1593
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

FEDERALISMO, PROCESSO DECISÓRIO E ORDENAMENTO FISCAL: A CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Cristiane Kerches da Silva Leite

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1593
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, março de 2011

FEDERALISMO, PROCESSO DECISÓRIO E ORDENAMENTO FISCAL: A CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL*

Cristiane Kerches da Silva Leite**

* Este texto foi produzido no âmbito do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, mais especificamente como subsídio ao livro do eixo *Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia*.

** Bacharel em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP); mestre e doutora em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da mesma universidade e pesquisadora do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas desta instituição. *E-mail*: ckerches@uol.com.br

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL Z1, Z19.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 FATORES QUE EXPLICAM A CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 11

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS 24

REFERÊNCIAS 30

ENTREVISTAS 34

SINOPSE

O texto discute a relação entre federalismo e processo de tomada de decisão no Brasil a partir da análise do decurso político da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A literatura nacional e internacional da Ciência Política argumenta que o federalismo é um fator que enfraquece a capacidade política dos governos. Contudo, a criação da LRF demonstra que a lógica de ação dos atores federativos nos processos decisórios é mais complexa do que sugere a literatura. Ademais, explica-se a criação da lei a partir do processo incremental de ordenamento fiscal, da estabilização monetária, da renegociação das dívidas dos estados, da reforma administrativa, da crise econômica de 1998 e do aprendizado dos técnicos, destacando-se as características da negociação política e a atuação distinta de governadores e prefeitos no processo decisório da lei.

ABSTRACT[i]

The aim of this work is to investigate the relations between Brazilian decision making process and federalism through political process of Fiscal Responsability Law. There're some political scientists' visions that legislative projects undermining the subnational governments' interests are not often approved due to State governors' efforts to veto them. They assume that governors are veto-players in the Brazilian political system. Our research seeks to explain why Fiscal Responsibility Law was approved despite of the key players' financial and fiscal interests. The novelty of this work is to provide an approach about: the incremental process of institutional change and the development of a 'fiscal culture' in the Brazilian society and its political class; the process of negotiation of the law project in the Federal Executive and in the Federal Legislative; the effects of international financial crisis (México, 1995; Ásia, 1997 e Rússia, 1998). The process of negotiation that gave rise to the Fiscal Responsibility Law was characterized by the existence of a dissension inside of consensus.

---

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

Na década de 1980, houve grandes mudanças no relacionamento financeiro e fiscal entre os entes federativos no Brasil. Inúmeros trabalhos abordaram os efeitos da crise do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista[1] nas condições de financiamento dos estados e municípios (ABRUCIO, 1994; AFFONSO, 1994; LOPREATO, 1992, 1997, 2000, 2002; RANGEL, 1999; SERRA; AFONSO, 1999; SOLA, 1995). A crise econômica reduziu as receitas fiscais dos entes federativos, os canais de financiamento internacional escassearam, no mesmo período em que o país passava por um processo de redemocratização casado com um de descentralização fiscal.[2] Os estados passaram a se financiar por meio da emissão de títulos, das antecipações de receitas orçamentárias (AROs), dos precatórios, do uso dos bancos estaduais como mecanismo de "quase-emissão" de moeda, sem a preocupação com a sustentabilidade temporal do endividamento. Havia regras de controle de gastos e de endividamento, assim como meios legais de punição para quem as infringisse, mas elas não eram aplicadas. Os pedidos de rolagem das dívidas dos estados no Senado Federal eram invariavelmente aprovados.[3]

Na primeira metade da década de 1990, havia uma situação financeira internacional favorável à implementação de um plano de estabilização econômica baseado em taxas de câmbio valorizadas e juros altos. As taxas de juros norte-americanas estavam baixas e havia um grande fluxo internacional de capitais que imigravam para a América Latina, em função da adesão dos países ao plano de reestruturação da dívida externa, o Plano Brady. A partir de meados da década de 1990, a estabilização econômica advinda com o Plano Real fez uma grande diferença no panorama fiscal e financeiro dos entes federativos. A política macroeconômica de juros altos do governo federal levou os estados e os municípios que haviam contraído dívida a uma situação extremamente difícil.

1. As especificidades da crise econômica da década de 1980 discutidas na literatura referem-se ao seu caráter fiscal (Bresser-Pereira) e ao seu caráter externo (Whitehead), conforme abordado em Sallum Jr. (2003). Não é objetivo deste trabalho aprofundar este debate.

2. No Brasil, o processo de redemocratização trouxe uma forte pressão pela descentralização de poder no sistema político, inclusive no plano dos municípios, que se consubstanciou na tendência à proliferação de centros de poder rivais na disputa pelos haveres do Estado e pela redistribuição de novos recursos políticos (SOLA, 1995, p. 35).

3. Segundo Loureiro (2001b, p. 57), o endividamento, como uma das fontes importantes de geração de recursos para atender às demandas sociais inadiáveis, tornou-se caminho praticamente irrecusável para um político, mesmo fazendo parte do Senado, órgão que tem como função constitucional garantir o equilíbrio financeiro dos entes federativos.

Neste mesmo período, entrou na agenda política dos *policy-makers* latino-americanos, e não somente dos brasileiros, o diagnóstico, que se tornou *mainstream* no âmbito internacional, da necessidade de resolver o problema fiscal doméstico – no caso do Brasil e da Argentina, dos entes federativos –, como pressuposto para a sustentabilidade do próprio processo de estabilização monetária. Este foi um movimento que esteve presente em várias experiências internacionais,[4] com diferentes impactos no contexto político e institucional de cada país.[5]

No Brasil, durante a década de 1990, esse diagnóstico se difundia entre os atores políticos domésticos a cada crise financeira internacional. Em 1997, a situação financeira dos governos estaduais estava insustentável e a administração federal elaborou uma proposta de acordo de renegociação das dívidas estaduais. Em 1998, entrou na agenda política do governo a ideia de se regulamentar o Art. 163 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que tratava de finanças públicas. Esta sugestão foi levada adiante no governo federal, no âmbito de um programa de reação das autoridades brasileiras à crise da Rússia. Em abril de 1999, entrou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 18, que daria origem à LRF, logo após a crise de desvalorização cambial, em janeiro de 1999.

4. Segundo Bresser-Pereira (1991, p. 3), conforme "a visão neoliberal dominante nos países centrais, as causas da crise seriam duas: populismo econômico traduzido em indisciplina fiscal e excesso de intervenção do Estado. Os remédios: disciplina fiscal e monetária, liberalização, privatização, desregulamentação". Segundo o autor, a "abordagem de Washington" para a crise da América Latina definiu-se e solidificou-se durante os anos 1980. "O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [Hicks (1974) e Bleaney (1985)] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [Hirschman (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas por um certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas que trabalham nas grandes burocracias internacionais, são partilhadas pelas agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7 e os presidentes dos 20 maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington. Estas abordagens dominantes em Washington exercem poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina" (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 5).

5. É inquestionável que houve, nesse período, uma mudança importante no papel da política fiscal no contexto da globalização financeira e, consequentemente, novos impactos nas relações fiscais e financeiras dos atores federativos nos contextos domésticos. No entanto, a despeito da relevância desta questão, ela não é objeto do presente texto.

Pari passu à difusão do diagnóstico, a opinião pública começou a expressar o desejo de que os políticos eleitos tivessem um comprometimento com a austeridade fiscal. A reeleição do governador do estado de São Paulo, Mário Covas, em 1994, e de outros governadores que se reelegeram com essa bandeira na época, foi somente um dos eventos que sugeriram que uma mudança estava em curso na década de 1990. O papel da mídia neste processo foi fundamental, com extensas coberturas sobre os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Precatórios, em 1996, e os inúmeros artigos e editoriais sobre a importância da responsabilidade fiscal, na época da tramitação do projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional.[6]

A sanção da LRF foi um capítulo relevante do processo de ordenamento fiscal, ao sistematizar as regras que foram criadas durante a década de 1990 e criar novas condições para ordenar o processo orçamentário, e controlar os gastos públicos e o nível de endividamento dos entes federativos. Analiticamente, é também relevante, especialmente analisando-se este processo à luz dos trabalhos de autores da Ciência Política que argumentam que o sistema político brasileiro tende à ingovernabilidade em função da excessiva dispersão de poder, especialmente a partir da CF/88. Recentemente, há trabalhos que sustentam esta tese, mesmo depois da implementação do Plano Real, em 1994, e de todas as mudanças que ocorreram desde então, como Ames (2003).

