15.1874)	_____	_____	-28.5733 (17.9098)*
R <sup>2</sup> -ajustado	0.9503	0.9369	0.9032	0.9269
Constante	503.273 (198.874)**	740.036 (173.933)***	721.553 (197.696)***	771.128 (321.369)***

Estados omitidos

Significante a \*\*\* 1%, \*\* 5% \* 10%

**Tabela 6 – Variável Dependente – Esforço Fiscal (Regressão Logit)**

	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12
PIB Per Capita	-0.0025793 (0.003872)	-0.0010804 (0.0015349)	_____	_____
Crescimento do PIB	-0.152474 (0.1171907)	0.0462369 (0.0578446)	_____	_____
Taxa de Inflação	-0.0006496 (0.0003202)**	-0.0004966 (0.0002023)**	_____	_____
Receita Tributária Própria por Receita Corrente Líquida	-0.650217 (0.0319928)**	-0.680687 (0.0224653)***	_____	_____
Despesa de Pessoal por Receita Corrente Líquida	-0.1224954 (0.221156)***	-0.0918837 (0.0159654)***	_____	_____
Primeiro ano de governo	<i>Dropped</i>	_____	0.6103303 (0.4266086)	_____
Segundo ano de governo	0.831329 (0.5846862)	_____	1.272422 (0.4186686)***	_____
Terceiro ano de governo	1.951001 (0.6041206)***	_____	1.691523 (0.162072)***	_____
Quarto ano de governo	-1.136899 (0.7574702)	_____	<i>Dropped</i>	_____
Fracionalização	_____	_____	_____	_____
Taxa de Fragmentação	-5.905906 (4.205467)	_____	_____	-3.629471 (3.4394)
Número de Partidos	-0.1115204 (0.2687996)	_____	_____	-0.2066307 (0.2170353)
Votantes	-0.19006714 (0.0530647)***	_____	_____	-0.1089866 (0.0422352)***
Ambição Política / Reeleição	-0.3032859 (0.4816956)	_____	_____	-0.4889453 (0.4300532)
Cadeiras Conquistadas pela Coligação Eleitoral do Governador Eleito	-0.003425 (0.0231295)	_____	_____	-0.0034349 (0.0183405)
Esquerda	-0.3134945 (0.8568022)	_____	_____	0.02331785 (0.8117659)
Direita	-0.2032406 (0.6195118)	_____	_____	0.1786113 (0.4947735)
Centro	<i>Dropped</i>	_____	_____	<i>Dropped</i>
Partido do Governador Apóia o Presidente	1.281197 (0.6602657)**	_____	_____	1.07017 (0.5214896)
É Continuação do Governo Anterior	0.5927334 (0.450229)	_____	_____	-0.1828215 (0.402314)
Pseudo R <sup>2</sup>	0.3956	0.2397	0.1865	0.1723
Constante	35.7153 (8.117575)***	1.9011259 (1.37597)	-2.095001 (0.7141867)***	12.34222 (4.863782)***

Estados omitidos

Significante a \*\*\* 1%, \*\* 5% \* 10%

Os modelos das regressões lineares e binárias apresentadas nas tabelas podem ser interpretadas da seguinte forma<sup>85</sup>:

<sup>85</sup> Neste momento, é necessário fazer-se uma importante advertência metodológica quanto ao valor de R<sup>2</sup> presente nos modelos. Não deve-se dar importância demasiada a esta medida estatística, sendo mais significativo entender-se as relações lógicas causais existentes entre a variável dependente e as

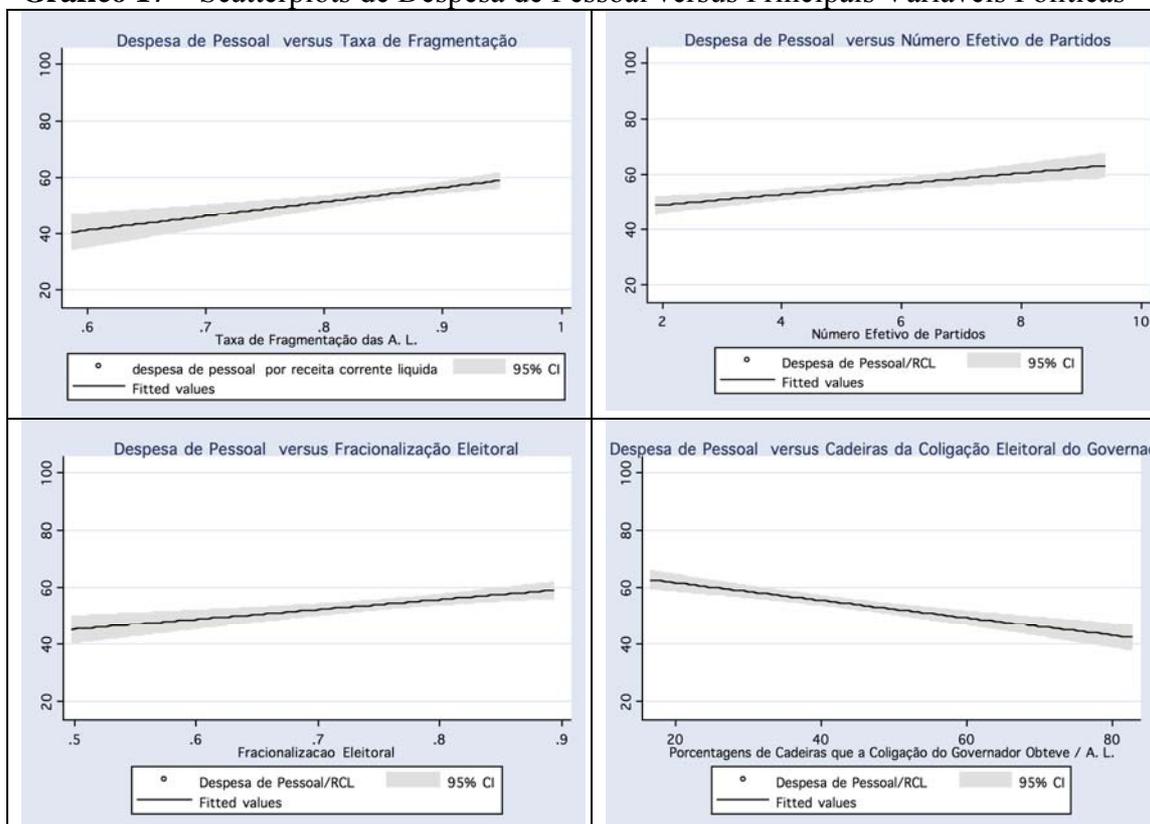
Variáveis Econômicas, Fiscais e de Gastos – Deste conjunto, PIB Per Capita apresentou-se como a variável pouco significativa para o entendimento da dinâmica do comportamento fiscal dos estados, apenas no modelo 1 a variável apresentou valor  $p < 5\%$ , contudo com baixo coeficiente. O crescimento econômico da economia nacional apresentou relações significativas com duas das três variáveis dependentes, (valores  $p < 5\%$ ). Taxa de Inflação, Receita Tributária Própria e Despesa de Pessoal demonstraram ser variáveis importantíssimas na explicação do comportamento fiscal dos estados brasileiros. A primeira apresentou fortes valores de  $p$ , todos com sinais negativos, um desempenho um pouco diferente do que imaginado inicialmente. Acreditávamos que inflação teria uma trajetória positiva para as variáveis Resultado Primário e Esforço Fiscal, pois sabe-se que os estados utilizavam sistematicamente o aumento generalizado dos preços como mecanismo de aumento da receita (através de atraso de pagamento de funcionários e fornecedores). Contudo, esta hipótese somente foi demonstrada com a variável Despesa Primária Per Capita. Receita Tributária também apresentou-se como uma variável importante, o sinal negativo apresentado na maioria dos testes parece indicar que estados que dependiam mais de receitas próprias tendiam a ter comportamento fiscal mais desequilibrado. O sinal negativo, no caso variável preditora Despesa Primária, comparado com os resultados das variáveis de Ciclo Eleitoral, indicam que estes estados tendiam a reduzir acentuadamente seus gastos nos anos pré-eleitorais. Despesa de Pessoal foi a variável deste grupo que mais demonstrou relação de causalidade com Despesa Primária e Resultado Primário, com

---

independentes. Como adverte Gujarati (1995: 211), “sometimes researchers play the game of maximizing  $R^2$ , that is, choosing the model gives the highest  $R^2$ . But this may be dangerous, *for in regression analysis our objective is not to obtain a high  $R^2$  per se but rather to obtain dependable estimates of the true population regression coefficients and draw statistical inference about them.* In empirical analysis it is not unusual to obtain a very high  $R^2$  but find the some of the regression coefficients either are statistically insignificant or have signs that are contrary to a priori expectations. *Therefore, the researcher should be more concerned about the logical or theoretical relevance of the explanatory variables to the dependent variable and their statistical significance.* If in this process we obtain a high  $R^2$ , well and good; on the other hand, if  $R^2$  is low, it does not mean the model is necessarily bad”.

todos os sinais comportando-se como esperado, negativos com Resultado Primário e Esforço Fiscal e positivo com Despesa de Pessoal.

**Gráfico 17** – Scatterplots de Despesa de Pessoal versus Principais Variáveis Políticas



Os gráficos scatterplot acima demonstram que existe uma clara relação linear entre as variáveis políticas e a despesa de pessoal dos estados. Quanto mais fragmentado apresenta-se o apoio legislativo ao governador, maior é o gasto com funcionários públicos. Observe-se que a única variável onde a relação é inversa é a porcentagens cadeiras conquistadas pela coligação eleitoral do governador eleito.

**Tabela 7** – Teste de Correlação entre Despesa de Pessoal e Principais Variáveis Políticas

Fracionalização Eleitoral	Número Efetivo de Partidos	Taxa de Fragmentação	Cadeiras Conquistadas pela Coligação do Governador Eleito
0.231**	0.243**	0.258**	-0.330**

\*\* 0.001

Ciclo Eleitoral - O comportamento fiscal dos estados demonstrou-se fortemente influenciado pelo Ciclo Eleitoral<sup>86</sup>. As eleições têm um impacto importante sobre a adoção ou não dos governos de políticas expansivas de gastos. As variáveis Primeiro e Quarto anos demonstraram problemas de *colinearidade* em alguns modelos e foram retiradas pelo STATA (*dropped*). Os testes econométricos demonstraram existir uma clara trajetória de Ciclo Eleitoral nos gastos governamentais. O Segundo ano demonstrou iniciar a recuperação nas contas dos governos dos estados. O Terceiro ano demonstrou ser o instante onde os estados adotaram comportamento de gastos públicos menos expansivos. No modelo 3, o sinal negativo do Quarto ano e o valor de  $p$  ( $< 1\%$ ) demonstra que nos anos eleitorais existe um forte aumento nos gastos governamentais. Em média, a Despesa Primária Per Capita aumenta em 20% e o Resultado Primário diminui em 15% nos anos eleitorais se comparados com o anterior.

Variáveis Políticas – As variáveis *dummies* que representam Ideologia do partido do governador surpreendentemente demonstraram ter relação com os gastos públicos. A variável Centro foi retirada dos modelos pelo STATA por apresentar problemas de *colinearidade* (*Dropped*). A variável Direita apresenta valores de  $p$  importantes nos modelos 4 e 8, e mesmos nos casos onde aquele valor não foi significativo, o sinal comportou-se como esperado. Esquerda não apresentou valor  $p$  significativo, mas os sinais corresponderam ao que afirma a teoria. A variável Fracionalização foi retirada dos modelos por apresentar problemas de *colinearidade*<sup>87</sup>. Taxa de Fragmentação apresentou significância estatística nos modelos 1 e 4, e Número Efetivo de Partidos

---

<sup>86</sup> Cossio (2001) afirma que alguns modelos de análise de desempenho fiscal dos estados parecem indicar a existência de um comportamento anticíclico, onde expansões fiscais foram mais frequentes em períodos recessivos, enquanto que contrações fiscais foram mais adotadas em anos de flutuações positivas do nível de atividade.

<sup>87</sup> Com relação as variáveis Número Efetivo de Partidos e Taxa de Fragmentação, medida pela análise dos valores de tolerância e de VIF (*Variance Inflation Factor*).

no 12. No caso da variável dependente Esforço Fiscal, nenhuma destas variáveis demonstrou significância estatística. De uma forma geral, os sinais se comportaram como esperado, a exceção de Taxa Fragmentação em relação à Despesa Per Capita, onde os sinais foram negativos, quando se acreditava seriam positivos. Porcentagem de votantes no eleitorado foi a variável política mais importante, nas cinco ocasiões onde o valor de  $p$  foi significativo esta indicou sinal de aumento de gastos. Se a maior participação de votantes em relação ao número do eleitorado for uma *proxy* de competição eleitoral, esta pode indicar que maior disputa nas eleições pode se transformar em mais despesa. Ambição Política somente indicou alguma importância no modelo 4, com  $p < 10\%$ , com sinal indicativo de aumento de gastos com a candidatura do governador ao cargo de senador (em 1998 também reeleição). As duas últimas variáveis dos modelos econométricos merecem destaque especial. Partido do Governador Apóia o Presidente e Continuação de Governo Anterior foram variáveis que em todos os modelos onde o valor  $p$  demonstrou-se significativo indicou redução de despesa pública, isto é especialmente percebido pelos modelos 1 e 4.

O impacto da variável Continuação do Governo Anterior sobre o gasto dos estados brasileiros de 1986 a 1998 é importante para esta tese. Defende-se a hipótese de que a possibilidade de continuar no poder, com a instituição da reeleição, incentivou os Executivos Estaduais a aceitarem o processo de privatização dos bancos estaduais, nas regras negociadas com o governo federal. Para um melhor entendimento do impacto desta variável nas despesas governamentais, construiu-se um modelo de regressão Logit com variáveis independentes de gastos<sup>88</sup> (social, econômico e mínima) por Receita Corrente Líquida, ideologia dos partidos do governo e a indicativa de esforço fiscal.

---

<sup>88</sup> Os conceitos de gastos seguem a classificação de Rezende (1997). Os dados referem-se ao período de 1987 a 1998.

**Tabela 8** - Variável Dependente: Continuação de Governo – Regressão Logit

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Z	P
Constante	10.46016	2.39431	4.37	0.000
Gasto Mínimo por RCL	-0.0161796	0.0075897	-2.13	0.033
Gasto Social por RCL	0.0517169	0.0158688	3.26	0.001
Gasto Econômico por RCL	-0.0020247	0.0094961	-0.21	0.831
Despesa de Pessoal por RCL	-0.0652575	0.0125855	-5.19	0.000
Direita	1.127597	0.4929664	3.75	0.000
Centro	3.196195	0.4929205	6.48	0.000
Esquerda		<i>Dropped</i>		
Votantes	-0.1325349	0.0243794	-5.44	0.000
Pseudo R <sup>2</sup>	0.2288			

O modelo Logit acima demonstra que a Continuação de Governos é também influenciada pelos tipos de gastos que os governos adotam. Despesa de Pessoal possuem relações lineares positivas com Gasto Mínimo<sup>89</sup>, e o sinal negativo destas no modelo, e positivo do Gasto Social, indica que este último tipo de despesa pode ser mais compensadora eleitoralmente.

**Tabela 9** – Teste de Correlação entre Continuação de Governo e Principais Variáveis Políticas

Fracionamento Eleitoral	Número Efetivo de Partidos	Taxa de Fragmentação	Cadeiras Conquistadas pela Coligação do Governador Eleito
-0.078	-0.106	-0.058	0.318**

\_\*\* 0.001

Como se vê na tabela acima, o impacto da continuação dos governos sobre as principais variáveis políticas é limitado às cadeiras conquistadas pela coalizão governamental. O sinal negativo das outras variáveis é um pequeno indicativo de que continuidade pode diminuir a fragmentação interna do Legislativo.

Em resumo, pode-se afirmar que os teóricos institucionalistas e do Ciclo

<sup>89</sup> Existe correlação linear de 0.405, ao nível 0.01, entre Despesa de Pessoal e Gasto Mínimo.

Eleitoral têm razão em suas conclusões, as regras do sistema eleitoral, ideologia dos partidos e as eleições impactam nas escolhas de gastos dos governantes. Taxa de Fragmentação e Ciclo Eleitoral apresentaram-se como variáveis explicativas importantes sobre o comportamento fiscal dos estados brasileiros, e o Número Efetivo de Partidos foi uma variável explicativa menos efetiva. Surpreendentemente, ideologia do partido do governador demonstrou ser um elemento importante, e agremiações partidárias de direitas foram associadas com melhor resultado primário e redução de gastos. Apoio ao presidente e continuação de governos demonstraram estar significativamente correlacionadas com balanços fiscais positivos. A regressão logit final demonstrou que existe possibilidade de associação entre Gasto Social e Continuidade de Governo.

A participação do eleitorado demonstrou ser uma variável importante para a análise do desempenho fiscal dos estados, contudo, contrariamente a afirmação de Cossio (2001: 250), - que escreveu: “a participação política da população exerce um papel disciplinador da política fiscal” -, os modelos desenvolvidos indicam que um maior percentual de votantes em relação ao eleitorado pode produzir aumento de gastos públicos e resultado fiscal negativo. Deve-se observar que Despesa de Pessoal foi uma das principais variáveis explicativas quanto ao desempenho fiscal dos estados. Testes de correlação demonstram claramente que o gasto com o funcionalismo é fortemente influenciado por variáveis políticas.