Segundo autores como Lamounier (1991), Mainwaring (1997), Kinzo (1997) e Ames (2001, 2003), o sistema político brasileiro caracteriza-se pela pior das combinações institucionais: estrutura eleitoral com representação proporcional com lista aberta; multipartidarismo; combinação entre alta fragmentação partidária com baixa disciplina dos partidos na arena parlamentar; e formato federal, produzindo um sistema mais propenso ao veto do que às tomadas de decisões.

6. Asazu (2003, p. 95) realizou um acompanhamento de seis jornais diários, entre abril de 1999 e maio de 2000, e constatou que "foram publicadas 137 inserções que faziam expressamente referência à Lei de Responsabilidade Fiscal, entre reportagens acerca do trâmite, editoriais, colunas assinadas por colunistas fixos e por convidados, sem levar em consideração neste levantamento reportagens ou colunas iguais. A maior cobertura foi dada pelos jornais *O Estado de S.Paulo* e pelo *Jornal do Brasil*, que foi o primeiro a tratar em editorial do tema, após o início do trâmite na Câmara. (...) Dentre as 137 reportagens, editoriais e colunas contabilizados, apenas quatro traziam opiniões contrárias ao projeto proposto".

O *federalismo* é um dos fatores que aparecem na literatura que reduziria a eficácia para a tomada de decisão e implementação de políticas públicas no plano federal. Além dos autores anteriormente citados, Abrucio (1994, 1998), Abrucio e Samuels (1997) e Willis, Garman e Haggard (1999) discutem especificamente o federalismo, a partir da Constituição de 1988, como um fator institucional que gera problemas para a governabilidade. O termo ingovernabilidade tem sido entendido, genericamente, como a dificuldade que o governo federal teria para fazer cumprir sua agenda, especialmente a de estabilização monetária, ajustamento do setor público e reformas econômicas de mercado. Em linhas gerais, autores da literatura internacional argumentam que governos apresentam dificuldades em desenvolver políticas nacionais consistentes e coerentes em várias áreas em função da necessidade de acordos intergovernamentais que envolvem negociações complexas, extensivas e morosas entre os níveis de governos (BANTING, 1982; SCHULTZ; ALEXANDROFF, 1985; ATKINSON; COLEMAN, 1989 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

O propósito deste trabalho é discutir *como um sistema político que se caracteriza por ser repleto de atores com poder de veto, especialmente de natureza federativa, conseguiu produzir decisões que afetam os interesses federativos, como a aprovação da LRF?* Como uma lei complementar, altamente complexa e com grande impacto na autonomia financeira e fiscal dos entes federativos, passou na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com votação nominal de quorum qualificado (de emenda constitucional – EC) e tramitação rápida (para uma lei complementar)? Observando-se atentamente seu conteúdo, percebe-se que ela implementa uma série de restrições fiscais e financeiras aos estados e municípios, reduzindo a autonomia federativa desses entes. Como este processo ocorreu?

Com base em uma análise diacrônica de dados primários e secundários[7] qualitativos, foi possível a elaboração de alguns fatores explicativos da criação da LRF: o advento do Plano Real; o caráter incremental do processo de ordenamento fiscal; o agravamento da crise

7. Os dados primários desta pesquisa são entrevistas de técnicos e atores políticos envolvidos (ver entrevistas); legislação de controle de endividamento e gastos desde a década de 1970; atas de reuniões de técnicos do Poder Executivo federal, de reuniões das comissões parlamentares; e transcrição dos debates em plenário na Câmara e no Senado, publicados nos diários das respectivas casas legislativas. Os dados secundários sobre leis citados nos trabalhos de Mora (2002), Lopreato (2002) e Loureiro e Abrucio (2002) foram confirmados pela autora.

internacional; a negociação do projeto de lei (PL); o processo de aprendizado dos políticos e dos técnicos; e a mudança nas preferências dos governos subnacionais. *Prioriza-se, dessa forma, a análise do processo decisório doméstico que levou à aprovação da lei, sem desconsiderar a importância das mudanças no panorama financeiro internacional, que colocaram na agenda política dos países a reforma fiscal como pressuposto para a estabilização econômica*. O presente trabalho está organizado da seguinte forma: na seção 2, são abordados os fatores que explicam a criação da LRF; na seção 3, são apresentadas algumas considerações finais.

2 FATORES QUE EXPLICAM A CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O primeiro fator que explica a criação da LRF já foi abordado na literatura: a mudança que ocorreu nas relações federativas na área financeira e fiscal com o *advento do Plano Real*, em 1994. A estabilização econômica provocou transformações nas relações intergovernamentais e institucionais, com impactos consideráveis nas condições de governabilidade econômica. O advento deste plano acarretou um choque sobre as contas públicas dos entes federativos e suas instituições financeiras, via queda brusca da inflação e das altas taxas de juros que incidem sobre as dívidas públicas[8] (ABRUCIO; COSTA, 1998; SOLA; GARMAN; MARQUES, 1998; GARMAN; LEITE; MARQUES, 2001; LOUREIRO, 2001b; LEITE, 2001; SOLA; KUGELMAS, 1999).

8. A estabilização econômica advinda com o Plano Real agravou a situação fiscal dos estados, seja pela via da redução da inflação, seja pela dos juros altos. A redução drástica das taxas de inflação representou o fim da administração do orçamento pelo "tesoureiro de plantão" (TAVARES, 2005). Antes, "os controles fiscais estavam restritos à administração do caixa único do Tesouro. Como uma parte da arrecadação tributária estava indexada a índices de preços, o chamado Efeito Tanzi não se verificava em sua totalidade, sendo a arrecadação tributária afetada apenas parcialmente pela inflação. Por outro lado, como a quase totalidade dos gastos era fixada nominalmente, a inflação acabava corroendo os valores aprovados nas leis orçamentárias. Esses dois movimentos facilitavam a obtenção dos resultados fiscais desejados que eram criados a partir (...) de um simples truque da administração financeira do Tesouro Nacional" (*op. cit*., p. 88). Depois do Plano Real, "um aumento nominal de gasto significava aumento real. Mas também é verdade que o fim da superinflação produziu efeitos razoáveis na arrecadação. Isso compensava, pelo menos parcialmente, os efeitos do lado dos gastos" (*op. cit*., p. 90). O regime de câmbio fixo valorizado e administrado por meio de bandas, pelo Banco Central do Brasil (Bacen), que vigorou desde 1995 até janeiro de 1999, produziu um importante impacto na dívida pública, quer pelo seu efeito direto sobre a dívida indexada em dólar, quer pelos efeitos indiretos resultantes das elevadas taxas de juros que tiveram de ser praticadas para manter uma atratividade mínima ao capital estrangeiro e evitar uma redução das reservas cambiais. Isso afetava diretamente a relação dívida – produto interno bruto (PIB) (*op. cit*.).

Com o agravamento gradativo da crise fiscal dos estados e da crise dos bancos estaduais após o advento do Plano Real, os governadores enfraqueceram-se no contexto político federativo *vis-à-vis* o governo federal. Dessa forma, medidas mais efetivas de ajuste puderam ser propostas, como a federalização ou privatização das instituições financeiras estaduais insolventes e um arcabouço de regras mais duras para o controle da administração das finanças públicas dos entes federativos.

O segundo fator explicativo é o *processo de ordenamento das finanças públicas federativas e seu caráter incremental*, nos termos de Loureiro e Abrucio (2002). Desde meados da década de 1980, houve um movimento por parte do governo federal na direção da construção de um ordenamento fiscal, a despeito do processo de redemocratização e de descentralização política. A cada medida que foi implementada, criou-se um novo panorama de tomada de decisão que, incrementalmente, possibilitou a efetivação das mudanças na direção dos interesses fiscais e financeiros do governo federal. Até meados da década, havia no Brasil um arranjo institucional-legal de finanças públicas absolutamente insatisfatório, que prejudicava a boa conduta macroeconômica (TAVARES, 2005). Basicamente, não havia uma definição clara das competências das autoridades monetárias e fiscais. Havia, na prática, dois orçamentos federais e não existia um órgão que realizasse as funções de Tesouro Nacional. Em 1985, foi extinta a Conta Movimento, o que eliminou a capacidade de o Banco do Brasil sacar recursos de suas reservas bancárias no Bacen para financiar despesas autorizadas pelo Ministério da Fazenda (MF) (TAVARES, 2005, p. 82).

Em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a missão de administrar todos os haveres e passivos da Fazenda Pública Nacional, de acompanhar as finanças dos estados e municípios, e de desenvolver e gerenciar um sistema único de contas e de administração financeira para o governo central (Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi)[9] (TAVARES, 2005). A criação da STN refletiu o esforço do MF de limitar a atuação financeira dos governos estaduais. Contudo, os

9. A partir de 1987, "tornou-se obrigatório o registro *on-line* no Siafi da execução orçamentária, financeira e contábil, permitindo o acompanhamento e controle por parte dos membros do Congresso Nacional. O Siafi se transformou, portanto, na base tecnológica sobre a qual se desenvolveram todos os sistemas de acompanhamento e controle das finanças do governo central" (TAVARES, 2005, p. 82).

governadores conseguiram ampliar as margens de gasto, flexibilizar as normas de rolagem e contratação de novas dívidas e receberam autorização para contratar operações por ARO (TAVARES, 2005, p. 158-159).

A partir de meados da década de 1990, houve mudança na natureza do processo de ordenamento fiscal. *O Plano Real foi um verdadeiro divisor de águas neste, ocasionando mudança na correlação de forças federativas a partir da modificação de regime inflacionário. Daquele momento em diante, houve condições políticas para o governo federal promover mudanças nas áreas financeira e fiscal que afetavam os interesses de governadores e prefeitos*.[10] Em março de 1995, foi promulgada uma lei complementar que regulamenta um importante artigo da Constituição (Art. 169), na área de finanças públicas: a LC nº 82 (Lei Camata I),[11] que limita gasto com pessoal. Em agosto de 1996, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 1.514, criando o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). Este programa estabeleceu mecanismos que objetivavam incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária e a privatização das instituições financeiras, medida esta que seria impraticável politicamente na década de 1980, no contexto dos "barões da federação".[12]

10. O contexto político da década de 1980 que caracterizou as discussões constituintes em torno da questão fiscal contrasta com o panorama da de 1990. Conforme relato dos entrevistados Martus Tavares e Luiz Carlos Bresser-Pereira, na década de 1980, o tema fiscal não despertava interesse na classe política e na sociedade. Não houve ação coordenada no governo federal para institucionalizar um arcabouço de ordenamento fiscal no corpo do texto da Constituição por várias razões. A Secretaria do Tesouro Nacional acompanhou os trabalhos constituintes, mas estava ainda se estruturando, pois tinha sido criada em 1986. Não havia interesse político para promover o ajuste fiscal, assim como não havia um diagnóstico técnico consensual entre os técnicos e os políticos de que o ajuste fiscal era precondição para a estabilização monetária. No entanto, no fim da década de 1980, ocorreu uma mudança importante em torno da ideia de ajuste fiscal. Conforme relato, antes do fim dessa década, o clima no Brasil mudou substancialmente. Nas reuniões do Fórum Nacional, em 1988 e 1989, começou-se a falar em ajuste fiscal. O conceito de que o ajuste fiscal era importante para se ter estabilização econômica não existia até o governo Collor. Houve uma mudança de consenso: de um populista, para um a favor do ajuste fiscal (LEITE, 2006, p. 55-56).

11. Esta lei complementar, segundo Melo (2002), veio também atender a uma disposição transitória da Carta Magna de 1988, que estabelecia que, até sua promulgação, não se poderia despender com pessoal mais do que 65% do valor das receitas correntes.

12. Para mais detalhes sobre a implementação do Proes e sua lógica de ação, ver Leite (2001).

Em 1997, a situação financeira dos governos estaduais estava insustentável. Ocorreu a crise econômica dos países do Leste Asiático e o governo federal reagiu a esta com um aperto nas políticas monetária e fiscal, o que criou um quadro de mais dificuldades para os estados e municípios. Neste contexto, o referido governo resolveu negociar a federalização das dívidas dos estados, estabelecendo no contrato de federalização as limitações de endividamento, tanto ARO como emissão de títulos públicos, por estado. Esta renegociação das dívidas dos estados foi feita por intermédio de um contrato de refinanciamento, dispensando a necessidade de uma reforma constitucional ou uma lei complementar.

A Lei Ordinária nº 9.496/1997, que regulamentou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira,[13] marcou o início da terceira rodada de refinanciamento da dívida, desta vez, em condições extremamente duras,[14] comandada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Este processo também seria inviável politicamente se os governadores não estivessem fragilizados fiscal e financeiramente, compondo, dessa forma, uma correlação de forças diferente da que prevaleceu do início da década de 1980 até meados da de 1990. Conforme Mora (2002, p. 26), na maioria dos contratos, os estados se comprometeram a privatizar suas empresas de energia elétrica. Vinte e cinco destes assinaram o acordo, a maioria em 1998. A dívida assumida pelo governo federal, na maior parte mobiliária e junto a instituições financeiras estaduais,

13. Vale ressaltar que a lógica da reestruturação da dívida já estava dada desde 1995. O Conselho Monetário Nacional (CMN), pelo Voto nº 162, de 5 de dezembro de 1995, instituiu o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, conhecido como "FMI do Malan". Com o Voto CMN nº 162, pela primeira vez, associou-se o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial e incluiu-se a dívida mobiliária na renegociação global da dívida pública (LOPREATO, 2002). Contudo, os estados reagiram às condições restritivas estabelecidas pelo programa, levando o governo federal a estabelecer novas regras para o endividamento estadual que viabilizassem canais de financiamento. O acordo foi celebrado em um encontro do qual participaram, além do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o então ministro da Fazenda, Pedro Malan, o então presidente do Senado, José Sarney (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB/AP) e o senador Carlos Bezerra (PMDB/MT), relator da resolução que trata do endividamento dos estados. Conforme as novas regras, estes poderiam tomar empréstimos externos para pagar seus gastos emergenciais. Com isso, os governadores contornariam a insuficiência de recursos oferecidos pelo governo federal por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (LEITE, 2006, p. 63).

14. Mora (2002) lista três pontos que foram as principais contrapartidas ao refinanciamento das dívidas que deveriam ser realizadas pelos estados. O primeiro ponto foi um rigoroso programa de contenção de despesas e incremento de receita. O resultado desse esforço deveria ser repassado à União. De acordo com o segundo ponto, os bancos estaduais deveriam ser privatizados ou liquidados. O último ponto de contrapartida refere-se à venda de ativos com a finalidade de obter os recursos necessários para pagar os "20% à vista".

atingiu R$ 132 bilhões. O refinanciamento beneficiou particularmente os quatro estados mais endividados – São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul –, que absorveram conjuntamente mais de R$ 100 bilhões, aproximadamente 90% dos recursos totais.

O ano de 1998 inaugurou um período fundamental no processo de ordenamento fiscal, no qual a promulgação da LRF foi um capítulo importante. Em junho desse ano foi promulgada a EC nº 19, da reforma administrativa. As questões mais controversas nos debates da emenda – estabilidade dos servidores e teto de remuneração – foram aquelas que, gradativamente, confundiram-se com o debate da agenda da reforma fiscal, por serem diretamente relacionadas com o perfil do gasto público (MELO, 2002). *A reforma administrativa foi um momento de mudança institucional importante na perspectiva da criação da LRF*.

Por um lado, o Art. 30 da EC nº 19 previa a apresentação do projeto de lei infraconstitucional que regulamentaria o Art. 163 da Constituição: "O projeto de lei complementar a que se refere o Art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de 180 dias da promulgação desta Emenda".[15] Ou seja, *abriu-se uma janela de oportunidade institucional para a regulamentação do Art. 163 da Constituição, que geraria a LRF*.