## **CAPÍTULO 4 – BANCOS ESTADUAIS, PRIVATIZAÇÃO E MUDANÇAS NAS REGRAS DO JOGO**

De acordo com a literatura clássica das relações intergovernamentais brasileiras, federalismo predatório emergiu nos anos 80 como uma das conseqüências não pretendidas do processo de democratização. A incapacidade da União ser o mecanismo de coordenação das relações federativas nacionais, fez com que os governadores adotassem uma estratégia de conflito com o governo central em torno de questões tributárias, fiscais, gasto e endividamento. Contudo, este padrão foi profundamente alterado no governo FHC. Reformas econômicas e políticas, conjuntamente com a habilidade do novo governo de utilizar os incentivos e capacidades institucionais sob seu poder, permitiram ao governo central reformular as relações federativas, estabelecendo padrões rígidos para a renegociação das dívidas estaduais e promovendo a privatização de empresas públicas estaduais, especialmente os bancos estaduais, instituições que permitiam aos governos subnacionais driblar as restrições de receitas e adotar políticas de gastos fortemente expansivas e sem cobertura orçamentária. O paradoxo existente é facilmente percebido, se a União era tão frágil como descreve a literatura clássica do federalismo, como estas mudanças foram possíveis sem alterações profundas no desenho do sistema político brasileiro?

Neste capítulo, explicar-se-á quais as razões políticas que fizeram os governos estaduais aceitarem as regras do programa de privatização destas instituições.

#### 4.1 Federalismo predatório e a crise dos bancos estaduais

Até o início da década de 1980, as instituições financeiras subnacionais apresentavam uma aparente solidez financeira. Com a crise econômica e as restrições ao financiamento externo, a partir de 1982, os governos estaduais perderam as fontes de refinanciamento de suas dívidas e cobertura dos gastos. Estas condições fizeram os estados ampliarem o comprometimento financeiro de suas empresas, que passaram a aplicar seus recursos em operações de risco com títulos estaduais. Os bancos estaduais, por sua posição na economia local, recebedores de depósitos à vista e investimentos do público, passaram a ser o principal instrumento financiador da desorganização fiscal dos estados.

No início de 1983, vários bancos estaduais demonstravam sérios problemas de estabilidade financeira, e o BACEN estabeleceu o primeiro de muitos pacotes de ajuda. O Programa de Apoio Creditício (PAC) consistiu em: a) uma linha especial de empréstimo; b) a rolagem das dívidas estaduais; e c) a transferência dos saques "a descoberto" para rubrica "Reservas Bancárias" e na conta "Depósitos de Instituições Financeiras" junto ao Banco do Brasil.

O PAC rapidamente demonstrou-se inadequado para solucionar a crise do sistema de bancos públicos subnacionais por duas razões: 1) o problema de iliquidez era crítico, afetando praticamente todas as instituições financeiras estaduais, que estavam cada vez mais fortemente comprometidas com o financiamento da despesa corrente de seus controladores; e 2) os bancos estaduais preferiram recorrer cada vez mais aos recursos subsidiados dos Empréstimos de Liquidez do Banco Central, para reequilíbrio de seu caixa, do que os do mercado aberto com juros bem mais elevados.

O Relatório de Atividades do Departamento de Operações Bancárias do BACEN de 1984 coloca que, de acordo com a legislação vigente da época, a autoridade monetária poderia intervir e/ou liquidar os bancos estaduais que demonstrassem dificuldades crônicas de liquidez. Contudo, também percebia que isto não era possível de ser realizado, tanto por causa da questão política quanto pelos perigos possíveis de crise sistêmica, causada pela possível perda de confiança do público no sistema bancário. Aparentemente a burocracia do Banco Central e sua diretoria tinham posições divergentes sobre a capacidade legal da instituição de agir. O arcabouço jurídico (lei 6024/1974) à disposição do BACEN era claro, qualquer banco privado ou público não-federal, poderia sofrer intervenção ou ser liquidado *ex-officio*, desde que violasse as práticas de boa gestão bancária<sup>90</sup>.

Em maio de 1984, o PAC foi ampliando transformando-se em Programa de Recuperação Econômico-Financeira (PROREF). O novo programa continha dois tipos de empréstimos, um para os débitos antigos e outro para os encargos destes (penas e multas oriundos do não pagamento das rubricas "Reservas Bancárias", "Depósitos de Instituições Financeiras" e "Empréstimos de Liquidez"). Das vinte quatro instituições financeiras estaduais existentes à época, 16 poderiam ser incluídas no PROREF imediatamente, oito deles dependeriam de maiores ajustes, inclusive contratação de empréstimos no mercado externo, para “capitalização e/ou pagamento de dívidas vencidas de responsabilidade dos Estados e de empresas ligadas” (BACEN, 1984: 06). As regras do PROREF começaram a ser afrouxadas no final de 1984.

Os efeitos do PROREF sobre a saúde financeira dos bancos estaduais foi

---

<sup>90</sup> “O curioso do quadro então vigente era que o Banco Central, embora dispondo de ordenamento legal que lhe permitisse intervir e liquidar instituições de crédito oficial, ficava tolhido em sua ação porque não poderia desconhecer as conseqüências traumáticas da aplicação pura e simples do mecanismo criado pela Lei nº 6.024, de 13.03.74, quer no campo político-institucional, quer no âmbito dos sistemas financeiro e do mercado de capitais, pelo rompimento do salutar e primordial princípio da fé pública” (BACEN, 1984: 05), (itálicos adicionados).

limitado, não alterando a estrutura de financiamento dos governos estaduais, que continuavam gastando mais do que arrecadavam e utilizando seus bancos como “apêndices” dos Tesouros. A precária saúde numérica das instituições financeiras estaduais começou a ruir sob efeitos negativos e positivos do Plano Cruzado.

Em 28 de fevereiro de 1986, com uma inflação mensal em torno dos 20% e anual de quase 290%, o presidente José Sarney anunciou um audacioso e arriscado plano de estabilidade macroeconômica. Baseado em uma perspectiva de análise heterodoxa das causas da alta inflação no Brasil, o Plano Cruzado tinha como objetivo primeiro quebrar o pressuposto de *inercialidade* que muitos atribuíam ao aumento generalizado dos preços relativos da economia. Não obstante o sucesso inicial, o programa terminou melancolicamente num grande e imenso fracasso econômico.

O congelamento de preços teve um impacto profundo em toda a economia, pois ao mesmo tempo que eliminou a inflação começou a produzir imensas distorções no sistema realocativo de preços. As empresas que tinham reajustados seus preços, imaginando uma inflação futura, não tiveram problemas imediatos com o congelamento, contudo aquelas que não o tinham feito estavam com os valores de venda de seus produtos defasados, e quanto mais durasse a proibição de reajuste, maiores seriam as distorções no sistema de preços.

O fim da inflação e a taxa de juros negativa em termos reais praticada pelo Banco Central, produziram um *boom* de consumo e crescimento econômico. Os consumidores elevaram abruptamente seus gastos em face do aumento real de salários e da transformação de haveres não-monetários (poupança) em moeda corrente. À medida que a economia crescia, muitos setores aproximavam-se da capacidade plena de produção. A economia superaquecida e a impossibilidade física do aumento da produção geraram fortes pressões inflacionárias de demanda.

O congelamento do câmbio também demonstrou-se desastroso para o Plano Cruzado. No início de 1984, o país possuía um superávit comercial de 1 bilhão de dólares ao mês. O câmbio oficial fixo aumentou a demanda por produtos importados e produziu-se um ágio constante no mercado paralelo.

O *mix* de câmbio congelado e taxas de juros internas abaixo do nível médio das taxas internacionais produziram fuga de capitais, e as balanças comercial e de pagamentos se deterioraram rapidamente. As reservas em moeda internacional a um nível crítico, tão crítico que o país viveu uma crise cambial e foi obrigado a decretar moratória do pagamento da dívida externa em 1987.

No nível estadual, os governadores estavam envolvidos com as eleições, e um problema inesperado, a baixa inflação acabara com o *float* bancário, ou seja, a rentabilidade que o imposto inflacionário proporcionava ao setor financeiro. Os bancos privados rapidamente reestruturaram-se, adotaram programas de ajuste de custos (demissão e cortes de despesas operacionais), aumento nas tarifas e redirecionamento das operações de crédito. Os bancos estaduais, ao contrário de suas congêneres privadas, não adotaram programas de ajustes na sua estrutura administrativa. A rarefeita recuperação propiciada pelo PROREF aos bancos estaduais foi destruída pela desaceleração da inflação e pela utilização pelos governadores, mais uma vez, destas instituições como financiadoras dos Tesouros Estaduais.

Em junho de 1986, o Congresso Nacional instituiu a lei n.º 7492, conhecida como Lei do Colarinho Branco, que tipifica os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. As eleições ocorreram sob os auspícios da nova lei, que foi zelosa e solenemente desrespeitada pelos governadores de estado. Os estados não tinham qualquer folga financeira, e utilizaram novamente os bancos estaduais como

sustentáculos de suas políticas de gastos. Se normalmente o Banco Central tinha que ser condescendente com a forma nefasta como os bancos eram geridos, para evitar conflitos entre os governos estaduais e a União, em ano eleitoral era simplesmente impossível controlar o uso destas instituições. No ano de 1986, em média, 80% das operações de créditos dos bancos estaduais foram realizados com o setor público (BACEN, 1987).

No início de 1987, a situação financeira dos bancos estaduais era crítica e o governo federal teve de agir antes que a crise financeira dos bancos se alastrasse e atingisse todo o setor bancário. A solução foi a instituição de um novo conjunto de regras que autorizasse ao Banco Central a assumir a administração de instituições financeiras públicas e privadas em dificuldades crônicas.

O Regime de Administração Temporária Especial (RAET) foi instituído em 25 de fevereiro, e sete instituições financeiras estaduais sofreram intervenção: BANERJ, BEM, BESC, BADESC, BEC, BDRIO, BEMAT, posteriormente mais três bancos foram inseridos no programa: BANEBA, MINASCAIXA, CREDIREAL E BANPARÁ.

O RAET foi claramente um mecanismo criado pelo governo federal para evitar a liquidação extrajudicial dos bancos estaduais. A legislação de 4595/64 somente permitia ao Banco Central intervir em instituições financeiras não-federais ou privadas, com o objetivo final de extingui-los. O novo regime de administração criado aumentou bastante o grau de liberdade do BACEN, para administrar crises de liquidez do setor bancário. No fundo, o RAET é um resultado do *endogenizamento*, pelo governo central dos *limites políticos* que o federalismo predatório estabelecia para a ação do Banco Central e do governo central junto aos bancos estaduais.

**Tabela 10** - Regimes Especiais (1987-2001)

Instituição	RAET	Liquidação Extrajudicial
-------------	------	--------------------------

	Decretação	Término	Decretação	Término
BANERJ	26/02/1987	27/02/1989	30/12/1996	06/02/2002
BEM	26/02/1987	22/09/1988		
BESC	26/02/1987	27/02/1989		
BADESC	26/02/1987	27/02/1989		
BEC	26/02/1987	30/12/1988		
BDRIO	26/02/1987	16/08/1988	16/08/1988	28/12/1988
BEMAT	26/02/1987	27/02/1989		
	02/02/1995	28/01/1998	28/01/1988	02/06/1999
BANEB	18/03/1987	17/03/1989		
MINASCAIXA	15/05/1987	15/05/1989	15/03/1991	24/08/1998
CREDIREAL	15/05/1987	15/05/1989		
BANPARÁ	29/05/1987	29/05/1989		
PRODUBAN			16/11/1988	05/09/1989
	05/09/1989	04/09/1991	22/07/1997	-
	23/01/1995	22/07/1997		
BEP	07/06/1989	10/10/1990	09/04/1991	27/01/1994
BANACRE	07/06/1989	31/07/1990		
BADESUL			07/03/1989	14/03/1990
	14/03/1990	31/01/1992		
BADERN			20/09/1990	20/01/2000
CAIXEGO			20/09/1990	21/10/1997
PARAIBAN			20/09/1990	18/03/1994
BADEP			05/02/1991	08/08/1994
BANDEPE	27/09/1991	17/03/1992		
BANESPA	30/12/1994	26/12/1997		
BDRN			30/12/1994	20/01/2000
BERON	20/02/1995	14/08/1998		
BANAP			03/09/1997	28/07/1999

Fonte: BACEN/Deliq in: Salviano Junior, 2004: 59

O RAET produziu quatro situações: a) treze instituições foram colocadas somente em regime especial de administração, e conseguiram a reconstituição de sua situação financeira, sendo entregue depois a seus controladores; b) quatro bancos estaduais estavam em situação financeira tão frágil, que foram colocados em situação de Liquidação, imediatamente à intervenção; c) cinco instituições primeiro sofreram intervenção e depois foram colocadas pelo Banco Central em situação de Liquidação Extrajudicial; e d) em quatro instituições, o processo de Liquidação foi revertido, voltando os bancos a funcionar. O mais importante é que, depois de passar pelo regime de administração especial, o *status quo* do banco estadual era recomposto, retornando ao controle total dos governadores sem qualquer mecanismo que pudesse evitar a utilização das instituições como extensões dos Tesouros.

Durante o governo José Sarney ainda foram executados mais três programas

de estabilização macroeconômica: Cruzado II (1986), Bresser (1987) e Verão (1989), todos fracassaram. De acordo com a literatura clássica, o federalismo predatório foi uma variável interveniente significativa para o fracasso de cada uma destas iniciativas.

Após as eleições, foi anunciado o Plano Cruzado II, com um novo congelamento de preços, empréstimos compulsórios, forte aumento dos preços públicos, controles de gastos federais e redução das transferências não-constitucionais. Com poucos meses a inflação voltou a crescer, obrigando o BACEN a aumentar abruptamente a taxa de juros nominal, que passou de 32,46% em novembro de 1986 para 757,45% em fevereiro de 1987. Os governadores, em face do novo quadro econômico e das dificuldades impostas aos bancos estaduais com o fim do *float*, passaram a não pagar as dívidas já contratadas.

Em junho de 87, o governo decretou um plano econômico, o Plano Bresser, que tinha como um dos seus eixos centrais, equalizar o problema das contas públicas, ajustando as despesas do governo federal à sua receita. Foi decretado um novo congelamento de preços e salários, por três meses. No final de 1988, o programa de estabilização econômica mostrava sinais de total esgotamento, e para restringir a capacidade de endividamento dos estados, o ministro reduziu profundamente os limites de operações dos bancos estaduais e órgãos de financiamento federal para os governos estaduais, proibindo inclusive o Banco do Brasil e o BACEN de fornecerem novas formas de empréstimo para a rolagem de dívidas antigas, e congelando as operações de ARO.

Em janeiro de 1989, o governo Sarney, através de seu último ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega, tentou ainda outro pacote de medidas para sanear a economia: o Plano Verão. Como os anteriores, este determinou um novo congelamento de preços, criação de uma nova moeda (Cruzado Novo), o fim da

correção monetária e controle dos gastos públicos. Como todos os demais planos econômicos de estabilização, este também não obteve os resultados pretendidos.

Do lado das relações intergovernamentais, os governadores reagiram energicamente a estratégia do ministro de congelar o nível de créditos que os bancos estaduais poderiam oferecer aos estados (bloqueando a transferência de recursos aos que já estavam inadimplentes), permitindo a rolagem de apenas do principal da dívida contratada já vencida e exigindo o pagamento dos juros e encargos destas. No final de maio de 1989, o ímpeto do governo central em controlar o endividamento público dos estados começou a arrefecer, e estabeleceu-se um jogo de “fecha e abre o cofre”, onde primeiro o Executivo Federal fixava para os estados limites rígidos para os saldos de empréstimos e proibição de contratação de novas dívidas, depois estabelecendo exceções às regras era resultado de dois fatos: 1º a fraqueza, não apenas de um governo em final de mandato, mas principalmente da União enquanto coordenadora das políticas públicas, em um país fortemente heterogêneo, num instante de crise total de um modelo de desenvolvimento e transição democrática; e 2º a incapacidade dos estados de pagarem os encargos dos compromissos vencidos (principal, multas e juros) e restringir a contratação de novos empréstimos, sem limitar a capacidade destes governos de fazer políticas públicas.

Para os governadores era escolher entre pagar as suas dívidas, adotar programas de restrição de gastos ou executar políticas públicas que garantissem as vitórias nas próximas eleições. Na falta de restrições institucionais hierárquicas críveis e claras, que obrigassem a todos os governadores a adotar a mesma política de contingenciamento de gastos públicos e impossibilitasse a externalidade dos custos destas políticas para o sistema econômico como um todo, eles escolheram o óbvio, gastar mais e agir como um *veto player* às políticas macroeconômicas contracionistas,

impedindo o governo federal de restringir seus meios de financiamento.

Os governos estaduais passaram a depender cada vez mais dos seus bancos para financiamento de seus gastos e de empréstimos de instituições privadas. As operações, baseadas na troca de antecipação de receita orçamentária por títulos da dívida mobiliária, ocuparam os espaços dos recursos federais e constituíram um caminho perigoso de captação de recursos, devido ao aumento abrupto que estavam sofrendo as taxas do *overnight*, desde o fracasso do Plano Cruzado, e o *spread* embutido nas operações, em razão do risco de *default*.

A importância da dívida mobiliária sobre o total do endividamento passou de 28,94% em 1987 para 44,29% em 1989. “São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul respondiam por mais de 90% do total da dívida mobiliária e se valeram do lançamento de novos títulos para fugir às limitações de crédito. As demais unidades, no entanto, participaram de modo marginal nesse mercado e tiveram dificuldades de romper esta barreira” (LOPREATO, 2002: 166).

Os conflitos entre a União e os estados pelo controle de gastos e endividamento público tornou-se um verdadeiro “Dilema do Prisioneiro” federativo, com conseqüências desastrosas para a economia nacional. A falta de mecanismos institucionais de coordenação política do federalismo fiscal produziu um modelo de relações predatório, onde as políticas eram definidas de acordo com as circunstâncias e forças do momento. O governo federal tentou impor regras rígidas de gasto e financiamento e os estados burlaram-nas ou ameaçaram retaliar o Executivo Federal, caso as regras de controle fossem realmente cumpridas. Cedendo sempre, a União ainda oferecia favores e renegociava as dívidas contratadas, atuando contra as diretrizes de seus próprios programas de estabilização. No fim, o governo federal deixou de fazer políticas de controle de gastos, deixando os estados adotarem uma

postura agressiva de endividamento junto a seus bancos estatuais, como sucedâneos dos instrumentos federais de financiamento, deixando a construção de novas relações federativas para o próximo governo.