Por outro lado, no processo de elaboração e tramitação do texto da reforma administrativa, os governadores foram atores políticos importantes, que apoiaram a reforma porque tinham interesse no ajuste fiscal dos seus respectivos estados. Este momento marca a mudança de preferências dos governadores com relação ao ajuste e à austeridade fiscal e, especificamente, no que tange aos gastos com pessoal. Segundo Melo (2002, p. 172), a crise de endividamento estadual contribuiu para o realinhamento dos interesses na reforma e também produziu uma nova estrutura de incentivos para os atores na burocracia executiva. Para os Ministérios da Fazenda, do

15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>.

Planejamento. Orçamento e Gestão[16] e a Casa Civil, a reforma passou a constituir-se em moeda de troca importante na renegociação das dívidas.

Do lado dos governadores, a aprovação da emenda da reeleição, em junho de 1997, levou a uma mudança radical na estrutura de incentivos. A *perspectiva de reeleição* estendeu o horizonte temporal do cálculo político desses atores. Deparando-se com a possibilidade de um novo mandato, não interessava aos governadores patrocinar ondas de demissões nos seus estados, o que poderia ser mal interpretado pelos eleitores, depois que esta emenda foi aprovada. Por outro lado, eles tinham interesse em fazer o ajuste fiscal, na medida em que a bandeira da responsabilidade fiscal poderia trazer bons dividendos eleitorais. *A reforma administrativa não abriu somente uma janela de oportunidade institucional para a aprovação da LRF, mas também uma de construção de apoio político para o projeto*.

Em julho de 1998, próximo à eclosão da crise financeira na Rússia, foi editada a Resolução do Senado Federal nº 78/1998, que apertou ainda mais o controle da administração financeira dos estados.[17] Esta resolução reforçou o gerenciamento do endividamento, e proibiu as operações em ARO no último ano de mandato e a emissão de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tivessem sua dívida mobiliária refinanciada pela União. Um dos pontos mais importantes desta resolução foi a mudança na atuação do Bacen na autorização do endividamento: a partir daquele momento, segundo o Art. VII da resolução, o Banco Central não mais encaminharia ao Senado Federal pedido de autorização de endividamento de governos estaduais que possuíssem resultado primário negativo. Dessa forma, o Senado reiterou seu comprometimento com o ajuste fiscal, ao transferir para o referido banco porção considerável de seu poder decisório em matéria de endividamento (LOUREIRO, 2001a).

16. Historicamente houve mudanças na nomenclatura do ministério: "em 1995, com a reforma administrativa realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a SEPLAN foi transformada no Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO. Em 1º de janeiro de 1999, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a modificação feita pela Medida Provisória nº 1.795, o MPO passa a se chamar Ministério do Orçamento e Gestão - MOG. A partir de 30 de julho de 1999, com a Medida Provisória nº 1.911-8, o MOG recebeu o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=229&sec=24>. Acesso em: 24 fev. 2011.

17. Esta resolução foi considerada uma decorrência direta da CPI dos Precatórios, de 1996. A despeito desta CPI não ter provocado a prisão de nenhum prefeito ou governador, ela "permitiu uma reforma institucional que prevenisse a repetição dos crimes" (MENDES, 1998).

Em setembro de 1998, o país enfrentava uma crise cambial que combinava alguns elementos: desequilíbrio fiscal, moeda valorizada, juros elevados e ambiente pré-eleitoral. A estratégia de ajuste gradual, que era a prática corriqueira dos técnicos do governo até a crise do Leste Asiático, em 1997, já não era mais possível de ser levada adiante depois da crise da Rússia. O Brasil era, no jargão coloquial, "a bola da vez". A credibilidade externa do país precisava ser restaurada com uma sinalização clara que o governo estava disposto a realizar mudanças fiscais estruturais que atingissem o relacionamento financeiro das três esferas de governo e enfrentassem a questão previdenciária pública e privada. Em outubro de 1998, foi criado o Programa de Estabilização Fiscal (PEF). Segundo Guardia (2004), este foi "o embrião do sistema de metas fiscais que, posteriormente, viria a ser institucionalizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Partindo de cenários econômicos claramente especificados, o PEF fixava o superávit primário mínimo consistente com a trajetória desejada da relação dívida – PIB. Permitiu-se assim, pela primeira vez em nossa história, que os objetivos e as metas de política fiscal fossem claramente estabelecidos" (GUARDIA, 2004, p. 117).[18] Nessa época, o governo federal recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI), utilizando o programa como base para a assinatura de um acordo. Em dezembro de 1998, chega à Câmara dos Deputados o PLC nº 249, a Lei Camata II. Esta, como a Lei Camata I, também disciplina os limites das despesas com funcionalismo público, na forma do Art. 169 da Constituição.[19]

O ano de 1999 começou com a crise de desvalorização do real e a origem de um novo arcabouço institucional de política econômica, que se caracterizava em um regime de câmbio flutuante, de metas de inflação e de regras fiscais. O contexto de juros altos e de moeda desvalorizada gerou um impacto negativo sobre a dívida pública. O governo federal reagiu aos efeitos negativos da desvalorização cambial elevando suas metas de superávit primário. Em abril de 1999, o PLC nº 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal,

18. O PEF foi arquitetado a partir de três pilares: em primeiro lugar, um ajuste dos fluxos de receitas e despesas da União, visando à elevação do superávit primário no exercício de 1999; em segundo, a mudança nos procedimentos do processo orçamentário; em terceiro, a implementação de reformas estruturais que permitissem assegurar o equilíbrio das contas públicas (GUARDIA, 2004, p. 118).

19. Contudo, comparada à Lei Camata I, ela reduziu o limite de gasto da União para 50% e manteve o dos estados e municípios em 60%, concedendo prazo de mais dois anos para enquadramento nos limites.

chega com seis meses de atraso à Câmara dos Deputados, a contar de 5 de junho de 1998 – data da promulgação da EC nº 19/1998, que previa envio do projeto à Câmara até dezembro de 1998. A LRF, promulgada em 4 de maio de 2000, estabeleceu três tipos de regras: metas gerais e limites para indicadores selecionados; mecanismos institucionais de correção para os casos de descumprimento temporário; e sanções institucionais para o não cumprimento definitivo.

Assim, conforme o argumento do incrementalismo, cada medida tomada pelo governo federal para controlar gastos e endividamento dos estados e municípios, durante a década de 1990, ajudou a abrir caminho para a aprovação da LRF, influenciando de alguma forma a trajetória tomada *a posteriori*, como demonstram a CPI dos Precatórios e a consequente Resolução do Senado Federal nº 78/1998, assim como o Voto nº 162/2005 e a Lei nº 9.496/1997. Além de ter havido um crescente endurecimento nas regras que foram criadas no decorrer da década, a lei incorporou muitas delas e deu nova organicidade ao arcabouço legal das finanças federativas.

O *contexto da crise cambial*, o terceiro fator aqui arrolado, ajudou a mudar a correlação de forças no sistema político. A cada crise financeira, o governo federal reagia para defender o plano de estabilização macroeconômica com um pacote de medidas conjunturais. Quando ocorreu a crise russa, em agosto de 1998, surgiu a possibilidade de se levar a cabo uma iniciativa governamental capaz de realizar uma mudança estrutural no regime fiscal brasileiro. A crise econômica criou um novo conjunto de escolhas para os *policy-makers* (GOUREVITCH, 1986), escolhas estas que já vinham se desenhando no horizonte institucional: a emenda da reforma administrativa já previa a regulamentação do Art. 163 do texto constitucional.