O governo Collor começou em 15 de março de 1990, com o programa de estabilização macroeconômica mais *draconiano* da história brasileira. O Plano Brasil Novo possuía as seguintes medidas: extinção do cruzado novo e retorno do cruzeiro como moeda nacional; o bloqueio, por 18 meses, dos haveres não-monetários (depósitos em contas correntes e cadernetas de poupança) existentes no sistema bancário que ultrapassassem os 50.000 cruzados novos; corte de despesas públicas; fim de subsídios e incentivos fiscais; congelamento de preços e salários; lançamento do Programa Nacional de Desestatização (com extinção de vários órgãos do governo, entre eles: Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Brasileiro do Café, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, Departamento Nacional de Obras contra a Seca); e abertura unilateral às importações.

A mais importante medida do programa foi o bloqueio da liquidez dos haveres financeiros do sistema bancário nacional<sup>91</sup>. O Plano Collor definia que o processo inflacionário tinha duas causas básicas: a fragilidade financeira do déficit público e a excessiva liquidez monetária na economia<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> O bloqueio dos haveres financeiros em caderneta de poupança e conta corrente atingiu 70% dos depósitos bancários, a redução da liquidez da economia foi brutal, e os meios de pagamento, porcentagem do PIB, caíram de 30% para 9%. A inflação (INPC) despencou de 82,18% em março para 14,67% e 7,31% nos dois meses subsequentes. O PIB caiu no primeiro semestre 2,5% e no segundo 8,2%.

<sup>92</sup> “São muito dispersas e fragmentadas as informações sobre a gênese do Plano Collor, ou seja, sobre como e quando a equipe de Collor se decidiu pelo bloqueio. Não foram divulgados documentos. Vieram a público apenas textos curtos e declarações esparsas. Com base no que está disponível, pode-se afirmar que só no início de janeiro de 1990, a dois meses e meio da posse, a proposta foi adotada pelos economistas reunidos em torno de Zélia Cardoso de Mello, futura ministra da Economia, e levada ao presidente eleito. O desenho das medidas deve ter sido muito influenciado por uma proposta discutida na assessoria do candidato do PMDB, Ulysses Guimarães, durante o primeiro turno das eleições presidenciais de 1989. Quando ficou claro o esvaziamento da campanha de Ulysses, a proposta foi levada para a candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, do PT, obteve grande apoio por parte de sua assessoria econômica e chegou à equipe de Zélia depois do segundo turno, realizado em 17 de dezembro” (CARVALHO, 2006: 102).

O impacto do Plano Collor no cofre dos estados foi muito forte. O enxugamento da liquidez reduziu muito a arrecadação do ICMS no primeiro semestre do ano e as regras que instituíram o programa fez os títulos estaduais perderem mercado.

A forte restrição de liquidez e a perda das receitas de *float* provocaram uma séria crise no sistema financeiro nacional, particularmente nas já combalidas instituições estaduais, que tiveram que ser socorridas pelo Banco Central. A crise ganhou nova dimensão com o crescimento exponencial da dívida mobiliária estadual, pela aceleração da taxa de juros a partir do meio do ano, e o aumento do custo de captações das instituições estaduais junto ao mercado.

A partir de março, antecipando às dificuldades que se abateriam sobre o sistema financeiro com a restrição da liquidez, o Banco Central criou novas linhas de empréstimos às instituições financeiras. Contudo, estas medidas logo demonstraram-se insuficientes, e o impacto da redução dos meios de pagamento foi tão intenso que o BACEN passou a temer pela ocorrência de uma crise sistêmica de iliquidez. Em julho, procurando equacionar as dificuldades que se abatiam sobre os bancos, o Banco Central e o CMN instituíram, via resolução nº 1735, um programa especial de recuperação financeira destinado a atender todas as instituições bancárias, que demonstrassem capacidade de solvibilidade.

Em face das dificuldades que várias instituições financeiras estaduais sofriam, o Banco Central passou a agir de forma mais enérgica. Em setembro iniciou-se o processo de Liquidação Extrajudicial dos bancos dos estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Caixa Econômica de Goiás<sup>93</sup>.

Com a forte queda do PIB, causada pela restrição à liquidez, houve uma

---

<sup>93</sup> De acordo com Paes (1996: 22), “a reação dos governadores foi virulenta, mas o Banco Central foi determinado”.

redução na arrecadação do ICMS. O ano de 1990 era um ano eleitoral, e em face da escassez de recursos para gastar, os governadores utilizaram mais uma vez as ARO como forma de aumentar a disponibilidade de caixa. As operações de ARO não eram os únicos instrumentos utilizados pelos governos estaduais para se capitalizar junto a seus bancos, empréstimos indiretos, com a venda de títulos estaduais e municipais ao mercado com direito à recompra, também eram bastante utilizados. O próprio Banco Central estimulava fortemente o comportamento irresponsável dos bancos estaduais e do mercado financeiro ao fornecer garantia última de cobertura dos títulos dos Tesouros Estaduais. Quando uma instituição financeira estadual não era capaz de readquirir os títulos oferecidos, o BACEN normalmente aceitava absorver estes papéis trocando-os por títulos federais.

A questão é que, como os títulos estaduais são emissões dos tesouros, deveriam ser vendidos diretamente ao mercado, e não concentrados nos bancos estaduais, e muito menos serem sustentados pelo Banco Central.

**Tabela 11** – Comparação entre a Situação dos Bancos Estaduais e dos Privados

Período de jun/88 a dez/90	Estaduais	Privados
Funding oficial/passivo	56% a 40%	6%
Operações de Crédito	63% a 81%	2 a 5%
Créditos atrasados	8,5%	3 a 6%
Assistência Financeira	1,24%	0,22%
Despesas de Pessoal/total	8,5%	4,3%

Fonte: BACEN, 1992: 139.

A deterioração dos bancos estaduais como instituição financeira é algo claro. Em 1990, os passivos já ultrapassavam em média 40% do patrimônio líquido<sup>94</sup>, e as operações de crédito aos governos estaduais chegava, muitas vezes, a mais de 80% da capacidade de empréstimo. O volume de títulos estaduais e municipais, como

<sup>94</sup> De acordo com Sérgio Machado, deputado federal do Ceará, “só no primeiro semestre de 1991, os furos e buracos dos bancos estaduais representaram 111% da variação da base monetária” (BACEN, 1992: 139).

proporção do total de títulos e valores mobiliários, nas carteiras dos bancos estaduais era em média de 27%, contra 3,7% dos seus congêneres privados. A única coisa que sustentava estas instituições eram as constantes assistências financeiras do Banco Central, que ficava assim impedido de manter uma política fiscal e monetária rígida.

Na realidade, as operações de assistência financeira e empréstimos de liquidez que o Banco Central vinha executando desde 1983, para evitar a falência dos bancos estaduais, terminaram se transformando em um mecanismo de financiamento indireto da União para os governos dos estados. Os recursos que o BACEN disponibilizava para o salvamento das instituições financeiras estaduais iam sempre parar no mesmo lugar, nos Tesouros Estaduais..

Em maio de 1992, o governo federal iniciou uma nova rodada de ajuda aos bancos estaduais. O CMN fez o aporte de vinte milhões de dólares para cada uma das instituições que haviam sofrido processo de Liquidação Extrajudicial dois anos antes, exigindo que estas cumprissem metas para redução de custos, inclusive com demissão de funcionários. O Banco Central voltou a permitir que as instituições financeiras realizassem operações compromissadas com títulos públicos.

Em outubro, o vice-presidente Itamar Franco assumiu interinamente a Presidência da República, sendo formalmente aclamado presidente com a renúncia de Fernando Collor em 27 de dezembro.

#### 4.2 Plano Real, privatização dos bancos estaduais e reeleição

A situação da economia brasileira no início de 1993 era muito delicada, a inflação do ano anterior havia chegado a 1.174,67%, o PIB recuado -0,8% e a taxa de desemprego aberto era de 8%. Contudo, o governo Itamar Franco demorou alguns

meses para iniciar um novo programa de estabilização macroeconômica. Mudanças constantes de ministros, especialmente na área econômica; a falta de uma sólida base parlamentar e um grande escândalo de corrupção envolvendo integrantes da Comissão Mista do Orçamento do Congresso Nacional, que desembocou em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) prejudicavam a articulação governamental. Vai ser somente em maio de 1993, com a posse de Fernando Henrique Cardoso, até então titular da pasta das Relações Exteriores, no cargo de ministro da Fazenda, que o governo vai adquirir mais solidez institucional e política.

Em 14 de junho, o governo anuncia o PAI (Plano de Ação Imediata), com o objetivo de realizar um consistente ajuste fiscal nas contas públicas da União. O diagnóstico dos problemas econômicos brasileiros foi claramente estabelecido na exposição de motivos.

É a desordem financeira e administrativa do setor público, com seus múltiplos sintomas:

- penúria de recursos para o custeio dos serviços básicos e para os investimentos do governo que são indispensáveis ao desenvolvimento do país;
- vazamento dos recursos da República pelos ralos do desperdício, da ineficiência, da corrupção, da sonegação e da inadimplência;
- endividamento descontrolado dos Estados, Municípios e bancos estaduais;
- exacerbção dos conflitos distributivos em todos os níveis.

A desordem financeira acaba por comprometer uma faculdade absolutamente essencial do Poder Público, que é interpretar as prioridades da Nação na ordenação do gasto público.

Se o governo não consegue praticar uma política fiscal voltada para o futuro, o Banco Central, por seu lado, se vê impossibilitado de praticar uma política monetária ativa. A prescrição essencial do tratamento também é conhecida. O governo precisa arrumar sua própria casa e pôr as contas em ordem.

Duas semanas após o lançamento do PAI, o CMN publica a resolução 1996, determinado ao Banco do Brasil que comunicasse ao Ministério Público Federal (MPF) qualquer violação ao artigo 28 da Lei do Colarinho Branco, que proibia expressamente às instituições financeiras emprestar a seus controladores diretos ou indiretos, afirmando que a norma valia para *qualquer* instituição financeira, inclusive as pertencentes à União e aos governos dos estados.

As operações de antecipação de receita e os empréstimos diretos dos bancos estaduais aos seus controladores são praticamente congelados após a publicação da resolução 1996 (Paes, 1996). A portaria do CMN se tornou crível para os dirigentes destas instituições e os governadores de estado por duas razões: primeiro, afirmava claramente que a Lei do Colarinho Branco valia para todas as instituições financeiras públicas, sem exceções e segundo, por colocar um novo ator no jogo, o Ministério Público Federal (MPF), que estava institucionalmente fora do alcance da influência política dos governadores de estado.

O PAI foi a primeira das três etapas de implantação do Plano Real. As medidas de ajuste fiscal instituídas nesta fase do programa de estabilização buscavam equalizar o desajuste entre receitas e despesas da União, para isto o Executivo Federal atuou nas duas pontas do problema: reduzindo os gastos e aumentando a arrecadação de impostos. Ao contrário dos planos anteriores, o PAI observava que o sucesso do programa não seria apenas resultado do esforço de contenção de despesas da União, também seria consequência do controle do endividamento dos estados e municípios. Neste campo, o problema das instituições financeiras públicas subnacionais ganha um lugar de destaque junto com a questão das dívidas estaduais.

Na impossibilidade política de se conseguir um ajuste fiscal efetivo, consequência direta dos custos de transação inerentes ao processo, o governo federal negociou no Congresso Nacional no final de 1993 a aprovação de um mecanismo provisório de acerto das contas públicas, o Fundo Social de Emergência (FSE). A função do FSE era permitir a redução da rigidez existente entre a vinculação de receitas e o financiamento de despesas não-comprimíveis, estabelecidos pela Constituição de 1988. FSE permitiu a União reter vinte por cento de todas as receitas tributárias do orçamento federal, deduzidas às transferências constitucionais aos

estados e municípios, fundos regionais e o Imposto Territorial Rural (ITR). O FSE incorpora ainda 100% do Imposto de Renda retido na fonte dos servidores do Executivo. A não realização de importantes reformas no aparelho de estado brasileiro, especialmente nas áreas tributária, fiscal, previdenciária e administrativa, pela falta de acordo entre os principais atores do jogo político nacional, obriga a prorrogação deste arranjo temporário até o momento.

O segundo momento da instituição do Plano Real foi a criação de um indexador único da economia, a Unidade Real de Valor (URV), que durou quatro meses – de março a junho de 1994. O objetivo deste instrumento era promover o realinhamento de preços e contratos por um índice comum, que era fixado diariamente. A URV permitiu a reindexação da economia, retirando o caráter inercial do processo inflacionário.

O último momento do programa foi o lançamento da nova moeda. Em 30 de junho de 1994, a URV foi transformada no Real. A nova unidade monetária foi capaz de trazer para o país uma moeda com todas as suas características: valor, conta e meio de troca.

A solução para as constantes crises financeiras dos bancos estaduais<sup>95</sup> fazia

---

<sup>95</sup> “A primeira etapa, de ajuste das contas do Governo, teve início em 14 de junho de 1993 com o programa de Ação Imediata -- PAI, que estabeleceu um conjunto de medidas voltadas para a redução e maior eficiência dos gastos da União no exercício de 1993; recuperação da receita tributária federal; *equacionamento da dívida de Estados e Municípios para com a União; maior controle dos bancos estaduais; início do saneamento dos bancos federais e aperfeiçoamento do programa de privatização.* (...) O exercício de 1993 encerrou-se com um superávit operacional do setor público (incluindo União, Estados e Municípios e empresas estatais) igual a 0,25 por cento do PIB, e o primeiro trimestre deste ano com um superávit igual a 1,00 por cento do PIB. A consistência desses resultados fiscais e a firmeza da vontade política para reiterá-los constituem o verdadeiro alicerce sobre o qual a nova moeda vem agora se assentar. (...) *Embora suficiente para imprimir confiabilidade ao REAL, o equilíbrio fiscal obtido, para ser duradouro, requer mudanças adicionais no arcabouço administrativo e financeiro do Estado brasileiro, envolvendo alterações da Constituição no que respeita à organização federativa, sistema tributário, elaboração do orçamento, funcionalismo, previdência social e intervenção no domínio econômico.* O Governo de Vossa Excelência encaminhou ao Congresso Nacional um conjunto de sugestões nesse sentido, com vistas à revisão constitucional prevista pelo art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *O fim da revisão, sem a apreciação dos pontos mencionados, deixa para o Presidente e o Congresso a serem eleitos o desafio de viabilizar as reformas necessárias*” (Exposição de motivos, nº 205).

parte da agenda política dos formuladores do Plano Real, e estava coligada diretamente com programas de privatização. A resolução da questão fiscal e de endividamento dos estados era percebida como fundamental para a consolidação de um programa macroeconômico consistente, que produzisse estabilidade de preços e crescimento econômico sustentado a longo prazo, e a privatização das empresas estatais estaduais era um dos caminhos necessários para o controle das dívidas dos estados.

O Plano Real desde seu início demonstrou ser diferente dos outros programas de estabilização realizados. Foi feito às claras, apresentado e discutido com a sociedade, realizado em etapas tecnicamente coerentes e de conhecimento público, apesar da acusação de *dirigismo* eleitoral que fazia a oposição. Seu sucesso foi imediato, a inflação caiu em julho de 40,00% para 7,56% e 1,75% nos meses posteriores. Depois de uma década de alta inflação, baixo crescimento econômico e programas econômicos que fracassaram, o país possuía um plano que dava certo. O sucesso imediato do Plano Real elevou a popularidade do ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que venceu com 54,3% dos votos, sete adversários no primeiro turno da eleição presidencial.

O impacto do fim da inflação foi enorme sobre o Sistema Financeiro Nacional, a participação dos bancos no PIB caiu de 15,6% em 1993 para 12,4% em 1994 e 6,9% em 1995. Os ganhos inflacionários das instituições financeiras eram altos antes da instituição do Plano Real, em média os bancos lucraram mensalmente R\$ 400,00 milhões (1993). No segundo semestre de 1994, estes ganhos haviam caído para menos de cento e vinte milhões de reais ao mês<sup>96</sup>. A rentabilidade e o lucro total das instituições teve um pequeno acréscimo devido as altas taxas de juros praticadas pelo

---

<sup>96</sup> Dieese *apud* Filgueiras, 2002: 167.

Banco Central, aumento generalizado das tarifas bancárias e reestruturação administrativa, contudo vários bancos, privados e públicos, demonstram rapidamente claros sinais de insolvência. As altas taxas de juros praticadas pelo Banco Central produziram elevados níveis de inadimplência e alguns bancos privados, que possuíam excesso de empréstimos de difícil recebimento, passaram a operar a descoberto. A delicada situação do setor bancário fez o governo instituir dois programas de ajuste: o PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) e o PROES (O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária).

O PROER foi instituído pela Medida Provisória n.º 1179 de 03/11/95, seu funcionamento se deu de acordo com resolução CMN n.º 2.208 e diversas circulares do Banco Central que trataram da reestruturação de carteira de ativos e passivos, fusões, transferência de controle acionário, modificação de objeto social e créditos junto ao Fundo Garantidor de Crédito. Sofreram intervenção/liquidação os bancos privados Econômico, Nacional, Banorte, Bamerindus e Mercantil de Pernambuco.

O governo Fernando Henrique Cardoso é considerado por muitos pesquisadores um divisor de águas nas relações federativas brasileiras<sup>97</sup>. De 1982 a 1994, as relações entre a União e as unidades subnacionais foi regida por um jogo não-cooperativo, onde os governadores de estado eram os principais *veto players* do processo. Acordos de rolagem de dívidas eram estabelecidos, e depois regamente descumpridos, sem que houvesse qualquer tipo de punição institucional, o que estimulava no final um comportamento *free-rider* dos atores. Os principais pontos de veto eram as medidas de ajuste fiscal para o controle do déficit público. Com os contínuos fracassos dos programas de estabilização da economia, consolidou-se na

---

<sup>97</sup> Abrucio e Loureiro (2004), Leite (2001), Sola e Kugelmas (2002), Sola, Garman e Moíses (2002), dentre outros.

percepção na burocracia econômica, que a principal causa de inflação no Brasil era a crise fiscal do Estado. A solução, um ajuste efetivo das contas públicas, que também restringisse a capacidade de gastos dos estados. Com o Plano Real foi constituída uma *janela de oportunidades* que permitiu ao governo federal impor aos governadores de estado, durante os processos de renegociação de dívidas, regras que aumentaram os custos de transação<sup>98</sup> para os estados desertores, e a redução da participação dos estados no setor bancário.

Além das conseqüências econômicas do Plano Real, a coincidência das eleições para a Presidência da República e governos dos estados, e o desejo do presidente eleito no sucesso do seu programa de estabilização são percebidos como importantes variáveis no aumento da influência política sobre as unidades subnacionais e o Poder Legislativo Federal.

Para a maioria dos pesquisadores ocorreu no primeiro governo FHC uma profunda mudança na *natureza* das relações federativas. Mas isto não é consenso completo. Samuels (2003) argumenta que é inegável as alterações nos padrões do relacionamento federativo do país, no entanto, o federalismo brasileiro ainda é potencialmente um ponto de veto às ações do Poder Executivo Federal. O que aconteceu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi uma diminuição significativa na capacidade dos governadores, de individualmente, adotarem comportamentos do tipo *free-rider*. De acordo com a argumentação de Samuels (2003), uma mudança na natureza do federalismo brasileiro, necessariamente implicaria em alteração do seu desenho institucional do sistema eleitoral e de estrutura de carreiras parlamentares na Câmara Baixa do parlamento federal.

Um exemplo desta divergência de percepções pode ser materializada na

---

<sup>98</sup> A lei n.º 9496/93 estabeleceu como punição, no caso de não pagamento dos valores contratados, a retenção dos valores do Fundo de Participação dos Estados.

análise da instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1993. Para Abrucio (2002) foi o primeiro momento onde o governo federal foi capaz de neutralizar o poder de veto dos “barões da federação”, efetuando concessões mínimas. Aqui o entendimento é diverso, o FSE foi a *solução de compromisso* possível a que os atores do jogo federativo conseguiram. Houve concessões de parte a parte, ninguém impôs suas primeiras preferências.<sup>99</sup>

Todas as conclusões aqui apresentadas daquela perspectiva têm sua validade analítica, mas alguns elementos devem ser ponderados: primeiro, os trabalhos normalmente não levavam em conta o *conteúdo* da barganha, o que os governadores levaram em troca do aceite das regras que aumentavam o custo de transação<sup>100</sup>, caso os participantes rompessem os contratos, enfatizando muito mais uma vertente impositiva do processo do que negociativa; e segundo, em nenhum dos textos, uma importante mudança nas regras eleitorais é levada em conta no cálculo político dos governadores, à possibilidade de reeleição.

Como se pode observar anteriormente, as duas principais variáveis explicativas para a adoção de políticas de contenção de gastos nos governos estaduais, no período em tela, é a continuação de governos e o apoio do governador ao presidente da República. Defende-se algumas hipóteses de trabalho para explicar o estabelecimento de um comportamento cooperativo no processo de venda dos bancos estaduais; primeiro, que este foi essencialmente uma negociação, onde o governo

---

<sup>99</sup> O FSE foi extensamente negociado entre o governo federal, governadores e partidos, durante um ano pré-eleitoral, sua aprovação possuía todas estas dimensões. De acordo com FHC “logo depois de publicada a medida que propunha o FSE, o deputado José Serra me enviou uma nota alertando que a emenda seria recusada na parte que atingia os estados e municípios. E assim aconteceu. Os estados que mais dependiam de transferências de recursos federais previstas na Constituição, por terem escassa receita própria, eram precisamente os que detinham representação no Congresso desproporcionalmente maior que os demais em relação à sua população e se opuseram tenazmente à emenda. Por isso, para aprovar o FSE tivemos que fechar um acordo isentando estados e municípios da medida” (CARDOSO, 2006: 153).

<sup>100</sup> Certamente, a entrada do Ministério Público Federal no problema dos bancos estaduais foi mais um desincentivo aos governos dos estados a continuar com suas instituições financeiras.

federal e os governos subnacionais não conseguiram otimizar suas principais preferências<sup>101</sup>, houve perdas e ganhos para ambos os lados<sup>102</sup>; segundo, que a reeleição mudou o cálculo estratégico dos governadores, incentivando-os a encontrar o melhor acordo possível com a União; e terceiro que as *moedas* de troca na negociação mantiveram parte do poder dos governos estaduais de intervir na economia dos estados, incentivando o desenvolvimento.

Em março, o sistema financeiro público estadual era composto por vinte e quatro bancos múltiplos, dois bancos comerciais e uma caixa econômica<sup>103</sup>, e destas oito instituições possuíam patrimônio líquido insuficiente para cumprir seus compromissos (Folha de São Paulo, 20/03/1994). O BACEN ciente das dificuldades que atingiam o sistema financeiro estadual, e em que situação estariam estas instituições depois das eleições, realizou no segundo semestre do ano várias operações de ajuda, dentre as quais, destacam-se: troca de títulos das dívidas mobiliárias dos estados por papéis do Banco Central (resolução n.º 2.081); flexibilização das regras de recolhimento do depósito compulsório destas instituições (circular n.º 2.457); autorização para aquelas recolherem o compulsório sobre depósitos judiciais de 100% do total de recursos, sob forma de papéis de seus controladores (circular n.º 2.462); operações de redesconto para aumento da liquidez; e por fim, permissão a cessão de créditos dos bancos estaduais para instituições não-financeiras pertencentes a seus controladores e a renegociação destes créditos por vinte anos (resolução n.º 2127)<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> Uma diferença importante das renegociações realizadas pelo governo FHC, em comparação às realizadas pelas presidências anteriores, foi a preferência da União pela privatização de empresas estatais, como forma de reduzir o endividamento dos governos estaduais.

<sup>102</sup> Claramente, no jogo da barganha federativo, o Executivo Federal, sob a administração FHC, foi capaz de recentralizar a autoridade monetária do Banco Central e exigir o cumprimento dos acordos firmados com os estados, diferentemente dos governos anteriores. Contudo, estas sempre foram extensamente negociadas, as escolhas finais foram certamente um *second best* para cada ator.

<sup>103</sup> Também faziam parte sete bancos de desenvolvimento.

<sup>104</sup> Segundo Leite (2001), no segundo semestre de 1994 o Senado tomou decisões que agravaram a

Fechadas as urnas, o Banco Central passou a negociar com os novos governadores as reformas capazes de dar solvência aos bancos estaduais. Contudo, aproveitando o momento político pós-eleitoral, e diante de imensos passivos a descoberto, o BACEN decidiu intervir nos bancos estaduais de São Paulo e Rio de Janeiro. Junto a estas instituições sofreu intervenção o Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte, que estava tão deteriorado que entrou imediatamente em processo de liquidação extrajudicial. Depois sofreram intervenção, e colocados sobre regime de administração especial, os bancos dos estados de Alagoas (23/01), Mato Grosso (06/02) e Rondônia (20/02).

Paes (1996) observa que à nota a imprensa do Banco Central emitida em 30 de dezembro de 1994, ao explicar as razões de intervenção no BANESPA e BANERJ colocava a possibilidade de privatização destas instituições. No caso da instituição carioca, o governo do estado não se opôs e contratou o Banco Bozano-Simonsem para sanear a instituição e posterior privatização. A principal motivação do governo Marcelo Alencar era reduzir a dívida do estado.

O programa de reestruturação do BANERJ consistiu na estratégia adotada pelos bancos privados: demissão de funcionários, aumento das taxas de administração e fechamento de praticamente todas as agências existentes fora do estado. Contudo, para conseguir privatizar o BANERJ, em 1997, o governo do estado ainda teve de assumir o PREVI-BANERJ (caixa de previdência dos funcionários do banco), que possuía um

---

situação fiscal dos estados, e conseqüentemente dos bancos. Desde 1975 os senadores haviam emitido quatro resoluções sobre endividamento dos estados (62/75, 93/76, 94/89 e 58/90), nenhuma foi completamente obedecida. No caso da resolução 11/94, o problema era que esta “determinava que o limite de comprometimento de receita, descontados os pagamentos de FGTS, de parte da dívida externa e de dívidas renegociadas por força de lei, o saldo deve ser usado no resgate de títulos da dívida mobiliária. Do ano de 1995 em diante, esse limite de comprometimento foi de 9% da receita líquida. O percentual de rolagem resultante da aplicação de tais critérios seria calculado pelo Banco Central e fornecido ao Senado. Contudo, os parlamentares permitiam a rolagem de 100% dos títulos da dívida mobiliária de Estados e Municípios. A rolagem de tudo o que vencia incluía juros reais (além da inflação). Assim, quando o Senado aprovava a rolagem de 100% dos títulos, estava sancionando, na prática, o aumento das dívidas” (p.100).

passivo de 350 milhões de reais<sup>105</sup>.

Um fato interessante no processo de privatização do Banerj foi que o governador impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 1.348-RJ) contra o Art. 69 da Constituição Estadual ("as ações de sociedades de economia mista pertencentes ao Estado não poderão ser alienadas a qualquer título, sem expressa autorização legislativa") e seu parágrafo único ("sem prejuízo do disposto neste artigo, as ações com direito a voto das sociedades de economia mista só poderão ser alienadas desde que mantido o controle acionário, representado por 51% das referidas ações"). Marcelo Alencar pretendia privatizar o banco estadual sem a anuência do Legislativo Estadual, desta forma reduzia bastante o campo de ação dos opositores à venda do BANERJ e reduzia a barganha que teria de fazer junto aos deputados estaduais para conseguir a autorização legislativa. O Supremo Tribunal Federal (STF) deu ganho de causa parcial ao governador, tornando inconstitucional o parágrafo único do referido artigo<sup>106</sup>. Contudo, afirmou que a venda do controle acionário deveria ser feita através de lei específica aprovada pela Assembléia Legislativa.

No caso do banco paulista, a situação foi bem diferente e a negociação, de acordo com Leite (2001), estabeleceu muito dos parâmetros legais que foram sendo utilizados pelo governo federal no processo de redução da atividade bancária dos estados.

Durante todo o ano de 1995, o governo federal negociou com a bancada paulista uma solução para as dívidas do BANESPA, do outro lado o BACEN e o CMN tentavam auxiliar os demais bancos. O problema é que os estados continuavam

---

<sup>105</sup> O banco Itaú comprou o BANERJ por 300 milhões de reais, o que significa que o governo do estado do Rio de Janeiro ainda teve de cobrir 50 milhões do passivo do PREVI-BANERJ. Além disso, para viabilizar a privatização do banco carioca o BACEN permitiu ao novo controlador não "cumprir as exigências de aplicação mínima em habitação, hoje, de 70% de recursos da caderneta de poupança" (OURIQUES, 1998: 115).

<sup>106</sup> <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage> e Diário da Justiça de 09.05.1997.

com déficits primários, que em parte estavam sendo financiados por meio de operações de ARO, “e os elevados custos desse tipo de operação aumentaram a vulnerabilidade dos governos subnacionais diante das oscilações das taxas de juros” (MORA, 2002: 10).

No final de 1995, o Conselho Monetário instituiu o Programa de Saneamento e Ajuste Fiscal dos Estados, com linha de crédito especial administrada pela Caixa Econômica Federal para refinanciamento das operações de ARO, e o Banco Central, através da resolução 2217, autorizou as instituições financeiras estaduais a conceder crédito a seus controladores com recursos de empréstimos em moeda para liquidação dos débitos oriundos de operações de (ARO) contratadas, com prazo de pagamento de até 24 meses. Os estados se comprometeram com a adoção de medidas de ajuste fiscal, como a privatização de empresas estatais, contudo não cumpriram o acordo.

Se de um lado, o governo federal negociava e instituía programas de ajuda às unidades subnacionais e aos seus bancos, de outro também endurecia as regras da liquidação extrajudicial. A Medida Provisória n.º 1182 estabeleceu a responsabilidade solidária dos controladores e a indisponibilidade de seus bens, e ainda forneceu ao BACEN autoridade para realizar operações para recuperação de instituições bancárias, independentemente de estar em regimes especiais.

Em janeiro de 1996, depois de um ano do Banespa sofrer administração especial, o governo estadual e a União chegaram a um acordo que mantinha o banco sob controle do estado. Metade da dívida do governo de São Paulo com o Banespa, de 14 bilhões, seria paga com a venda dos ativos de empresas estatais paulistas. O Tesouro Nacional financiaria o restante da dívida. O protocolo não incluía as dívidas mobiliárias do governo paulista. O acordo não foi adiante, impasses na Assembléia Legislativa do estado, no Senado Federal e uma CPI para investigar as intervenções

do Banco Central, fizeram com que a operação de refinanciamento das dívidas demorasse cinco meses. Quando foi aprovada pelo Senado, a dívida do estado já havia chegado aos 20 bilhões, e o governador Mário Covas se recusou a assinar o acordo (LEITE, 2001).

A difícil negociação de um acordo com São Paulo, e as pressões no Senado para uma solução que também abarcasse os outros estados, fez com que o governo federal dobrasse a aposta sobre a mesa. Em 07 de agosto de 1996, foi editada a Medida Provisória 1514<sup>107</sup>, instituindo o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (PROES).

Grosso modo, a nova legislação pode ser vista como uma extensão, a todas as unidades subnacionais, de uma versão *anabolizada* do antigo acordo realizado com São Paulo. A questão central entre o governo paulista e a União era que “as tentativas de trocar dívidas por patrimônio esbarravam num obstáculo intransponível: não havia imóveis que nem de longe as compensassem, mesmo nas avaliações mais favoráveis” (CARDOSO, 2006: 367).

O PROES vai ter duas características importantes, ausente dos outros programas de ajuda financeira aos bancos estaduais, e que tem impacto significativo para a dinâmica política interna dos estados: primeiro, era um programa voluntário, a

---

<sup>107</sup> O instituto das Medidas Provisórias dava ao governo federal uma enorme margem de manobra nas negociações. Como eram necessárias várias reedições até sua aprovação final pelo Congresso Nacional, o Executivo Federal aproveitava este momento para adequar a norma às vicissitudes da negociação. A MP 1514 foi reeditada 69 vezes até se tornar a Lei n.º 2192-70, em 24 de agosto de 2001. Comparando a primeira edição da Medida Provisória com algumas reedições do final de 1998 e início de 1999, disponíveis no site da Presidência da República, foram observados o adendo de regras que detalham a forma de pagamento do empréstimo, taxa de juros, garantias e contra-garantias (como a utilização de títulos dos tesouros estaduais e órgãos da administração direta dos estados). O governo também introduziu normas que vinculavam o PROES à Lei n.º 9496/97, permitindo aos estados computarem as obrigações correspondentes ao serviço de financiamento do PROES ao das obrigações de refinanciamento da lei de 1997, especificamente para fins do limite máximo de comprometimento da receita líquida, o que permitia mais folga aos estados no momento do pagamento das dívidas para com a União, ficando claro que, “cessa a aplicação do disposto no parágrafo anterior se, decorridos dezoito meses da data da assinatura do contrato de refinanciamento a que se refere à Lei 9496, de 1997, detiver a Unidade da Federação o controle de qualquer instituição financeira” (inciso – II, artigo 05 da M.P. 1983-45, de 25/11/1999).

adesão não era obrigatória<sup>108</sup> e segundo, ao governo estadual cabia a escolha da forma de participação. Isso trazia para dentro do jogo federativo as escolhas não apenas do governo estadual, mas também do poder Legislativo local, que deveria dar o aval final através de uma lei específica. Desta forma, assim haveria uma repartição do ônus da escolha entre a União e as elites políticas estaduais no poder.

O mecanismo central para induzir os governadores de estado e a Assembléia Legislativa, a decidir-se pelas principais preferências do Executivo Federal, extinção ou privatização da instituição, era o financiamento de 100% das dívidas dos estados. Em termos estritamente técnicos era um acordo excelente, livraria o estado de ter que administrar uma instituição quase sempre deficitária, num ambiente de alta volatilidade da taxa de juros, e ainda livrava o Tesouro Estadual de ter que receber de volta os títulos que havia utilizado como garantia dos empréstimos. Mas havia uma questão, e as outras dívidas: contratual e mobiliárias, como seriam solucionadas?

O desequilíbrio financeiro dos estados era generalizado. As dívidas mobiliárias de curto prazo, especialmente as contraídas por antecipação de receita, altamente influenciadas pela taxa de juros, tornavam a relação dívida/receita líquida disponível cada vez mais distante. Em 1996, apenas seis das 27 unidades subnacionais tinham Indicador de Meta Fiscal (IMF), que mensura a relação entre a dívida estadual e a receita líquida corrente, igual ou menor que um, à média nacional era de 1,89. Seis estados – Piauí, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás possuíam IMF acima de 2,0 (MORA, 2002). O desajuste era de tal magnitude que, políticas de contração de despesas sozinhas não conseguiriam revertê-las, seu crescimento já era inercial e exponencial.

---

<sup>108</sup> Dois estados não participaram do PROES, Brasília e Paraíba. O primeiro, porque as dívidas do Distrito Federal com seu banco eram mínimas, e o segundo, por não concordar com a escolha do Banco Central de extinguir a instituição PARAIBAN. O governo da Paraíba preferiu privatizar o banco individualmente, que foi vendido para o ABN Banco Real.

A negociação de uma solução do problema da dívida que envolvesse todos os estados e não apenas São Paulo, iniciou-se em dezembro de 1996 com a publicação da Medida Provisória 1560. A primeira cláusula estabelecia a data na qual o governo federal esperava poder conseguir efetuar toda a negociação, 30 de junho de 1997. Contudo, o processo foi mais longo, e a MP até se transformar em lei passou de 11 para 15 artigos sem contar as várias letras e incisos inseridos. O acordo final para a dívida dos estados foi conseguido no início de setembro e foi materializado na Lei 9496/97<sup>109</sup>, que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeiro. Foi a única, entre as sete rodadas de negociações realizadas entre a União e os estados desde 1988, três delas desde 1991, onde o governo central condicionou os empréstimos para o financiamento de dívidas a um amplo ajuste fiscal, patrimonial e cumprimento de metas pelos governos de estado quanto a:

1. dívida financeira em relação à receita líquida real (entendida como a receita realizada nos 12 anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais);
2. resultado primário (entendido como a diferença entre as receitas e despesas

---

<sup>109</sup> “Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados autorizada, até 31 de março de 1998 a: I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994; II - assumir os empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal; III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União; IV - refinar os créditos decorrentes da assunção a que se refere o inciso I, juntamente com créditos titulados pela União contra as unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda.