A decisão de elaborar o projeto da LRF se deu nesse momento de estresse político e econômico, causando um efeito de criação institucional e de mobilização de determinados atores políticos para apoiar este projeto. Era preciso dar uma sinalização institucional, no contexto da crise econômica do segundo semestre de 1998, de que o governo brasileiro estava comprometido com a austeridade fiscal. É importante destacar que, ao contrário da visão de que o projeto da lei foi imposição do FMI ao governo brasileiro, este foi extremamente criticado pelos técnicos do fundo. Segundo relatos dos entrevistados, o texto oriundo do Executivo federal ficou identificado como um "projeto do FMI" por atores políticos da oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso

porque o primeiro grupo de discussão do texto era formado pelos Srs. José Roberto Afonso, Álvaro Manoel – que trabalhou no fundo – e Ricardo Varsano. Na realidade, a lei aprovada é o resultado de um jogo de barganha entre vários atores políticos, em um contexto em que as condicionalidades do FMI estavam postas.[20]

O projeto de lei da LRF deu entrada na Câmara Federal em abril de 1999. O texto, de alta complexidade técnica, foi aprovado, com uma tramitação considerada rápida para uma lei complementar – 13 meses entre Câmara e Senado –, que exige maioria qualificada para ser aprovada e com poucas alterações com relação ao mérito do texto entre a versão proposta pelo governo federal e a que saiu do Senado Federal. *O caráter incremental do processo de ordenamento fiscal e o contexto da crise cambial são fatores que não explicam sozinhos essas características do processo decisório da LRF. A experiência e o aprendizado da equipe de técnicos do governo federal que formulou a lei e a mudança nas preferências dos governadores e prefeitos foram fundamentais para explicar não somente as características, mas também o resultado do processo decisório que gerou a LRF*.[21]

A equipe que formulou a LRF foi formada por técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Dois destes, que lideraram a elaboração do projeto, tinham uma experiência profissional que foi importante para aproveitar as janelas de oportunidades da crise: José Roberto Afonso participou da equipe do deputado José Serra, na Constituinte, e do processo de negociação da Lei Kandir –

20. Em outubro, foi assinado um acordo com o FMI e foi criado o PEF. As medidas de longo prazo, previstas pelo governo federal, foram inseridas no acordo com fundo por iniciativa do próprio governo brasileiro, em um contexto de barganha específico e complexo. Não se trata de um processo de influência determinístico e mecânico sobre as decisões governamentais por parte do FMI, nem da ausência de condicionalidades exógenas colocadas pela instituição. O governo incluiu uma série de reformas no texto do acordo, mas foi o projeto da LRF – apoiado por diversos atores em distintos contextos institucionais – que acabou sendo aprovado no Congresso. No meio do processo de formulação do projeto de lei que iria para a Câmara, um membro da equipe do governo que formulava o projeto recebeu uma carta do FMI, de um técnico chamado George Kopitz, que criticava duramente o texto. Para os técnicos do fundo, o Brasil tinha que fazer primeiro as reformas tributária e previdenciária e aprovar a lei de independência do Banco Central do Brasil e depois trabalhar com medidas que gerassem transparência e responsabilidade fiscal. Ademais, na visão dele, o projeto misturava regras e medidas, ficando entre os modelos neozelandês e norte-americano (LEITE, 2006, p. 88-89).

21. O caso brasileiro não foi um caso isolado de reforma fiscal. Na mesma época, vários países também promoveram reformas e aprovaram leis semelhantes, como o caso da Argentina (CETRANGOLO; JIMENEZ; VEGA, 1998; SAIEGH; TOMMASI, 1999).

que também envolveu negociação com atores federativos; Martus Tavares trabalhou na STN na época da implementação das mudanças que ocorreram na década de 1980, foi diretor adjunto do Departamento de Orçamento da União, do então Ministério da Economia, de 1989 a 1990, e secretário adjunto de Política Econômica da Secretaria Nacional de Planejamento, no período de 1990 a 1992. Ou seja, ambos tinham uma qualificação profissional técnica e política importante para coordenar o processo de discussão do projeto de lei.

A partir dessa experiência, os técnicos incluíram, desde o início, diversos atores políticos no processo de discussão do projeto de lei, inclusive aqueles que poderiam fazer resistência a vários dispositivos, como os técnicos do Bacen, do MF e os secretários de Fazenda e Orçamento dos estados. Antes de o projeto ser enviado à Câmara, ele passou por um processo de consultoria pública na forma de anteprojeto e recebeu várias sugestões. Durante a tramitação na Câmara e no Senado, a equipe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão acompanhou de forma intensiva todos os debates parlamentares, com uma atuação técnica e política especialmente nas 27 reuniões da Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CESP), da qual saiu um substitutivo que pouco foi alterado no decorrer do processo decisório nas duas Casas Parlamentares. A análise[22] desse processo permite que se afirme que a forma como esse foi conduzido contou significativamente para o resultado do processo decisório.

Esse grupo acabou elaborando um projeto que tinha como espírito o resgate do Código de Finanças Públicas, discutido nos debates constituintes em 1987, previsto em artigos da Constituição de 1988, mas com validade condicionada à legislação infraconstitucional. Este é um fator importante para entendermos por que o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi aquele apresentado à Câmara, um texto baseado em princípios e inspirado nos modelos da Nova Zelândia, dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia, e não em outro, com diferentes pontos estruturantes e outra forma jurídica.

22. Para mais detalhes sobre o processo de discussão do projeto de lei no Executivo federal e na Câmara e no Senado, ver Leite (2006).

Com relação à atuação dos governadores e prefeitos, os dados demonstraram que *os primeiros não agiram politicamente para obstruir o processo decisório da LRF*. E mais: *os governadores e prefeitos tiveram reações diferentes*.

Uma mudança institucional do sistema político que teve um impacto nesse processo foi a aprovação da emenda da reeleição, em junho de 1997. Alguns estudos[23] recentes permitem afirmar que a perspectiva dessa gerou um incentivo para que os governantes tivessem um comportamento fiscal mais responsável. Podemos dizer que esta mudança nas regras políticas não somente afetou a disposição dos governadores em promover o ajuste fiscal, ou seja, incentivou a assinatura do acordo de renegociação das dívidas, que envolvia promover demissões e começar a pagar as parcelas devidas, como também os incentivou a apoiar a reforma administrativa. Contudo, o incentivo institucional para o ajuste fiscal foi mediado pelo ônus político que seria causado pelas demissões. Em outras palavras: a reeleição incentivou uma conduta fiscal mais responsável do governante, na medida em que este aspecto pesava significativamente no cálculo eleitoral dos políticos.

Por outro lado, o ônus político da redução de gastos com pessoal via demissões em massa não era desejável. Segundo Melo (2002), a solução deste impasse foi a aprovação da Lei Camata II, em junho de 1999. Os governadores puderam vincular as demissões a um imperativo constitucional, uma vez que se tratava de uma lei complementar. Este processo provocou uma mudança na disposição dos governadores com relação à LRF. Naquele momento, a lei acabou sendo encarada mais como uma forma de os chefes dos Executivos estaduais se desonerarem politicamente no processo de ajuste fiscal do que como uma restrição legal à autonomia fiscal e financeira dos governos estaduais.

Os governadores e os prefeitos tiveram comportamento distinto no decorrer de todo o processo. Os governadores não agiram como atores com poder de veto no processo decisório da LRF. Eles atuaram como *facilitadores do processo*, sugerindo ideias para o aperfeiçoamento da lei que convergiam para seus interesses. Houve manifestações públicas de posições críticas, especialmente por parte de São Paulo, mas não ocorreu uma mobilização política para pressionar suas bancadas no Congresso, nem no Executivo federal.

23. Ver Bugarin e Meneghin (2001).

Os governadores ganhariam com a aprovação da lei, por duas razões básicas. Primeiro, a possibilidade de financiamento por endividamento já havia sido encerrada com a *renegociação das dívidas dos estados, no âmbito da Lei nº 9.496/1997*. Outras restrições severas – como a emissão de ARO no último ano de mandato e de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União – também já estavam previstas na Resolução do Senado Federal nº 78/1998.

Segundo, a LRF reduziria o ônus da realização do ajuste dos gastos com pessoal pelos Executivos estaduais, especialmente ao estabelecer limites de gastos para os Poderes Legislativos e Judiciários estaduais. Os governadores argumentavam que tinham que respeitar os limites da lei diante das demandas dos seus eleitores e dos chefes dos outros poderes estaduais. Pode-se afirmar que os governadores, naquele contexto político, econômico e institucional, deixaram-se amarrar ao "mastro", como Ulysses diante do "canto das sereias", mas este comportamento precisa ser qualificado. Enquanto o custo político das restrições ao endividamento e ao gasto diminuiu no tempo, em um quadro de grandes dificuldades financeiras, o custo da realização do ajuste nas despesas com pessoal aumentou, na medida em que os Legislativos e os Judiciários estaduais não estavam enquadrados inicialmente nos limites que os Executivos estaduais estavam. *A partir do momento que o governo federal incorporou o dispositivo da fixação de sublimites para despesa com pessoal de cada poder no projeto de lei, a aprovação da LRF tornou-se interessante para os governadores*.