§ 1º As dívidas de que trata o inciso I são aquelas constituídas até 31 de março de 1996 e as que, constituídas após essa data, consubstanciam simples rolagem de dívidas anteriores”.

- não financeiras);
3. despesas com funcionalismo público;
  4. arrecadação de receitas próprias;
  5. privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
  6. despesas de investimento em relação à RLR.

O pagamento das dívidas assumidas pela União seriam em 360 prestações, com carência de mais 10 anos, com juros entre 6% a 7,5% ao ano. Vinte por cento do montante renegociado deveria ser entregue sob a forma de bens e direitos para amortização das dívidas à vista. Para manter a capacidade de pagamento dos estados foi estabelecido um limite de comprometimento da receita, que seria entre 11,5 a 15%. Isto variava basicamente por causa da capacidade do estado de pagar os 20% à vista. Aqueles que não possuíam ativos para o pagamento foram punidos com regras mais restritivas.

As regras para o pagamento do refinanciamento, além de estabelecerem prazos extensos, embutiam forte subsídio implícito. De acordo com Mora (2002), tomando-se como referência uma tabela Price com taxas de juros que iam de oito a dez por cento ao ano, e comparando-a com a de seis por cento estabelecida nos contratos, chega-se a um subsídio que varia entre 27 a 88% do PIB nacional<sup>110</sup>.

No caso de inadimplência do estado, o governo federal tinha o direito de substituir as condições de pagamento do refinanciamento pelo custo médio de

---

<sup>110</sup> As regras do acordo eram excelentes para os estados, em vista do impacto que a dívida mobiliária teria sobre as contas estaduais, tão bom que “alguns poucos estados deverão quitar seus compromissos com a União em 15 anos ao invés de 30 estabelecidos na maioria dos contratos (casos do Piauí, Rio Grande do Norte e Ceará)” (MORA, 2002: 25). Mesmo que as regras do acordo fossem excelentes para os estados, não agradaram a todos. O senador Luiz Estevão, através do Projeto de Lei 00014/1999 tentou alterar o artigo 1º da Lei 9496/97, reabrindo o prazo de renegociação das dívidas dos estados e do Distrito Federal junto à União. Em 24/05/2001, o projeto foi arquivado pela Comissão de Assuntos Econômicos, com parecer contrário de Romero Jucá, líder do governo no Senado.

captação da dívida mobiliária federal, acrescido de um por cento ao ano, e elevação em quatro pontos percentuais do comprometimento da receita, que valeria enquanto durasse o descumprimento do acordo, sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos. Nos estados com maior poder econômico, também seriam retidas parcelas do Fundo de Participação dos Estados.

O acordo de refinanciamento foi excelente para os governos estaduais, revertendo o quadro de insolvência que se abatia sobre os estados. Em 1997 houve um alívio de caixa que permitiu um superávit no Resultado Primário por Receita Corrente Líquida de 7,52% (que se tornou negativo em 15,78% no ano de 1998 em face das eleições estaduais)<sup>111</sup>.

Analisando os impactos positivos que a renegociação das dívidas estaduais tinha sobre os cofres do Tesouro Estadual do Rio Grande do Sul, o deputado estadual César Buzato (PMDB), em discurso na Assembléia Legislativa do estado, no dia 07 de abril de 1998, afirmou:

O Rio Grande do Sul tomou a dianteira na busca de uma solução estrutural ao problema da sua dívida mobiliária, acumulada ao longo de mais de duas décadas, que alcançou a cifra de 8 bilhões e 100 milhões de reais em 31 de dezembro de 1997. Seu crescimento, a juros de mercado, era de 2 bilhões e 200 milhões de reais/ano, 186 milhões de reais/mês, 6 milhões de reais/dia.

Em 20 de setembro de 1996, (...), o Rio Grande do Sul foi o primeiro Estado brasileiro a assumir e a assinar o protocolo de renegociação global da dívida mobiliária do Estado. Conseguimos condições absolutamente excepcionais. Trinta anos de prazo, taxas de juros fixa de 6% ao ano, correção monetária pelo IGPDI, da Fundação Getúlio Vargas, 18% de ativos do Estado para amortizar o estoque da dívida e a data de corte da dívida, a partir da qual ela crescerá apenas 6% fixos ao ano, estabelecida em 31 de março de 1996.

Se examinarmos a evolução da dívida do Estado, com e sem renegociação, podemos dizer o seguinte: a dívida, hoje, é de 10 bilhões e 900 milhões de reais. Cada gaúcho deve 1 mil, 147 reais e 40 centavos. Sem renegociação, no ano 2012 nossa dívida atingiria, aos preços de mercado de hoje, a estrondosa cifra de 76 bilhões e 900 milhões de reais. Cada gaúcho passaria a dever 8 mil, 94 reais e 70 centavos.

Com a renegociação conquistada, no mesmo ano 2012 essa dívida será de tão-somente 7 bilhões e 200 milhões de reais. Cada gaúcho deverá apenas 756 reais e 50 centavos.

---

<sup>111</sup> Para os estados o equacionamento da dívida não depende exclusivamente de medidas de restrições de gastos. O crescimento da economia “é condição *sine qua non* para assegurar a sustentabilidade da dívida estadual de longo prazo” (MORA, 2002: 65). Para conseguir melhor situação fiscal no final do ano vários estados iniciaram um processo de aumento das alíquotas de impostos estaduais, como “o Rio Grande do Sul, que elevou a tarifa do ICMS para pagar salários” (OESP, 30/07/1997).

Outras vantagens absolutamente importantes foram alcançadas com a renegociação. O subsídio conquistado pelo Estado desde a data do corte da dívida - 31 de março de 1996 até hoje - é da ordem de 1 bilhão e 200 milhões de reais. A redução da taxa de juros, que é hoje de 28% ao ano, foi fixada em 6% ao ano, com uma economia de 1 bilhão e 500 milhões de reais/ano.

Recuperou-se a credibilidade do Estado, que voltou a ter acesso a financiamentos internacionais de longo prazo.

(...)

Recuperamos, enfim, as margens operacionais do Banrisul, para que esse banco possa realizar novos financiamentos à atividade econômica gaúcha.

Com a renegociação da dívida do Estado, eliminou-se o crescimento explosivo provocado pelo impacto dos juros sobre a dívida. Ao mesmo tempo, eliminou-se um fardo insustentável que infernizou o Governo Simon, o Governo Guazzelli, o Governo Collares e que tirou o sono do Governador Antônio Britto por três anos e três meses.

(<http://www.al.rs.gov.br/anais/49/plenario/1998/980407.htm>)

A renegociação das dívidas estaduais e o PROES ocorreram simultaneamente.

Contudo, o *timing* do processo não aconteceu como desejava o governo federal. Para a equipe econômica, o *hard core* da administração Cardoso, uma burocracia altamente insulada das influências políticas dos governos estaduais e do parlamento, o ideal seria realizar primeiro a negociação do PROES e depois das dívidas mobiliárias estaduais. Para o governo federal fechar “a torneira” dos bancos estaduais era mais urgente por duas razões: reduzia um sério elemento de desequilíbrio no sistema financeiro nacional e diminuiria o espaço de negociação dos estados, que ficavam sem um instrumento importante de financiamento dos Tesouros Estaduais. Mesmo sem poder financiar diretamente seus controladores, especialmente através de antecipações de receita orçamentária, os bancos estaduais realizavam operações trianguladas de financiamento dos governos estaduais, tanto através de créditos a empresas estatais quanto a empréstimos de baixa qualidade para fornecedores governamentais. Para os governadores o *timing* do jogo era o oposto, livrar-se primeiro das dívidas mobiliárias e depois negociar a questão dos bancos estaduais.

A lógica do programa de redução da atividade das instituições financeiras públicas estaduais era fornecer aos governos dos estados, quatro diferentes escolhas que eram condicionadas a duas formas específicas de financiamento das dívidas

estaduais e a adoção de medidas de modernização da administração bancária: 1) extinção da instituição; 2); transferência do controle da instituição financeira ao governo federal, para privatização 3); privatização sobre o controle do governo estadual; e 4) saneamento.

Da perspectiva dos governos estaduais, que buscaram as linhas do financiamento do programa para o financiamento de suas dívidas, estas quatro escolhas, grosso modo, podem ser transformadas em duas categorias analíticas: as três primeiras escolhas (números 1, 2 e 3), significavam a perda do banco. A última, a manutenção da instituição. As preferências dos governos estaduais, sem levarmos em conta os tipos de refinanciamento, podem ser apresentadas da seguinte forma: ( [1,2 e 3] < 4 ).

O *ranking* de preferências do governo central é bem mais simples; a privatização, federalização ou extinção das instituições financeiras estaduais que significam o fim do sistema financeiro subnacional.

A primeira escolha, extinção, aplica-se em três situações, no caso de instituição em processo de liquidação extrajudicial (na qual o estado pouco podia fazer, a não ser pagar as contas e capitalizar o seu banco), por meio de processos de incorporação, fusão, cisão ou qualquer outra forma de reorganização societária autorizada pelo Banco Central, ou ainda, pela transformação do banco estadual em Agência de Fomento.

À contrapartida federal, se o estado aceitasse entrar no PROES, o financiamento era de de 100% do total das dívidas do Banco, no caso do governo estadual aceitar a extinção, privatização ou federalização da instituição, e de 50%, se a escolha fosse pelo saneamento da instituição. Esta era uma diferença muito importante, não só pelo tamanho da contrapartida do governo estadual, mas por

também obrigar esta a ser feita de forma antecipada<sup>112</sup>. Além disso, as regras do PROES obrigavam a instituição financeira a assumir suas dívidas junto a terceiros, existentes em 31/01/1996 e registradas em balanço, incluindo passivos de natureza atuarial ou trabalhista e capitalizar o banco. A contrapartida do governo federal ainda dependia de manifestação favorável do BACEN, STN e CMN.

A instituição de Agências de Fomento foi um mecanismo criado pela equipe econômica para tornar mais atrativo aos governadores a escolha da principal preferência do governo federal, o fim de uma instituição financeira sob o controle dos estados. Como a argumentação política central para a existência de bancos estaduais era de que os estados deveriam possuir uma instituição financeira que pudesse captar recursos, e depois transferi-los para projetos de desenvolvimento, a criação de Agências de Fomento deveria servir de estímulo aos governadores na escolha da extinção, federalização, privatização ou transformação da natureza da instituição. Com a idéia das Agências acreditava-se reduzir a oposição dos estados menos desenvolvidos.

As regras que regem o funcionamento das Agências de Fomento afirmam que cada estado somente pode possuir uma Agência e estas não são instituições financeiras, apesar de serem subordinadas à supervisão e fiscalização do Banco Central. Destinam-se a financiar projetos de desenvolvimento no estado, cujos recursos podem ser captados no país ou no exterior, originados de fundos constitucionais, orçamento dos estados e municípios e instituições internacionais. As Agências ainda devem constituir um fundo de liquidez, no mínimo equivalente ao seus ativos colocados em risco, a ser *totalmente composto de títulos federais*.

---

<sup>112</sup> Caso o governo estadual não tivesse como dispor dos 50% para pagamento à vista, o contrato de refinanciamento iria prever a entrega, “pela Unidade da Federação, de ativos privatizáveis, aceitos pela União, em montante equivalente a, no mínimo, cinquenta por cento do total refinanciado, para fins de posterior amortização” (Parágrafo Único, Artigo 08 da Lei 2192- 70).

Discurso e prática são coisas diferentes, e em política esta distinção é crucial. A equipe econômica afirmava que publicamente as regras e prazos do programa eram inegociáveis, isto porque eram fundamentais para a consolidação do Plano Real, mas na prática o governo federal e os governadores negociavam febrilmente, aproveitando-se das inúmeras reedições da Medida Provisória 1514. A MP, até sua transformação em lei, ganhou mais 15 artigos. A possibilidade de alterar o conteúdo das MP, a cada reedição, fornecia ao governo federal um grande espaço de manobra para agir, corrigindo erros, introduzindo novas questões não imaginadas do início de sua confecção, e principalmente, adaptando as medidas à barganha e às conveniências políticas. A variável tempo sempre foi importante no caso do PROES por duas razões: primeiro, quanto mais demorava a negociação, maior o custo das dívidas, e conseqüentemente perda do valor patrimonial da instituição e segundo, todos os atores buscavam uma solução de consenso antes das eleições de 1998<sup>113</sup>, pois o governo federal sabia que quando começasse o processo eleitoral toda a negociação seria paralisada, e mais, os perdedores das eleições dificilmente teriam condições políticas de negociar uma solução que implicasse a redução da participação do estado no sistema financeiro.

Várias foram as mudanças introduzidas na Medida Provisória 1514, para adequar as preferências do executivo às dificuldades de negociação políticas. Um dos primeiros problemas que surgiu no debate foi sobre os ativos particulares nas contas dos bancos estaduais. No PROER, a proteção dos aplicadores e correntistas era dada pelo FGC, até o valor máximo de 20 mil reais. Para as instituições financeiras

---

<sup>113</sup> Como se verá mais adiante, as eleições de 1998 foram um elemento chave no processo de privatização dos bancos estaduais. O instituto da reeleição para os cargos executivos alterou profundamente o funcionamento da política dos estados, os governadores seriam candidatos *natos* à disputa, era do interesse destes conseguir o melhor acordo possível antes das eleições, pois isso aliviaria profundamente o caixa dos estados e ainda permitia aos governos receber os aportes financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), decorrentes “de recursos em antecipação às receitas futuras dos leilões de privatização” (MELO, 2005: 857).

estaduais a solução foi diferente, e bem mais palatável aos governadores de estado. O artigo n.º 20 da quarta reedição da Medida Provisória do PROES (1514-4) autorizou as instituições financeiras federais a assumirem os passivos dos bancos estaduais junto ao público (cadernetas de poupança, depósitos à vista, investimentos), e assegurava que “à instituição financeira federal que assumir os passivos junto ao público a equalização da diferença existente entre o valor a ser recebido da instituição financeira estadual e de seu controlador em decorrência da operação e o valor a ser pago ao Banco Central do Brasil pelos recursos obtidos em linha de financiamento específica para dar suporte aos passivos assumidos” (art. n.º 20, inciso 1º da M.P 1514-4). Independentemente do valor aplicado, os correntistas dos bancos estaduais receberiam seu dinheiro de volta. Num ano pré-eleitoral, qualquer medida que parecesse confisco poderia ser fatal a qualquer reeleição.

As dificuldades de negociação, especialmente na confecção dos protocolos de intenção que eram estruturados de forma *ad hoc*, exigiram que os prazos fixados nas diferentes medidas provisórias fossem constantemente prorrogados. Enquanto alguns estados negociavam rapidamente com o governo federal, especialmente aqueles estados onde a situação fiscal era mais complexa e os governadores apoiavam o presidente da República, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a maioria protelava a decisão de escolha procurando chegar ao melhor termo nas negociações.

A estratégia de postergar as negociações deu certo para alguns estados, especialmente em relação a um dos grandes problemas do processo de privatização/extinção dos bancos estaduais, o passivo previdenciário. Minas Gerais, em março de 1997, após negociações com o governo federal recebeu um empréstimo-ponte do CMN de 350 milhões para este fim. Santa Catarina que originalmente se

definiu pelo saneamento do BESC, terminou “postergando”<sup>114</sup> as negociações até meados de 1999, conseguindo que a União federalizasse todo o passivo de mais de 500 milhões do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado. O mais interessante da negociação de Santa Catarina é que a federalização do passivo do IPESC (Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina) também foi uma compensação pelo veto do Senado a uma operação ilegal de emissão de precatórios<sup>115</sup>.

Depois que o governo federal assumiu o passivo previdenciário do banco estadual de Santa Catarina, o governador fez passar na Assembléia Legislativa o projeto de lei que regulamentava a federalização do BESC, tendo o contrato sido assinado em 30/09/1999.

Goiás também retardou as negociações. O Governador do estado, extremamente bem colocado nas eleições para o Senado, deixou para assinar o contrato depois das eleições de 1998, quando conseguiu fazer seu sucessor. Por sua espera, e a ânsia do Banco Central, foi premiado com um preço mínimo no leilão de privatização maior que desejavam os técnicos do Banco Central. Além disso, “ pelo

---

<sup>114</sup> Originalmente, o acordo do governo federal com o estado de Santa Catarina para federalização e privatização foi realizado em marco de 1998. Contudo, ao assumir o poder, Esperidião Amin anulou a assembléia de acionistas do BESC realizada em 20/03/1998, zerando o jogo e obrigando a União a uma nova rodada de negociações.

<sup>115</sup> “O presidente Fernando Henrique Cardoso se comprometeu a federalizar uma dívida de cerca de R\$ 630 milhões do governo catarinense. Na prática, a operação será feita para compensar a exclusão de títulos irregulares do Estado da rolagem de cerca de R\$ 2 bilhões aprovada ontem pelo Senado. Pelo projeto aprovado, a União refinanciará por um prazo de dez anos as dívidas dos Estados e municípios que emitiram títulos irregularmente para pagar precatórios (dívidas resultantes de decisões judiciais). O governo federal fará depósitos em juízo no valor das dívidas até que a Justiça decida sobre a validade ou não dos títulos. Parte dos títulos de Santa Catarina, no valor de R\$ 560 milhões, não foi incluída no projeto porque os papéis, apesar de emitidos, não chegaram ao mercado. O governador Esperidião Amin (PPB), com o apoio do presidente do PFL, senador Jorge Bornhausen (SC), pretendia rolar até a dívida referente aos títulos não negociados -que, na prática, não existia. O dinheiro obtido da União seria usado para pagar uma dívida com o Ipesc, instituto de previdência dos servidores catarinenses. A intenção de Amin e Bornhausen foi barrada pelo líder do PMDB no Senado, Jader Barbalho (PA), que aprovou uma emenda que excluiu os títulos não negociados da operação de rolagem. O governador catarinense conseguiu uma compensação em reunião com FHC, na última quinta-feira. Em vez de rolar os títulos, o governador obteve a promessa de federalização de sua própria dívida com o Ipesc. Também participaram do encontro o ministro Pedro Malan (Fazenda) e o presidente do Banco Central, Armínio Fraga, além de Bornhausen. Pelo acordo, a União assumirá a dívida de cerca de R\$ 630 milhões do governo catarinense com o Ipesc e cobrará o empréstimo em dez anos” (ZERO HORA, 05/08/99).

período de 60 meses após o estabelecimento das regras de pagamento, o novo controlador deverá manter todos os benefícios oferecidos pela CasBEG, instituição responsável por garantir a assistência médica dos empregados do BEG. No caso do BEG ficar desobrigado dos potenciais encargos existentes no PREBEG, fundo de pensão de seus empregados, o comprador terá que ressarcir o Governo Federal” (BACEN, Relatório Focus, 13/12/2001, pág. 02)<sup>116</sup>.

Os prazos para assinatura dos contratos de refinanciamento das dívidas dos governos com seus bancos estaduais, fixados nas M.P. do PROES, foram estendidos quatro vezes. Como observamos, o governo tinha como principal preferência privatizar o maior número de instituições financeiras públicas estaduais, mas a variável tempo que depreciava o valor dos ativos dos bancos incentivava o governo a oferecer mais ajuda para conseguir seu objetivo. O primeiro *dead line* foi fixado em 30 de junho de 1997. A MP 1612-18 fixou novo prazo para 31 de dezembro. Novamente fixou nova data, apenas para a opção de saneamento até 31 de março de 1998, e para todas as demais opções 30 de junho de 2000 (MP 1612-19).

Para aumentar suas margens de manobra das negociações, o governo federal estendeu o prazo final para a vigência do RAET, podendo chegar ao máximo de 450 dias se o governo do estado tivesse assinado o protocolo para implementação das medidas previstas, inclusive privatização. Sem esta prorrogação de prazos, os bancos públicos estaduais que não possuíssem patrimônio líquido suficiente para cumprir suas obrigações bancárias teriam que ser sumariamente liquidados.

---

<sup>116</sup> Marconi Perillo (PSDB), governador eleito em 1998, em substituição a Maguito Vilela (PSDB), afirma que “ quando o Beg fechou, propus a criação de uma agência de fomento para substituí-lo. O ministro Pedro Malan — que, por sinal, tratou muito bem Goiás — aceitou a proposta, mas ofereceu apenas 4 milhões de reais para capitalizar a agência. Bati a mão na mesa e não aceitei — queria 70 milhões de reais. Acabei convencendo o ministro. Então, o governo federal entrou com 60 milhões e nós entramos com 10 milhões e criamos a Agência de Fomento, que tem sido um instrumento importante para o desenvolvimento de Goiás”. (<http://www.jornalopcao.com.br/index.asp?secao=Manchete&idjornal=77>).

Durante os dois primeiros anos do processo de negociação do PROES, a maioria dos governadores mostravam-se dispostos a manter suas instituições, contudo, as benesses de aceitar as preferências do Executivo Federal, a incapacidade de levantar os recursos para as contrapartidas, no caso do saneamento (por falta de poder político para mobilizar tais recursos ou a avaliação de que os custos eram altos demais), levaram aos governos estaduais a aceitar abrir mão de seus bancos. As eleições se aproximavam e o adiantamento dos créditos a serem conseguidos com a privatização era um forte estímulo para a assinatura dos contratos. Um exemplo é o caso de Pernambuco. O governador Miguel Arraes demonstrava inicialmente a intenção de preservar o banco estadual<sup>117</sup>, contudo sem condições de bancar a contrapartida exigida pelo governo federal, terminou por aceitar a preferência do Executivo Federal. Em junho, o estado assinou com o governo federal o contrato de privatização do BANDEPE e a criação de uma Agência de Fomento. Um mês depois o Senado autorizou a liberação dos recursos no valor de um bilhão e meio de reais. Contudo, por questões políticas, os valores somente foram liberados depois de fechadas as urnas.

Uma das premissas das teorias dos Ciclos Eleitorais é que os governantes sabem como os eleitores os avaliam, e tenderão a manipular as políticas de gastos para dinamizar a economia e melhorar a avaliação da população, o mesmo ocorreu com a maioria dos estados no caso da privatização dos bancos estaduais.

A preocupação com a questão eleitoral fica clara no *timing* da ação. No início do segundo semestre de 1997, apenas cinco estados “tinham intenção de aderir ao PROES: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, São Paulo, Pernambuco, Alagoas e Rondônia” (LEAL, 2000: 75). As assinaturas dos contratos do PROES

---

<sup>117</sup> Segundo Leite (2001), este também é o caso do Maranhão, que “pretendia manter o banco sob seu controle após o saneamento. Entretanto, as garantias exigidas pelo Banco Central acabaram inviabilizando este tipo de operação” (p. 160).

ocorreram em sua maior parte no final do primeiro semestre do ano de 1998 - final do prazo para o aceite do caso de saneamento. A maioria dos governos, na falta de condições de manter o banco, optou por privatizar, extinguir ou transformar a instituição em Agência de Fomento. Não houve nenhuma assinatura de contrato durante o período eleitoral. Era importante tanto para a União quanto para os estados resolver a questão antes do início da campanha. Para a maioria dos governadores com sólida base política, a questão era quanto ainda poderiam conseguir, negociando com o governo federal. Ceará, Amazonas e Goiás apostaram em negociar mais e foram premiados com melhores acordos. Para os governadores sem maior poder eleitoral, o ideal era aceitar rapidamente os acordo nos termos feito pela União, receber os recursos da privatização e investir pesadamente para conseguir melhorar sua posição.

Analisando o risco eleitoral do governador em relação a seus concorrentes, no início do processo eleitoral, pode-se perceber que em vários casos parece existir uma relação entre a assinatura do contrato e a expectativa de vitória ou não nas eleições no primeiro turno (exceção do estado de Goiás).

O risco eleitoral foi medido através da análise das primeiras pesquisas de intenção de voto (voto estimulado) apresentadas pelos institutos IBOPE, DataFolha e Brasmarket para o ano de 1998. O risco eleitoral será medido inicialmente da seguinte forma: a) Risco Eleitoral Baixo do governador perder a eleição (ou o candidato que apóia) = +20% de votos sobre o segundo colocado [0]; b) Risco Eleitoral Médio do governador perder a eleição (ou o candidato que apóia) = +10 a +19% de votos sobre o segundo colocado [1]; c) Incerteza quanto ao resultado = -9 a -9 [2]; d) Risco Eleitoral Médio do governador perder a eleição (ou o candidato que apóia) = -10 a -19% de votos abaixo do primeiro colocado [3]; e e) Risco Eleitoral Alto do governador perder a eleição (ou o candidato que apóia) = +20% de votos abaixo do

primeiro colocado [4].

**Tabela 12 - Estados e PROES – Quadro Geral de Dados**

Estados	Partido Político do Governador (1994) / Turno da Eleição	Risco Eleitoral	Dívida Assumida / Refinanciada / % (L. 94/96/97)	Data do Contrato PROES	Instituição Financeira	Opção
Acre	PPR – 2º	4	19.252 / 18.226 (94,67%)	31/03/1998	Banacre	Extinção
Amapá	PSB – 2º	3		26/05/1998	Banap	Extinção
Amazonas	PPR – 1º	0	120.000 / 120.000 (100%)	13/11/1998	Bea	Privatização
Pará	PSDB – 2º	2	274.495 / 261.160 (95,14%)	30/03/1998	Banpará	Saneamento
Rondônia	PMDB – 2º	2	146.950 / 143.667 (97,76%)	12/02/1998	Beron	Extinção
Roraima	PTB – 2º	2	7.247 / 6.601 (91,10%)	25/03/1998	Baner	Extinção
Tocantins	PPR – 1º	-	- / -	-	-	-
Alagoas	PMDB – 1º	4	677.887 / 648.241 (95,62%)	29/06/1998	Produban	Extinção
Bahia	PFL – 2º	2	959.662 / 883.010 (92,01%)	19/03/1998	Baneb Desembanco	Privatização Ag. Fomento
Ceará	PSDB – 1º	0	138.081 / 126.916 (91,91%)	12/11/1998	Bec	Privatização
Maranhão	PFL – 2º	0	244.312 / 236.502 (96,80%)	30/06/1998	Bem	Privatização
Paraíba	PMDB – 2º	-	266.313 / 244.255 (97,44%)	-	-	-
Pernambuco	PSB – 2º	3	163.641 / 157.571 (96,29%)	12/06/1998	Bandepe	Privatização
Piauí	PMDB – 2º	3	250.654 / 240.522 (95,05%)	26/02/1999	Bep	Federalização
R. G. do Norte	PMDB – 1º	3	73.272 / 72.479 (98,915)	13/05/1998	Bandern/ Bdrn	Extinção
Sergipe	PSDB – 2º	4	389.065 / 355.162 (91,28%)	31/03/1998	Banese	Saneamento
Espírito Santo	PT – 2º	4	429.887 / 387.308 (90,10%)	31/03/1998	Banestes	Saneamento
Minas Gerais	PSDB – 2º	3	11.827.540 / 10.185.063 (86,11%)	08/05/1998	Benge/ Credireal M. Caixa Bdmg	Privatização Extinção Saneada
Rio de Janeiro	PSDB – 2º	4	18.067.577 / 14.464.066 (80,05%)	15/07/1997	Banerj	Privatização
São Paulo	PSDB – 2º	4	50.388.778 / 46.585.141 (92,45%)	22/12/1997	Banespa Nossa Caixa	Privatização Saneamento
Paraná	PDT – 1º	1	519.944 / 462.339 (88,92%)	31/03/1998	Banestado	Privatização
S. Catarina	PMDB – 2º	4	1.552.400 / 1.390.768 (89,58%)	31/03/1998	Besc Badesc	Federalização Ag. Fomento
R. G. do Sul	PMDB – 2º	2	9.427.324 / 7.782.423 (82,55%)	31/03/1998	Banrisul CEE	Saneamento Ag. Fomento
Goiás	PMDB – 2º	2 (2º turno)	1.340.356 / 1.163.057 (94,08%)	13/12/1998	Beg	Privatização
Mato Grosso	PDT – 1º	2	894.957 / 858.637 (95,94%)	16/12/1997	Bemat	Extinção
Mato G. Sul	PMDB – 1º	-	1.532.394 / 1.402.794 (91,54%)	-	-	-
Brasília	PT – 2º	-	- / -	-	-	-

Fontes: Banco Central do Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, IBOPE, Datafolha e Isto É/Brasmarket

Para se analisar a validade da hipótese da relação entre eleições e percepção de risco eleitoral, foi realizado um teste de Qui-quadrado (2 x 2), com duas variáveis: Assinatura de Contrato (0 = antes das eleições e 1= depois das eleições) e Risco Eleitoral. Para poder realizar adequadamente o teste transformou-se a variável Risco Eleitoral em uma binária, a nova classificação dividiu a anterior em dois grupos (0 = Risco Eleitoral Alto e Risco Eleitoral Médio de ganhar e 1= com as categorias Incerteza, Risco Eleitoral Médio de perder e Alto). O resultado do teste está apresentado abaixo.

**Tabela 13** - Teste de Qui-quadrado – Risco Eleitoral x Assinatura de Contrato

	Value	DF	Asymp/ Sig (2-sided)	Exact Sig. (2- sided)	Exact Sig. (1- sided)
Pearson Chi-Square	8,746 (b)	1	0,003		
Continuity Correction (a)	4,156	1	0,042		
Likelihood Ratio	6,052	1	0,014		
Fisher's Exact Test				0,034	0,034
Linear-by-Linear Association	8,366	1	0,004		
N. of Valid Cases	23				

a. Computed only for a 2x2 table

b. 3 cells (75,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,39

Como a amostra viola pressupostos do Qui-Quadrado (letra b) adotou-se o resultado do Teste de Fisher para demonstrar que há associação entre Risco Eleitoral e data da Assinatura do Contrato ( $p\text{-value} = 0,034$ ). Um governador que acreditasse estar em posição de incerteza ou risco, tenderia a assinar o contrato com o governo federal e receber os recursos do BNDES para aplicação em seu estado, o que deveria produzir uma melhora na posição eleitoral.

Do ponto de vista teórico que norteia esta tese, o aceite às regras do PROES pelos governos estaduais, não importa qual fosse a escolha dentro das possibilidades oferecidas pelo programa, significa mudança do *status quo* nas relações federativas.

Quais as motivações de um governo escolher ou não sanear um banco estadual?. A principal razão é a capacidade, ou falta dela, do governo estadual de levantar as contrapartidas exigidas pelo governo federal, ou não, (assumir 50% da dívida sendo que 20% deste total, à vista em ativos), e esta impossibilidade é derivada também da alta fragmentação no Poder Legislativo. E no caso de não possibilidade de saneamento da instituição financeira, quais variáveis explicariam as outras escolhas: privatizado pelo controle do estado, privatizado/federalizado ou extinto?

Para se explicar os motivos que implicaram nas escolhas, é preciso introduzir um novo procedimento de análise estatística, e em face das quatro opções inseridas no PROES, é necessária a adoção de um modelo de escolha múltipla, que é um método que se baseia em uma distribuição de probabilidade entre as alternativas e as utilidades esperadas destas.

A estrutura geral dos modelos de probabilidade é definida como:  $P(\text{escolher a alternativa } j) = P(Y=j) = F(\text{fatores relevantes, parâmetros})$ . Os modelos de probabilidade são classificados em duas categorias: binária (duas alternativas) e multinomiais/polinomiais (mais de duas alternativas). Estes últimos podem ser entendidos como uma generalização dos primeiros, e partem do princípio de que a relação existente entre alternativas e utilidades esperadas - de “indivíduos” submetidos a um conjunto de escolhas (de três ou mais alternativas), mutuamente exclusivas -, podem ser medidos através de modelos probabilísticos. De uma forma geral, os modelos multinomiais podem ser classificados em dois tipos: não-ordenados e ordenados. Nos primeiros, o indivíduo  $i$  faz uma escolha única  $j$  no interior do conjunto  $p$ . O segundo modelo de análise destina-se a analisar respostas ordenadas, neste caso os componentes

da distribuição são identificados e a escolha deve ser classificada de acordo com a ordenação dada (ou que deve ser dada) pelo indivíduo. A idéia central deste modelo é relacionar a ordenação com o comportamento do indivíduo. Este método permite que a variável dependente ( $Y$ ) discreta e qualitativa possa ser ordenada de forma a ser comparada com as independentes.

Partindo das escolhas existentes no PROES, construímos uma variável dependente categórica (mudança de *status quo*), com o seguinte ordenamento: 1. Extinto/Liquidado<sup>118</sup>, 2. Privatizado/Federalizado, 3. Privatizado pelo Estado e 4. Saneado. Estas, significam a perda gradativa do controle do estado sobre a instituição ou o processo de privatização/extinção, do último ao primeiro. O modelo estatístico a ser utilizado é uma Regressão Multinomial Ordenada (distribuição Probit)<sup>119</sup>.

As variáveis independentes categóricas são (Dummies): Agência de Fomento, RAET (se esteve alguma vez em regime de administração especial ou processo de liquidação extrajudicial entre 1983 a 1998), Mais de Um Banco Comercial (se possuía mais de um tipo de instituição financeira), Esquerda, Direita, Centro, Apóia o Presidente da República e Continuação (se o governador eleito em 1994 é continuação da administração anterior). As variáveis numéricas são: Receita Tributária Própria por Receita Corrente Líquida, Resultado Primário por Receita Corrente Líquida, Número de Votantes em Relação ao Eleitorado, Taxa de Fragmentação, Despesa de Pessoal e Número de Partidos, Porcentagem de Cadeiras que a Coligação do Governador Obteve na

---

<sup>118</sup> As poucas instituições transformadas diretamente em Agências de Fomento foram colocadas nesta categoria. O governo federal ainda negociou a constituição de pelo menos mais 12 instituições deste tipo entre os estados (BACEN).

<sup>119</sup> Normalmente os testes multinomiais ordenados possuem dois tipos de distribuição de probabilidade, a Logit e a Probit. As duas distribuições são similares, exceto pelas caudas que nas logísticas são mais ligeiramente achatadas que as Probit. Segundo Gujarati (1995: 367), “therefore, the choice between the two is one of (mathematical) convenience and ready availability of computer programs”. No nosso caso levamos em conta que Probit foi a mesma distribuição utilizada por Beck, Crivelli e Sumerhill (2003).

Assembléia Legislativa, Porcentagem de Cadeiras Ocupadas por Partidos de Esquerda. O espaço temporal do painel vai de 1995 a 1998.

A estratégia metodológica é a seguinte, serão executados quatro modelos: no primeiro, serão analisadas as variáveis categóricas ligadas diretamente à questão dos bancos estaduais (Agências de Fomento, RAET e Mais de um Banco); no segundo introduziremos variáveis de desempenho fiscal (Receita Tributária Própria por Receita Corrente Líquida, Resultado Primário por Receita Corrente Líquida e Despesa de Pessoal); no terceiro modelo, serão introduzidas variáveis políticas (Taxa de Fragmentação, Número Efetivo de Partidos, Porcentagem de Cadeiras que a Coligação do Governador Obteve na Assembléia Legislativa e Porcentagem de Cadeiras Ocupadas por Partidos de Esquerda) e no quarto modelo serão introduzidas as *dummies* referentes à ideologia. Serão apresentados o coeficiente e o erro padrão (em parênteses).