A ação dos prefeitos foi diferente nesse processo. Eles agiram de forma mais contundente, pressionando os deputados e senadores contra a aprovação da lei, por meio de marchas até Brasília, para fazer pressão sobre os parlamentares. Há algumas explicações para esse comportamento diferenciado entre governadores e prefeitos. *As condições de renegociação das dívidas dos estados e dos municípios foram diferentes*. Os prefeitos – especialmente os das capitais – tinham condições concretas de finanças públicas piores do que a dos governadores no momento da tramitação da LRF e agiram politicamente para defender seus interesses.[24] As condições de endividamento dos

24. Vale dizer que a mobilização dos prefeitos em torno da causa contra a lei variou dependendo da situação fiscal e do tamanho do município. Contudo, é interessante notar que houve manifestações coletivas de organizações na época, como a Frente Nacional dos Prefeitos e a Associação Brasileira dos Municípios.

governos estaduais e municipais eram bem distintas: enquanto os governadores estavam amarrados pelos contratos de refinanciamento, os prefeitos não estavam e tinham menos possibilidades de formação de dívida mobiliária no mercado. O endividamento das prefeituras consistia em restos a pagar que eram deixados de um mandato para o outro. Houve um refinanciamento das dívidas dos municípios, mas poucos participaram, e a maioria dos municípios do país tinha problemas com os restos a pagar.

Havia também incentivos institucionais diferentes com relação à possibilidade de punição: as regras punitivas que estavam previstas na LRF referiam-se a sanções diferentes para governadores e prefeitos. Os primeiros são regidos pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, Lei de Crimes de Responsabilidade, que prevê punição política, e os últimos, pelo Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que prevê punição penal. Esta diferença institucional gerou variadas reações dos atores federativos diante do projeto da LRF. A existência de diferentes configurações institucionais (IMMERGUT, 1996) condicionou distintas reações de prefeitos e governadores. As alternativas políticas dos governadores e prefeitos foram desenhadas *ex ante*, devido ao fato de que o arranjo institucional dos controles de gastos e de endividamento dos governos estaduais já vinha restringindo os espaços de atuação financeira dos chefes dos Executivos estaduais desde 1997 e 1998.[25]

É interessante notar que a reação dos governadores do Partido dos Trabalhadores (PT) foi totalmente diferente da reação dos parlamentares desse partido: enquanto os últimos fizeram oposição ostensiva ao projeto de lei, os primeiros foram atores cooperativos e extremamente interessados na aprovação. Enquanto os governadores do PT e outros em situação financeira delicada naquele período apoiaram o projeto, especialmente porque desejavam que fosse incorporado na lei o limite de gastos estaduais por poder, os deputados federais e senadores questionaram o tratamento dado às despesas com juros, em detrimento, segundo eles, das com gastos sociais. Apesar de serem políticos do mesmo partido, a experiência na administração da máquina estatal estadual fez toda a diferença na posição que esses governantes assumiram diante do projeto da LRF.

25. No caso dos municípios, durante a própria tramitação da LRF, alguns acordos de renegociação das dívidas tiveram que ser apressados, nas vésperas da sanção da lei no Senado, como foi o caso de São Paulo.

Os dados analisados sugerem que a construção dessa lei não pode ser entendida estritamente a partir da teoria dos atores federativos com poder de veto. Os governadores não tinham interesse em mobilizar suas bancadas parlamentares, a despeito de terem ou não canais de poder para tanto, o que não se constitui objeto de estudo do presente texto. O peso político desses atores foi levado em conta no processo de negociação, na medida em que o governo federal preocupou-se em criar canais de discussão e deliberação do projeto com os secretários estaduais da Fazenda, do Planejamento e do Orçamento. No entanto, ao contrário do que a literatura sugere, apesar do fato de ter tramitado uma lei que provocaria mudanças institucionais importantes na autonomia financeira e fiscal dos estados, esta não mobilizou politicamente os governadores para realizar o veto das bancadas estaduais ao projeto.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo tem como objeto a análise do processo decisório da Lei de Responsabilidade Fiscal. Três pontos merecem ser destacados. Primeiro, que *a interação entre os entes federativos, os atores parlamentares e os técnicos do Executivo, nas arenas decisórias, é bem mais complexa do que nos sugere a análise dos atores com poder de veto*. Segundo, ao se abrir a "caixa preta" desse processo, pode-se verificar que, a despeito dos recursos à disposição do governo federal para aprovar a lei, *o processo decisório que a gerou foi caracterizado por um amplo processo de negociação* que garantiu que os principais pontos da lei, como o Art. 35, que proíbe o socorro financeiro entre os entes da Federação, não fossem alterados no decorrer da tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O Executivo federal conseguiu implementar a principal lei da sua agenda fiscal, em pouco tempo e com pouca mudança no texto, utilizando mecanismos institucionais, tais como a criação da Comissão Especial e o expediente da convocação extraordinária na Câmara, a tramitação em regime de urgência nas duas casas legislativas e a votação em bloco dos destaques simples na Câmara. Os mecanismos políticos utilizados foram a consulta pública do projeto na forma de anteprojeto – buscando construir o apoio ao projeto com diversos atores políticos e sociais –, a consulta de técnicos de

outras instâncias do governo federal, como os do Banco Central[26] – com o objetivo de conseguir apoio no próprio Executivo –, o trabalho de convencimento dos assessores parlamentares da Câmara, o acordo com os senadores para que eles não realizassem mudanças no conteúdo dos dispositivos – o que provocaria o retorno do projeto à Câmara – e a distribuição de emendas do orçamento aos parlamentares. Ou seja, *a despeito da existência de mecanismos institucionais que permitem a concentração de poder no Executivo, houve necessidade de negociação para a aprovação do projeto*.

Apesar de todos esses recursos, é importante destacar também que, ao abrir um amplo processo de negociação, o governo possibilitou que outros pontos importantes fossem incorporados, inclusive de interesse dos governadores. Dessa forma, *o governo incorporou os atores políticos que potencialmente poderiam obstruir o processo e criou, por concessões concretas, uma dinâmica de coprodução desses atores na elaboração da lei e no processo de responsabilidade fiscal das finanças públicas no país*. Em todo este desenrolar, o governo federal teve que ceder em alguns pontos, porém pouco relevantes, como a correção de descontroles fiscais provocados pela recessão e pelo aumento da taxa de juros.

O terceiro ponto refere-se à análise da atuação dos atores políticos federativos no processo decisório federal. A criação da LRF demonstrou dois aspectos: que governadores e prefeitos tiveram atuações distintas no processo, na medida em que, em linhas gerais, seriam afetados de forma diferente diante da mudança institucional que surgiria com a aprovação da lei. Os governadores não ofereceram resistência ao projeto, pois viram a oportunidade de incluir o controle dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais nos rigores da lei, evidência empírica que contrasta com a tese dos "barões da Federação". Poucos estudos consideram relevantes essas diferenças ao analisar o papel dos atores federativos, tarefa que deve ser enfrentada em estudos subsequentes.

26. O presidente do Bacen na época, Gustavo Franco, sugeriu pontos ao texto e apoiou o projeto que estava sendo desenvolvido pelos técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao contrário dos técnicos do Banco Central e do Ministério da Fazenda, que preferiam que um projeto de lei sobre a independência do referido banco estivesse sendo desenvolvido naquele contexto de resposta do governo brasileiro à crise econômica de 1998 (LEITE, 2006).

3.1 A REFORMA INCOMPLETA

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco não somente no processo de ordenamento fiscal e financeiro, mas também nas relações políticas federativas. A despeito da sua importância, a LRF não pode ser considerada uma lei que garante o ordenamento permanente da administração pública.[27] Esta lei faz parte de um processo inacabado de aperfeiçoamento da gestão fiscal que começou na década de 1980 e teve como ponto de inflexão analiticamente relevante o impacto do Plano Real nas finanças públicas dos entes federativos. É preciso avançar no campo orçamentário e das finanças públicas, de um modo geral, corrigindo algumas falhas de normatização.[28]

A lei ainda não foi plenamente implantada e aplicada (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006) em função de várias razões, sobretudo devido a uma rede de instituições e práticas políticas que ainda não funcionam de forma articulada.

Há uma série de mudanças que ainda precisam ser feitas para completar a "agenda da responsabilidade fiscal". É preciso que um conjunto de instituições funcione de forma coordenada para elevar a responsabilidade fiscal dos gestores públicos (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006). Por exemplo, punições "financeiro-administrativas" que podem afetar especificamente os entes federativos são aplicadas especificamente pela STN: a maioria das transferências voluntárias é feita da União para estados e municípios, operacionalizadas pelo Cadastro Único de Transferências Voluntárias, sendo responsabilidade da STN o controle dessas transferências e a análise dos pleitos de autorização para a contratação de operações de crédito pela União, pelos estados, municípios e seus órgãos. Os estados também podem suspender transferências aos municípios nas condições da lei (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006).

Nesse ponto cabem duas observações. *O Cadastro Único de Transferências Voluntárias opera de forma precária*, devido ao fato de as informações, quanto ao cumprimento das condições para receber as transferências, serem fornecidas por

27. Os impactos da LRF sobre as relações políticas federativas e o ordenamento fiscal é um tema de extrema relevância, mas não é objeto deste texto.

28. Sobre essas falhas, ver Oliveira (2004).

funcionários do próprio ente (estado e município) receptor das transferências. Há um claro incentivo de fornecimento de informações inverídicas (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006). As práticas ordinárias do STN com relação à política fiscal estadual têm se mostrado inadequadas no que tange à *capacitação dos entes federativos* para gerarem as informações adequadas à fiscalização com base na lei. Segundo Khair, Afonso e Oliveira (2006, p. 282),

> (...) a STN tem se mostrado mais interessada em organizar informações relativas à cobrança da dívida estadual e municipal refinanciada pela União do que em sistematizar o conjunto de outras informações levantadas por conta da Lei. Estados e Municípios que não participaram desse refinanciamento têm sido deixados em segundo plano na coleta e organização de dados.

Recentemente, uma mudança nesse quadro tem se desenhado com a criação de um formulário eletrônico padronizado para facilitar a elaboração dos relatórios exigidos pela lei.

A lei propõe vários mecanismos de transparência e prestação de contas, como a demonstração quadrimestral do cumprimento dos limites previstos, o *Relatório de Gestão Fiscal*. Este contém informações para que as instâncias de controle, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, governo federal, os governos estaduais e as casas legislativas imponham as penalidades cabíveis. No atual quadro institucional,

> (...) impera a multiplicidade de critérios de escrituração e divulgação das contas, *a falta de harmonização e coordenação entre Tribunais de Contas, Ministério Público, Poderes Executivos dos três níveis de governo* e uma eventual falta de percepção por senadores, deputados federais e estaduais ou vereadores da influência da LRF sobre a elaboração de Leis que impactem as finanças públicas e o papel que lhes cabe na fixação de metas fiscais e no controle da observância das regras e limites disciplinados na Lei (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006, p. 281-282).

Esse quadro se agrava quando observamos que *entre os mais de 5.500 municípios do país, poucos têm condições técnicas para produzir informações (Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal) passíveis de serem controladas pelas instâncias responsáveis*. Por outro lado, há um grande déficit de produção de orientação por parte dessas instâncias no sentido de produzir critérios unificados que viabilizariam mais transparência e facilitariam a aplicação das sanções aos entes federativos.

Khair, Afonso e Oliveira (2006) chamam atenção também para as *dificuldades institucionais e operacionais dos tribunais de contas (TCs)*, que realizam uma análise burocrática de prestações de contas, com baixa capacidade de inovação. Recentemente, este quadro está mudando com as novas atribuições dos TCs. A partir da CF/88, às funções de legalidade também foram atribuídas as de avaliação de desempenho da política pública por parte dos TCs. Além da legalidade dos atos, esses tribunais julgam a legitimidade (não somente a conformidade dos atos às prescrições legais, mas também no atendimento de princípios e fins que norteiam a ação pública) e a economicidade (afere a relação de custo e benefício das atividades e os resultados obtidos, englobando a fiscalização material da execução orçamentária).

Os problemas relacionados às observações antes citadas – falta de informações organizadas e de critérios unificados, interpretações casuísticas, ausência de coordenação entre instituições políticas fiscalizadoras – poderiam ser evitados se tivesse sido criada uma instância mediadora de conflitos e expedidora de orientações e padrões de procedimentos, prevista no Art. 67 da lei, o *Conselho de Gestão Fiscal*. Originalmente pensado como uma instância de representação de todas as esferas de governo, de todos os poderes e da sociedade, sua função principal seria a de acompanhar e avaliar a operacionalidade da gestão fiscal, buscando a coordenação e a harmonização entre os entes da Federação, elaborando e divulgando análises, estudos e diagnósticos (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006, p. 280).

Especificamente, algumas funções do Conselho de Gestão Fiscal que não estão sendo realizadas são a raiz de grandes problemas e fonte de críticas à lei. Se o conselho tivesse sido regulamentado e implementado, normas e modelos mais simples para os pequenos municípios estariam sendo criados, assim como a padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, permitindo o cumprimento das exigências contábeis da LRF e facilitando o trabalho dos TCs na verificação do cumprimento dos limites. O conselho poderia também disseminar práticas fiscais e de execução orçamentária mais eficazes e eficientes, além de premiar os titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que alcançarem resultados meritórios em políticas de desenvolvimento social associadas a boas práticas fiscais (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006, p. 280).

Do ponto de vista político, temos um problema em função da *inexistência do conselho e da incompleta regulamentação da lei, pois não está incluída a União nos seus rigores*. Há um desbalanceamento de poder entre União, estados e municípios que vai contra os

princípios de qualquer arranjo federativo, inclusive o Art. 18 da Carta Magna que afirma a autonomia político-administrativa dos entes federativos. Este desbalanceamento entre os níveis de poder se estabelece na ausência de um fórum de representação federativa, que seria o conselho, e no não estabelecimento de limites para a dívida consolidada da União, por intermédio de resolução do Senado, e para a dívida mobiliária, por lei ordinária federal (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006, p. 48). Há, portanto, regras muito mais rígidas para os estados e municípios do que para a União.

Resumidamente, nos termos de Afonso (2006), a LRF pode ser considerada um bom exemplo de "reforma incompleta", mediante

> (...) o descompasso entre a evolução qualitativa das normas que regulam as finanças públicas, o processo orçamentário e a gestão fiscal, de um lado e, de outro, a capacidade administrativa e a determinação política das instituições - Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006, p. 317).

A aprovação da lei complementar que regulará o processo orçamentário e financeiro, em substituição à Lei 4.320/1964, é um exemplo de criação legal que está na agenda política, mas ainda traz indeterminações na medida em que pode ou não esclarecer pontos de dúvidas suscitados pela LRF (AFONSO, 2006).

Em síntese, a LRF representa uma mudança importante nas relações financeiras e fiscais entre os entes federativos e as instituições financeiras, sobretudo observando o quadro de desordem fiscal da década de 1980 e início da de 1990 no Brasil. No entanto, há vários desafios que devem ser enfrentados pelos governantes. Dois desses merecem ser destacados.

O primeiro é a *necessidade de se superar uma visão de "gestão de choque" voltada para o curto prazo e as soluções fiscais parciais e provisórias*, ou seja, ultrapassar uma análise fiscal de mensuração da capacidade do setor público de gerar resultados que fossem e sejam suficientes para honrar os juros de sua dívida (AFONSO, 2006). Essa visão se baseia na confusão entre responsabilidade fiscal, especificamente com superávit primário que atinge os gestores da política econômica (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006). A LRF referendou a dívida líquida do setor público como principal indicador da situação fiscal dos governos, ou seja, o monopólio do resultado fiscal primário como indicador da boa política,,que mensura a capacidade do setor público de gerar resultados os quais sejam suficientes para honrar os juros da dívida.