**Tabela 14** – Regressão Multinomial Ordenada (Probit)

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Agências de Fomento RAET	-1.165506 (0.190719***)	-1.296098 (0.1978936)***	-1.50667 (0.21331913)***	-1.514607 (0.2175574)***
Mais de Um Banco Comercial	0.6638768*** (0.1828242)	0.6802851 (0.1853102)***	0.7497429 (0.221864)***	0.8406446 (0.2149017)***
Receita Tributária Própria	_____	0.0036361 (0.0044127)	-0.0009449 (0.0050204)	0.0013686 (0.0051204)
Resultado Primário	_____	-0.04125 (0.0051256)	0.0069112 (0.007254)	-0.058893 (0.0070538)
Despesa de Pessoal	_____	-0.01877738 (0.0064603)***	-0.0333696 (0.0070362)***	-0.0359603 (0.0069214)***
Votantes	_____	_____	0.0550236 (0.0187342)***	0.05500212 (0.0183198)***
Apóia o Presidente	_____	_____	-1.365234 (0.2171844)***	-1.337934 (0.224352)***
Taxa de Fragmentação	_____	_____	4.429164 (2.682572)*	1.260208 (3.097364)
Número Efetivo de Partidos	_____	_____	-0.1437199 (0.0818291)*	-0.0730243 (0.0903989)
Cadeiras Coligação do Governador-%	_____	_____	0.0227564 (0.008574)*	0.0091993 (0.0087756)
Cadeiras de Partidos de Esquerda -%	_____	_____	0.0714315 (0.119232)***	0.0780608 (0.012126)***
Continuação	_____	_____	0.5372249 (0.2350827)**	0.7505873 (0.26147)***
Esquerda Direita	_____	_____	_____	<i>Dropped</i> -0.246064 (0.3491818)
Centro	_____	_____	_____	-0.782441 (0.3909013)**
Pseudo R <sup>2</sup>	0.2256	0.2502	0.3792	0.3863

Estados omitidos

Significante a \*\*\* 1%, \*\* 5% \* 10%

A leitura dos modelos multinomiais ordenados é simples<sup>120</sup>, o sinal positivo indica que a variável influencia a escolha do governo estadual na direção do que racionalmente deveria ser sua primeira preferência (saneamento). O sinal negativo indica o contrário, que a variável afasta o ente subnacional da sua primeira preferência, aproximando-o

<sup>120</sup> Para o entendimento dos resultados de modelos multinomiais probit ordenado ver Pindyck e Rubinfeld (2004: 372-4).

daquela pertencente ao Executivo Federal (extinção). A argumentação da tese é que os governadores possuíam como primeira preferência manter os bancos estaduais sobre o controle dos governos dos estados, contudo, a negociação com o governo central, as dificuldades econômicas e as eleições alteraram a posição do *ranking* de preferência do Executivo Estadual.

Os Probits desenvolvidos demonstram que as principais variáveis explicativas para o aceite das regras do PROES pelos estados, e conseqüentemente mudança do *status quo* nas relações federativas, foram por força do coeficiente: Agências de Fomento, RAET, Despesa de Pessoal, Apóia o presidente e o governador pertencer a partido político de Centro (sinais negativos)<sup>121</sup>. Desta forma, um estado que tenha negociado a constituição de uma instituição não-financeira de fomento, teve o banco estadual sob administração especial no período, o governador pertencia a partido político que apoiava o presidente no Congresso Nacional (ideologicamente de Centro), com alta Despesa de Pessoal em relação a receita corrente, tenderia a aceitar liquidar a instituição ou privatizá-la. No caso das duas primeiras variáveis, estas também fazem parte das conclusões de Beck, Crivelli e Sumerhill (2003), as outras não<sup>122</sup>.

Os modelos demonstraram que, no caso da unidade subnacional possuir mais de um banco comercial estadual, esta teria a tendência de sacrificar uma instituição e sanear a outra.

Todas as variáveis introduzidas no modelo 3 da regressão apresentaram valor de *p* significantes. Como os contratos do PROES exigiam a anuência do parlamento estadual,

---

<sup>121</sup> Teste de Qui-Quadrado de Independência demonstra que existe forte associação entre Partido de Centro e Apoio ao Presidente, Fisher's Exact Test = 0.000.

<sup>122</sup> Ao contrário do que afirmam Beck, Crivelli e Sumerhill (2003), a dependência de transferências federais constitucionais - estados da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste - não apresentou qualquer sinal significativo.

variáveis que medem a desagregação parlamentar e partidária são importantes para percebermos como a distribuição interna das forças políticas das Assembléias Legislativas podem ter impactado no processo. Taxa de Fragmentação e Número Efetivo de Partidos apresentaram sinais contrários (como já ocorreu nos modelos *OLS* e Logit do capítulo anterior). A primeira indica que maior fragmentação partidária *podia* tornar mais difícil para o governo estadual chegar a um acordo nos termos da principal escolha da União (extinção). Número Efetivo de Partidos indicaria o contrário, quanto maior o percentual de cadeiras ocupadas por diferentes legendas partidárias, mais fácil deveria ser para o governador conseguir a aprovação do acordo com os legisladores. A variável Porcentagem de Cadeiras que a Coligação do Governador Obteve na Assembléia Legislativa apresentou sinal positivo, indicando que, quanto maior a base de apoio parlamentar eleita pelo governo local, mais improvável o governador conseguir um acordo com a União para a extinção ou liquidação das instituições bancárias. Contudo, deve-se observar que os coeficientes destas duas últimas variáveis são muito fracos, com *p* valor a 10%. No modelo 4, quando foram introduzidas as variáveis representativas da ideologia partido do governador todas perderam significância estatística.

Duas variáveis deste conjunto merecem destaque, Porcentagem de Partido de Esquerda na Assembléia Legislativa e se o Governo é Continuidade do Anterior. Ambas apresentaram valores de  $p < 0.5\%$  e sinais positivos nos modelos 3 e 4. A primeira indica que, um maior número de parlamentares de partido de esquerda dificultava a assinatura de um acordo com a União centrado nas preferências deste último, o que vai de acordo com a lógica das teorias institucionalistas. A segunda indica que, se o governo era continuidade do anterior, a tendência era de realizar escolhas mais próximas das

preferências dos governadores de estado, como privatização pelo controle do governo estadual ou saneamento.

No fim, o processo de redução chegou aos termos desejados pelo governo federal. O sistema financeiro público estadual foi reduzido a menos de um quinto do que era quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder. Os estados tinham sob seu controle, em 1994, 33 instituições financeiras entre bancos, caixas e instituições de desenvolvimento<sup>123</sup>. Em três anos de extensas negociações, o governo federal conseguiu uma renegociação de dívidas com regras de punições críveis e extinguiu quase que completamente o setor financeiro público estadual. Quatro instituições foram privatizadas pela União (três continuam federalizadas) seis pelos estados<sup>124</sup>, nove foram extintas/liquidadas, três foram transformadas em Agências de Fomento<sup>125</sup>. Portanto, ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, somente existirão sete bancos sob controle dos governos subnacionais. Nunca na história do Brasil, houve em períodos democráticos, tamanha mudança no *status quo* das relações federativas em tão pouco tempo.

Em Ciência Política é comum se falar de ganhadores e perdedores. Contudo, muitas vezes esta relação não pode ser completamente compreendida ou deve ser relativizada. No interior das relações federativas, nos parece que a barganha trouxe perdas e ganhos a todos. Certamente, em termos de *accountability*, da previsibilidade do crescimento da dívida pública e da estabilidade econômica, o processo de redução da atividade bancária dos estados foi uma vitória, mas a que custo? O volume de títulos

---

<sup>123</sup> Se contarmos as de crédito imobiliário, corretoras de valores e leasing o número de instituições públicas pula para 44.

<sup>124</sup> Inclusive o PARAIBAN que foi vendido pelo governo do estado da Paraíba fora do modelo do PROES.

<sup>125</sup> Ainda foram negociadas entre os governos estaduais e a União, a constituição de pelo menos nove Agências de Fomento.

federais emitidos no âmbito do PROES foi de 61 bilhões e quatrocentos milhões de reais, mais de 100% de toda ajuda federal anteriormente realizada para salvamento destas instituições financeiras<sup>126</sup>.

Mesmo concordando com conclusões que enfatizam que o processo significou uma vitória do governo federal, como as de Garman, Silva e Marques (1998) e Leite (2001), há a necessidade de relativizá-las. Claramente no jogo não houve uma imposição de preferências, mas uma ampla negociação, onde elementos chaves levaram os estados a trocar o controle de suas instituições pelos amplos refinanciamentos de dívidas oferecidas pelo governo federal. O volume dos novos empréstimos, a permissão dos estados constituírem Agências de Fomento, a percepção que o sucesso do Plano Real dependia do controle do gasto público estadual, a proximidade com o governo federal, o ciclo político, a permissão da reeleição para os cargos executivos e a percepção do risco eleitoral foram elementos inerentes ao processo.

O processo de redução da atividade bancária permitiu a centralização do poder de “monopólio de emissão de moeda” nas mãos do Banco Central. Ao governo federal garantiu um maior controle da dívida pública e aos estados, um forte alívio imediato de caixa e recursos para serem gastos durante o período eleitoral. Dos governadores de estado que disputaram um novo mandato, ou apoiaram correligionários, 60% conseguiram seu intento.

---

<sup>126</sup> Franco (2000) calcula que os ajustes anteriores ao PROES chegaram a 42 bilhões de reais, o que perfaz um total em ajuda federal de 103 bilhões a partir de 1983.

## CONCLUSÃO

Como o Ciclo Eleitoral impactava no comportamento fiscal dos governos subnacionais? Que fatores político-institucionais explicam as diferentes performances fiscais dos estados brasileiros? Por que alguns entes federativos adotaram políticas de gastos públicos mais expansivos que outros? Como ocorreu o processo de recentralização das relações federativas no governo FHC? Qual o impacto da reeleição no processo de privatização das instituições bancárias? Quais motivos fizeram algumas unidades federativas escolherem liquidar, privatizar e outras sanear suas instituições? Estas foram as principais perguntas a serem respondidas nesta tese.

O federalismo é o principal elemento consociativo do nosso sistema político. A literatura da Ciência Política afirma que a forma como ocorreu o processo de recondução do país à democracia afetou negativamente a construção de um ajuste fiscal efetivo, que envolvessem todos os entes do estado nacional. O fato da primeira eleição estadual direta ter ocorrido antes da presidencial, tornou os governadores figuras-chaves no processo de transição, e fortaleceu imensamente seus poderes de veto (*veto players*) às medidas de ajuste macroeconômico promovidas pelo Executivo Federal. A Constituição de 1988 refletiu este momento histórico ao descentralizar demasiadamente o bolo tributário e dar grande autonomia de gastos aos estados.

Gráficos e testes econométricos demonstraram a existência de um forte Ciclo Eleitoral no período em análise, delineado da seguinte forma: no primeiro ano, o governo apresenta Resultado Primário negativo de quase 9,0%, resultado das políticas de gasto ocorridas no ano anterior. Este índice melhora nos dois anos seguintes, atingindo a média

de - 2% (terceiro ano de governo). No quarto ano as contas governamentais voltam a apresentar Resultado Primário fortemente negativo, -14%, por causa das eleições. Os testes confirmam a hipótese da teoria institucionalista: a inexistência de mecanismos de controle hierárquicos e/ou de coordenação de políticas macroeconômicas, incentiva os governos subnacionais a adotarem políticas expansivas de gastos.

Os diferentes comportamentos fiscais dos estados brasileiros podem ser explicados como conseqüências do meio ambiente institucional interno dos estados. A hipótese de que: quanto mais dispersa a preferência dos eleitores nas Assembléias Legislativas - medido pela Taxa de Fragmentação (modelo 1 e 4) e Número Efetivo de Partidos (modelo 8) -, maior era a necessidade dos governados de adotar uma política de aumento de gasto, para consolidar bases de apoio político, foi confirmada. As principais variáveis capazes de inibir a adoção de uma política extensiva de gasto foram: Ciclo Eleitoral (segundo e terceiro anos), Partido do Governador da Apoio ao Presidente da República, continuidade da mesma elite política no poder e a legenda do governador ser ideologicamente de direita.

Despesa de Pessoal demonstrou-se fortemente associada com as variáveis políticas: negativamente com Taxa de Fragmentação, Número Efetivo de Partidos e Fracionalização, e positivamente com Cadeiras Conquistadas Pela Coligação Eleitoral do Governador.

A clássica literatura do federalismo brasileiro afirma que os governadores formavam uma sólida coalizão distributiva dentro do aparelho de estado contra as políticas do governo federal. As preferências dos governos estaduais e do governo federal eram opostas. Aos governos dos estados interessavam realizar suas políticas públicas

distributivas sem restrições orçamentárias fixas, especialmente em períodos eleitorais. Ao governo federal interessava controlar a inflação, esse era o maior óbice estrutural ao desenvolvimento da economia, para isso era imprescindível o controle do déficit público, especialmente dos estados. Os bancos estaduais eram o principal instrumento dos governadores para burlarem suas restrições orçamentárias.

Três eram os mecanismos que permitiam que os governadores burlassem as restrições orçamentárias: I. receitas extraordinárias produzidas por *floating*, II. as diversas renegociações, caracterizadas pela desobediência posterior às regras dos contratos, que geravam postergação indefinida dos pagamentos, e III. a utilização dos bancos estaduais como instrumento de emissão de “quase moeda”.

A nova literatura do federalismo argumenta que, o desenho institucional instituído pela Constituição de 1988 não é um impedimento às ações do Executivo Federal, e que o sistema político brasileiro não possui um excesso de atores com poderes de veto. O Plano Real e o consenso ideológico fez o presidente FHC utilizar as capacidades institucionais do presidencialismo brasileiro para conseguir implementar uma agenda de reformas capaz de controlar o endividamento estadual. Os recursos de poder na mão do governo federal durante a primeira administração de FHC não eram diversos dos anteriores. Contudo, a estratégia de vincular a estabilização econômica à agenda de reformas foi o grande diferencial do governo Cardoso em relação aos anteriores (MELO, 2002).

O processo de transformação do *status quo* das relações federativas brasileiras, ocorrido com redução da participação na atividade financeira dos estados, foi resultado de extensas negociações ocorridas entre o governo federal e as unidades subnacionais. O *timing* do processo não ocorreu como desejava o Executivo Federal, porque o ideal para o

Executivo Federal era primeiro extinguir os bancos estaduais e depois renegociar as dívidas estaduais. No entanto, Cardoso e sua equipe econômica foram capazes de fazer prevalecer sua preferência depois de dois anos de negociações. De um lado, o tamanho da renegociação das dívidas (100% no caso da privatização, extinção ou federalização) das instituições financeiras com seus controladores, a intervenção em algumas dessas e a constituição de Agências de Fomento como instrumento de desenvolvimento local, e de outro, a mudança nas regras eleitorais, permitindo a reeleição dos chefes dos executivos, constituíram o conjunto de incentivos que estimulou os governadores a realizarem acordos com o governo federal.

A dimensão intertemporal de transações políticas demonstrou-se um elemento importante no processo. Os governadores retardaram a assinatura dos contratos, existindo uma forte ligação entre a data da assinatura dos contratos com o risco eleitoral percebido pelos candidatos. Até a metade do segundo semestre de 1997, poucos estados demonstravam interesse formal em aceitar as regras do PROES. Contudo, com a proximidade das eleições e a necessidade de recursos, os governadores mudaram de posição. A maioria dos candidatos em situação de incerteza eleitoral assinou os contratos no primeiro semestre de 1998. Os candidatos em melhores posições assinaram os contratos após as eleições, e a preferência do governo federal em retirar o maior número de bancos estaduais de circulação, tornou possível a estes últimos, melhores acordos.

A reeleição e o risco eleitoral explicam porque os governadores aceitaram reduzir a participação bancária dos estados. Contudo, a necessidade do acordo possuir a concordância da Assembléia Legislativa tornou o processo também um conflito intra-elites. As diferentes escolhas dos governadores podem ser explicadas pela capacidade do

governador de fazer com que o acordo fosse aprovado pelos parlamentos locais.

As regras que regiam o funcionamento das Medidas Provisórias, permitindo a mudança do conteúdo destas a cada reedição, deram uma grande margem de manobra para a União adequar o PROES às vicissitudes da negociação.

As regressões multinomiais ordenadas, apresentadas no último capítulo, demonstraram que as seguintes variáveis foram importantes no processo de escolha dos governadores: Agências de Fomento, o estado possuir mais de um banco, a instituição bancária ter sido colocada em regime de administração especial, alto nível de despesa de pessoal, o governador pertencer a partido que apóia o presidente e ser filiado a partido de centro. Os diferentes resultados políticos (political outcomes) do programa de redução das atividades bancárias podem ser explicados como conseqüências do meio ambiente institucional interno dos estados, variáveis como: Taxa de Fragmentação, Número Efetivo de Partidos e Porcentagem de Cadeiras Conseguídas pela Coligação Eleitoral que dá Apoio ao Governador, tiveram pouca capacidade explicativa. As variáveis: porcentagem de cadeiras que os partidos de esquerda possuíam na Assembléia Legislativa e Continuação de um governo para outro demonstraram serem significativas, no sentido de impedir a redução da participação na atividade bancária.

A primeira escolha da maioria dos governadores era manter o banco sobre o controle dos estados, contudo, isto era condicionado pela exigência de pagamento de 50% dos empréstimos e garantias adicionais, poucos estados foram capazes disto: Pará, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Espírito Santo. A necessidade de concordância do poder Legislativo local tornou o processo também um conflito intra-elites. Os testes multinomiais demonstraram que uma grande bancada de partidos de esquerda era um

empecilho a um acordo de extinção ou federalização para privatização. Governos estaduais com as seguintes características: alta despesa de pessoal, banco sob regime de administração especial, não eram continuidade da administração anterior, sem uma oposição de esquerda forte, cujo governador pertencia a partido que apoiava o governo federal tinham a tendência de extinguir, privatizar ou aceitar a transformação de suas instituições financeiras em Agências de Fomento (primeira preferência da União). Governadores com forte apoio na Assembléia Legislativa, que apoiavam o presidente da República e seu governo, eram continuidade do anterior, tendiam a privatizar o banco estadual sob seu controle. Testes multinomiais demonstram que, Assembléias Legislativas com muitas cadeiras ocupadas por partidos de esquerda, dificultavam um acordo com o governo federal nas formas das preferências deste último. A continuação de governos apresentou-se como uma variável com probabilidade de influenciar negativamente no acordo, neste caso o mais provável é que o governo estadual tentasse sanear o banco ou privatizá-lo sob seu controle, esta última escolha aconteceu em 78% de todos os casos de privatização.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRANCHES, Sérgio H. 'Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro'. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 01, nº 21, p. 05-33, 1988.

ABRUCIO, Fernando L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO, Fernando L. e COSTA, Valeriano M. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer, 1999.

ABRUCIO, Fernando L. e SAMUELS, David. 'A 'nova' política dos governadores: política subnacional e transição democrática no Brasil'. *Lua Nova*. São Paulo, n.º 40/41, p. 137-16, 1997.

ACOSTA, Andrés e COPPEDGE, Michel. 'Political Determinants of Fiscal Disciplines in Latin America, 1979-1998'. International Congress of Latin America Studies Association. Washington, 2001.

ALESINA, Alberto et al. 'Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America'. *Journal of Development Economics*, v. 59, nº 02, p. 253-73, 1999.

ALESINA, Alberto e ROSENTHAL, H. *Partisan Politics, Divided Government and Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ALESINA, Alberto. 'Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Regimes'.

HAGGARD, Stephan e WEBB, Steven B. *Voting for Reform: democracy, political liberalization and economic adjustment*. Washington: WordBank/Oxford University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. 'Macroeconomic Policy in a two-party system as a repeated game'. *Quarterly Journal of Economics*, n.º 78, 1987, p. 651-78.

\_\_\_\_\_. 'Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters'. *The American Economics Reviews*, v.78, n.º 04, 1988, p. 796-805.

ALSON, Lee *et all.* 'Who Decides on Public Expenditures? A political economy analysis: the case of Brazil'. Inter-American Development Bank (Economic and Social Study Series – RE1-05-006), set, 2005.

ALT, James e ALESINA, Alberto. 'Political Economy: an overview'. In: GOODIN, Robert E. e KLINGERMANN, Hans-Dieter. *A New Handbook. Political Science*. Oxford, Oxford University Press, 1998.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

AMORIM NETO, Octavio e BORSANI, Hugo. *Os Determinantes políticos do Comportamento Fiscal na América Latina. Mimeo*. PNUD, 2002.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. 'O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros'. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n.º 4, p. 661 a 698, 2005.

AZEVEDO, Sérgio. 'Reforma do estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas'. In: MELO, Marcus André Barreto (org). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Massangana, 1999.

BACEN. *Relatório de Atividades Bancárias*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1984.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades Bancárias*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1987.

\_\_\_\_\_. *Bancos Estaduais: experiências e perspectivas*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1992.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades Bancárias*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1993.

BAER, Werner e NAZMI, Nader. 'Privatization and restructuring of banks in Brazil'. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, nº 40, 2000, p.03-24.

BECK, Thorsten, CRIVELLI, Juan. and SUMMERHILL, William. 'State bank transformation in Brazil: choices and consequences'. Conference on Bank Privatization, World Bank, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Il Futuro della Democrazia*. Turin: Einaudi Tascabili, 1995.

BORSANI, Hugo. *Eleições e Economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979 - 1998)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Belo Horizonte: UCAM, 2003.

BRAGA, Maria do Socorro. 'O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)'. Tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2003.

BUCHANAN, James e TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

CARDOSO, Fernando H. *A Arte da Política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Carlos Eduardo. 'As Origens e a gênese do Plano Collor'. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 16, n.º 01, p.101-34, jan-abr. 2006.

COPPEDGE, Michel. '(De)institucionalization of Latin América Party Systems'. Mimeo, 1992.

COSSIO, Fernando. *Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros: Determinantes Políticos e Efeitos sobre o Bem-Estar dos seus Estados*. (Secretaria do Tesouro Nacional - Tópicos Especiais em Finanças Públicas). Brasília: UNB, 2001.

\_\_\_\_\_. Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil. Tese de Doutorado em Economia. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2002.

COURCHENE, Thomas. 'Federalismo e a nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos processos'. In: REZENDE, Fernando e AUGUSTO DE OLIVEIRA, Fabrício (orgs). *Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer, 2004.

DINIZ, Eli. 'Uma Perspectiva Analítica Para A Reforma do Estado'. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo, nº 45, p. 19-48, 1998.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DRAZEN, Alan. *Political Economy in Macroeconomics*. New Jersey, Princeton University Press, 2000.

EDIN, Per-Anders & OHLSSON, Henry, 1991. 'Political determinants of budget deficits: coalitions effects versus minority effects'. *European Economic Review*, v. 35, n.º 08, p. 1597-1603.

ELAZAR, Daniel E. *American Federalism: a view from the states*. New York: Harper & Row, 1984.

ELSTER, Jon. 'Introduction'. In: *Rational Choice*. New York: New York University Press, 1986.

FIGUEIREDO, Argelina C. E LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, São Paulo: Fapesp, 2001.

FRANCO, Gustavo. *O Desafio Brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo: Editora 34, 2000.

GARMAN, Christopher; LEITE, Cristiane e MARQUES, Moisés. 'Impactos das relações Banco Central x Bancos Estaduais no arranjo federativo pós-1994 – Análise à luz do caso Banespa'. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 21, n.º 1 (81), p. 40-61, jan-mar. 2001.

GUJARATI, Damodar K. *Basic Econometrics*. 3º ed. New York: Mc-Graw-Hill International Editions, 1995.

GUILHERME DOS SANTOS, Wanderley. *Votos e Partidos - Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

HAAN, Marco e VOLKERINK, Bjorn. 'Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence'. *Public Choice*, n.º 109, 2001, p. 221-242.

HAMILTON, Alexander; MADISON James e JAY, John. *Os Federalistas*. Brasília: UNB, 1984.

HIBBS, Douglas. 'Political parties and macroeconomic policy'. *American Political Review*, v. 71, nº 04, 1977, p.1467-87.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Politics of Policies: economic and social progress in Latin America, 2006 report*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

LACERDA, Antônio et al. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.

LEITE, Cristina. *Autoridade Monetária e Federalismo no Brasil: uma reflexão sobre a reforma do sistema de bancos públicos estaduais*. São Paulo, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, FFLCH-USP, 2001.

LEWIS-BECK, Michael S. *Applied Regression: an introduction*. London: Sage Publications, 1980.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. Binghamton, Yale University, 1984.

LOPREATO, Francisco L. *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. São Paulo: Unesp, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita. 'O Senado no Brasil recente'. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 04, nº 15, 2001, p. 53 – 61.

KINZO, Maria D'Alva G. *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer, 1993.

KLEIN, Lúcia e FIGUEIREDO, Marcus. *Legitimidade e Coação no Brasil Pós-1964*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

MAINWARING, Scott. 'Introduction: democratic accountability in latin america'. In: MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher (org). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. 'Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa'. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, nº 29, p. 34-58, mar, 1991.

MARKLER, Harry M. 'Bank Transformation and Privatization in Brazil: Financial Federalism and Some Lessons About Bank Prizatization'. *The Quarterly Review of*

*Economics and Finance*, nº 40, 2000, p. 45-69.

MCKINNON, R.I. 'Monetary Regimes, Government Borrowing Constraints and Market-Preserving Federalism: Implications for EMU'. In: COURCHENE, Thomas (orgs). *The Nation State in Global Information Era*. Queen's University. The John Deutsch Institute for the study of Economic Policy, 1997.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985- 2002)*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MELO, Marcus A e RODDEN, Jonnathan. Decentralization in Brazil', *mimeo*, 2006

MELO, Marcus A . 'Estado, governo e políticas públicas'. In: MICELE, Sérgio (org). *O que ler na Ciência Social Brasileira (Política)*. Brasília/São Paulo: Editora Sumaré/Capes, 2002.

\_\_\_\_\_. *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

\_\_\_\_\_. 'O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: federalismo, reformas constitucionais e política social'. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, nº 4, p. 845 a 889, out-dez, 2005.

\_\_\_\_\_. 'Anatomia do Fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República'. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 36, nº 01, p.119 a 163, 1993.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

MULLER, Dennis C. 'Constitutional Public Choice'. In: *Perspectives on Public Choice: a handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MORA, Mônica. Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão nº 866), mar. 2002.

MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. *Finanças Públicas: teoria e prática*. São Paulo: Edusp, 1980.

NICOLAU, Jairo M. A volatilidade eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1992-1994). Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, *mimeo*, 1998.

NORDHAUS, Williams. 'Alternative approaches to political business cycles'. *Brooking Papers on Economic Activity*. v.2, 1989, p.1-49.

\_\_\_\_\_. 'The political business cycle'. *Review of Economic Studies*, v. 42, p.169-90, 1975.

OURIQUES, Nildo D. 'A sedução revolucionária e o Plano Real'. In: OURIQUES, Nildo e RAMPINELLI, Waldir J. *No Fio da Navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. 2º ed. São Paulo: Xamã, 1998.

RICHARDSON, Roberto J et al. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

PAES, Julieda P. Bancos Estaduais, "Criação" de Moeda e Ciclo Político. São Paulo, Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade de São Paulo, 1996.

PADRÃO, Ana P. e CAETANO, Valderez. *O Segredo do Cofre: como os estados brasileiros chegaram ao rombo de mais de R\$ 100 bilhões*. São Paulo: Globo, 1997.

PEROTTI, Roberto e KONTOPOULOS, Yianos. 'Fragmented Fiscal Policy'. Columbia University. Mimeo, (<http://www.columbia.edu/rp41/webfragm.pdf>), 1998.

PERSSON, Torsten. e TABELINI, Guido. *Macroeconomic Policy, Credibility and*

*Politics*. Chur: Harwood Academic Publishers. 1990.

PERSON, Torsten. 'Do Political Institution Shape Economic Policy?' *Econometrica*, v. 70, nº 03, p.883 -905, 2002.

PINDYCK, Robert S. e RUBINFELD, Daniel L. *Econometria: modelos e previsões*. Rio de Janeiro: Elviesier, 2004.

QIAN, Yingyi e WEINGAST, Barry. 'Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives'. *Journal of Economic Perspectives*, vol 11, nº 04, 1997, p.83-92.

QIAN, Yingyi e ROLAND, Gerard. 'Federalism and The Soft Budget Constraint'. CEPR – Discussion Paper, nº 481, Stanford Univesity, 1997.

REZENDE, Flávio. 'Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre a Expansão dos Gastos Públicos'. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 26, nº 02, p. 274-89, abril-jun. 2006.

\_\_\_\_\_. *Por que Falham As Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. 'Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil: (1980-1994)'. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, nº 03, p. 413-40, 1997.

RICCI, Paolo. 'O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?'. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, nº 04, p. 699-734, 2003.

RICCIUTI, Roberto. 'Legislatures and government spending: evidence from democratic countries'. ICER - International Centre for Economic Research, 2004 (<http://www.icer.it/docs/wp2004/Ricciuti20-04.pdf>).

RIKER, William. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown,

1964.

RODDEN, Jonnathan. *Hamilton's Paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge, Cambridge Univesity Press, 2006.

\_\_\_\_\_. 'Federalism and Bailouts in Brasil'. In: Rodden, Jonnathan; Eskeland, Gunnar e Livack, Jennie (org). *Fiscal Decentralization and The Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003.

RODDEN, Jonnathan; ESKELAND, Gunnar e LIVACK, Jennie. 'Introduction and Overview'. In: *Fiscal Decentralization and The Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003.

ROGOFF, Kenneth. 'Equilibrium political budget cycles'. *American Economic Review*, v. 80, 1990, p. 21-36.

ROGOFF, Kenneth, e SIBERT, Anne. 'Elections and Macroeconomic Policy Cycles'. *Review of Economic Studies*, nº 55, p. 1-16, 1988.

ROGOFF, Kenneth. 'Equilibrium Political Budget Cycles'. *The American Economic Review*, nº 80, 1990, p. 21-36.

ROUBINI, Nouriel e SACHS, Jeffrey. 'Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies'. *European Economic Review*, v. 33, 1989, p. 903-38.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. 'Federação, Autoritarismo e Democratização'. *Tempo Social*. São Paulo, v. 08, n.º 02, p. 27-52, out. 1996.

SALVIANO JÚNIOR, Cleofas. *Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao PROES*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SAMUELS, David e MONTERO, Alfred. 'The Political Determinants of

Decentralization in Latin America: Causes e Consequences'. In: Samuels, David e Montero, Alfred (orgs). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2004.

SAMUELS, David. 'The Political Logic of Decentralization in Brazil'. In: Samuels, David e Montero, Alfred (orgs). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2004.

\_\_\_\_\_. *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

SHESPLE, Kenneth e WEINGAST, Barry. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University Michigan Press, 1994.

SHUGART, Matthew e CAREY, John. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SIMPSON, Ximena. Fragmentação Legislativa e Déficit Fiscal: uma análise dos estados brasileiros no período de 1987 a 1997. *Mimeo*, s/d

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castelo a Tancredo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOLA, Lourdes. 'Estado, transformação econômica e democratização no Brasil'. In: SOLA, Lourdes. *Estado, Mercado e Democracia: Política e economia comparadas*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

SOLA, Lourdes; GARMAN, Christopher e MARQUES, Moisés. 'Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática'. In: SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo e WHITEHEAD, Laurence (orgs). *Banco Central: autoridade política e democratização – um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SOUZA, Amaury. Comentários ' In: ALVES DE ABREU, Alzira (org). *Transição em Fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria H. e MOYA, Maurício. 'A Reforma Negociada: o Congresso e a Política de Privatização'. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 34, v. 12, p. 89-118, 1997.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria H. 'Recentralizando a Federação?' *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 29-40, jun. 2005.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria H. 'Federalismo, Democracia e Governo'. In: *Revista de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*. São Paulo, nº 51, p. 13-34, 2001.

\_\_\_\_\_. A Democracia Brasileira nos Anos 90. (<http://www.iigov.org/dhial/?p=3702>). (s/d).

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: EDUSP, 1998.

\_\_\_\_\_. 'Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto players no presidencialismo, parlamentarismo e pluripartidarismo'. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 34, v. 12, p. 89-118, 1997.

VON HAGEN, Jürgen. 'Political Economy of Fiscal Institutions'. Governance and Efficiency of Economic Systems (Discussion Paper n.º 149), nov, 2005.

WEINGAST, Barry. 'The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth'. *Journal of Law, Economics and Organization*, nº 11, 1995, p.1-31.

WIBBELS, Erik. *Federalism and The Market: intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

**ANEXO**

## Governadores e Partidos – 1994/1998

Estado	1994	1998
Acre	Oleir Cameli (PPR)	Jorge Viana (PT)
Alagoas	Divaldo Suruagy (PMDB)	Ronaldo Lessa (PSB)
Amazonas	Amazonino Mendes (PPR)	Amazonino Mendes (PFL)
Amapá	João Capiberibe (PSB)	João Capiberibe (PSB)
Bahia	Paulo Souto (PFL)	César Borges (PFL)
Ceará	Tasso Jereissati (PSDB)	Tasso Jereissati (PSDB)
Distrito Federal	Cristovam Buarque (PT)	Joaquim Roriz (PMDB)
Espírito Santo	Vítor Buaiz (PT)	José Ignácio (PSDB)
Goiás	Maguito Vilela (PMDB)	Marconi Perillo (PSDB)
Maranhão	Roseana Sarney (PFL)	Roseana Sarney (PFL)
Minas Gerais	Eduardo Azeredo (PSDB)	Itamar Franco (PMDB)
M. G do Sul	Wilson Martins (PMDB)	José Miranda (PT)
Mato Grosso	Dante de Oliveira (PDT)	Dante de Oliveira (PSDB)
Pará	Almir Gabriel (PSDB)	Almir Gabriel (PSDB)
Paraíba	Antônio Mariz (PMDB)	José Maranhão (PMDB)
Pernambuco	Miguel Arraes (PSB)	Jarbas Vasconcelos (PMDB)
Piauí	Francisco Souza (PMDB)	Francisco Souza (PMDB)
Paraná	Jaime Lerner (PDT)	Jaime Lerner (PFL)
Rio de Janeiro	Marcello Alencar (PSDB)	Anthony Garotinho (PDT)
R.G do Norte	Garibaldi Alves (PMDB)	Garibaldi Alves (PMDB)
Rondônia	Valdir Raupp (PMDB)	Bianco (PFL)
R.G do Sul	Antônio Britto (PMDB)	Olívio Dutra (PT)
Roraima	Neudo Campos (PTB)	Neudo Campos (PPB)
Santa Catarina	Paulo Afonso Vieira (PMDB)	Esperidião Amim (PPB)
Sergipe	Albano Franco (PSDB)	Albano Franco (PSDB)
São Paulo	Mário Covas (PSDB)	Mário Covas (PSDB)
Tocantins	Siqueira Campos (PPR)	Siqueira Campos (PLF)

Fonte: <http://jaironicolau.iuperj.br/database/deb/port/>

## Fontes dos Dados

Resultado Primário e Gastos por Receita	Secretaria do Tesouro Nacional. Balanço Primário dos Estados
Corrente Líquida	( <a href="http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp">http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp</a> )
Despesa Primária Per Capita	Cossio (2002)
Variáveis Econômicas (PIB Per Capita, Inflação, Crescimento Econômico)	IBGE ( <a href="http://www.ibge.gov.br">http://www.ibge.gov.br</a> ) IPEADATA ( <a href="http://www.ipeadata.gov.br">http://www.ipeadata.gov.br</a> )
Variáveis Políticas	Volatilidade Eleitoral (Braga, 2003) Fracionamento, Taxa de Fragmentação, Número Efetivo de Partidos, Taxa de Conservação Parlamentar (Guilherme dos Santos, 2002).
Ideologia dos Partidos Políticos	Kinzo (1993)
Sistema Financeiro Nacional (SFN)	Banco Central do Brasil ( <a href="http://www.bacen.gov.br">http://www.bacen.gov.br</a> )
Medidas Provisórias	Presidência da República ( <a href="http://www.presidencia.gov.br">http://www.presidencia.gov.br</a> )