O segundo é a *necessidade de ir além da responsabilidade fiscal – para além, portanto, da visão financeira e fiscalista da administração pública – no plano das políticas públicas implementadas nos estados e municípios*. Obviamente, não se trata de descumprir contratos e desrespeitar uma lei que permitiu a institucionalização do ordenamento fiscal no país, mas pensar na coordenação das políticas em um contexto institucional e político de responsabilidade fiscal.

Enfim, podemos afirmar que a lei foi uma rígida resposta institucional diante do quadro de desordem fiscal e financeira nas contas públicas dos entes federativos na década de 1980 e na primeira metade da de 1990. No entanto, os incentivos às boas práticas de administração pública ainda dependem em grande medida de decisões políticas.

A LRF, ao ser uma lei complementar, representa um forte indicativo institucional para os agentes de mercado e os atores políticos e sociais de que o governo federal está comprometido com a austeridade fiscal. Porém, ela não esvazia o espaço da política no controle do endividamento público. Desde a promulgação dessa, ocorreram algumas pressões de governadores – os eleitos no último pleito de 2006 – e de prefeitos pelo refinanciamento das dívidas – caso da prefeitura de São Paulo. Será no curso das próximas eleições e no encaminhamento jurídico dos processos contra os governantes que já incorreram em crimes previstos na lei que se poderá observar a consistência do ordenamento fiscal e financeiro que está ocorrendo no país há mais de 20 anos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os barões da Federação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 165-183, 1994.

_____. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política/USP, 1998.

ABRUCIO, F.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftun, 1998 (Caderno de Pesquisas, n. 12).

ABRUCIO, F.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40/41, p. 137-166, 1997.

AFFONSO, R. A crise da Federação no Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

AFONSO, J. R. R. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88: as finanças públicas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, BNDES, v. 6, n. 11, p. 21-48, jun. 1999.

_____. Gestão de choque: um ajuste fiscal que está desajustando. *In*: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS DE SÃO PAULO, 3., 2006.

AMES, B. A democracia brasileira: uma democracia em xeque. *In*: ABREU, A. A. (Org.). **Transição em fragmentos**. São Paulo: Editora FGV, 2001.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2003.

ASAZU, C. Y. **Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**: instituições, idéias e incrementalismo. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, EAESP, São Paulo, 2003.

ATKINSON, M. M.; COLEMAN, W. D. **The State, Business and Industrial Change in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 1989.

BANTING, K. G. **The Welfare State and Canadian Federalism**. Kingston, Ont.: Queen's University Institute of Intergovernmental Relations, 1982.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A crise da América Latina**: Consenso de Washington ou crise fiscal?, 1991. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2007.

BUGARIN, M. S.; MENEGUIN, F. B. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 601-622, 2001.

CETRANGOLO, O.; JIMENEZ, J. P.; VEGA, D. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. **Desarrollo Económico**, v. 38, número especial, oct. 1998.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, abr. 1999/fev. 2000.

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, fev./maio 2000.

GARMAN, C. C. B.; LEITE, C. K. S.; MARQUES, M. S. 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. 1, p. 40-61, jan./mar. 2001.

GOUREVITCH, P. **Politics in Hard Times**: Comparative Responses to International Economic Crises. Ithaca, London: Cornell University Press, 1986.

GUARDIA, E. As razões do ajuste fiscal. *In*: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. (Org.). **Reformas do Brasil**: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying Public Policy**: **Policy Cycles & Policy Subsystems.** Canada: Oxford University Press, 2009.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 30, 1996.

KHAIR, A.; AFONSO, J. R.; OLIVEIRA, W. Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários. *In*: MENDES, M. (Org.). **Gasto público eficiente**: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks; São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2006.

KINZO, M. D. G. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 19-53, 1997.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**: Revista de Sociologia Política da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LAMOUNIER, B. **Depois da transição**: democracia e eleições no governo Collor. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

LEITE, C. K. S. **Autoridade monetária e federalismo no Brasil**: uma reflexão sobre a reforma do sistema de bancos públicos estaduais. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da FFLCH, São Paulo, 2001.

_____. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da FFLCH, São Paulo, 2006.

LOPREATO, F. L. C. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1992.

_____. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 9, p. 95-114, dez. 1997.

_____. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 15, p. 117-158, dez. 2000.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação**. São Paulo: Editora UNESP, IE/UNICAMP, 2002.

LOUREIRO, M. R. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 15, n. 4, p. 53-61, out./dez. 2001a.

_____. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 17, p. 75-96, out. 2001b.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Incrementalismo, negociação e accountability: análise preliminar das reformas fiscais no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC (parte II). Brasília: MPOG, Seges, 2002. p. 57-102.

MAINWARING, S. Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. *In*: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Ed.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MENDES, M. E os precatórios? **Folha de S.Paulo**, 21 ago. 1998.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2002 (Texto para Discussão, n. 866).

OLIVEIRA, W. **Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal**. Brasília: ESAF, 2004. Monografia premiada em 1º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004, Lei de Responsabilidade Fiscal – tema especial.

RANGEL, M. A. **Resgates financeiros, restrição orçamentária fraca e postura fiscal nos estados brasileiros**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 1999.

SAIEGH, S. M.; TOMMASI, M. Why is Argentina`s Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth. **Journal of Applied Economics**, Buenos Aires, Argentina, Universidad del CEMA, v. 2, n. 1, p. 169-209, mayo 1999.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, jun. 2003.

SCHULTZ, R.; ALEXANDROFF, A. **Economic Regulation and the Federal System**. Toronto: University of Toronto Press, 1985.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SOLA, L. Estado, reforma fiscal e ordem monetária: qual Estado? *In*: SOLA, L.; PAULANI, L. (Org.). **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP, 1995. p. 29-74.

SOLA, L.; GARMAN, C. C. B.; MARQUES, M. S. Central banking, democratic governance and political authority: the case of Brazil in a comparative perspective. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 106-131, 1998.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.

WILLIS, E. C.; GARMAN, C. B.; HAGGARD, S. The Politics of Decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 34, n. 1, p. 73-102, 1999.

ENTREVISTAS

1. Sr. Luiz Carlos Mendonça de Barros – presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) entre novembro de 1995 e abril de 1998 –, no dia 5 de agosto de 2005, em São Paulo.

2. Sr. Amir Khair – consultor na área fiscal, orçamentária e tributária –, no dia 10 de agosto de 2005, em São Paulo.

3. Sr. Yoshiaki Nakano – secretário da Fazenda do estado de São Paulo, de 1995 a 2001 –, no dia 22 de agosto de 2005, em São Paulo.

4. Sr. Arnaldo Madeira – deputado federal pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB/SP) e líder do governo Fernando Henrique Cardoso na Câmara dos Deputados entre 1998 e 2002 –, no dia 25 de agosto de 2005, em São Paulo.

5. Sr. José Roberto Rodrigues Afonso – superintendente de Seguridade do Fundo de Previdência Complementar dos empregados do BNDES e da área fiscal e de emprego na época da elaboração da LRF –, no dia 1º de setembro de 2005, em São Paulo.

6. Sr. Martus Tavares – secretário executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre 1996 e 1999, e ministro do Planejamento do governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1999 e 2002; e a Sra. Selma Pantel – assessora do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –, no dia 6 de setembro de 2005, em São Paulo.

7. Sra. Selene Peres Peres Nunes – assessora econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na época da elaboração da LRF –, no dia 20 de setembro de 2005, em Brasília.

8. Sr. Wéder de Oliveira – consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados na época da elaboração da LRF –, no dia 21 de setembro de 2005, em Brasília.

9. Sr. deputado Sérgio Miranda – membro do Partido Comunista do Brasil de Minas Gerais (PCdoB-MG) –, no dia 22 de setembro de 2005, em Brasília.

10. Sr. Luiz Carlos Bresser-Pereira (presidente do Banco do Estado de São Paulo – Banespa durante o governo Montoro, de março de 1983 a março de 1985; secretário do governo do estado de São Paulo – Montoro –, de março de 1985 a março de 1987; secretário de Ciência e Tecnologia – durante o governo Quércia –, entre março e abril de 1987; ministro de Estado dos Negócios da Fazenda no governo Sarney, de 29 de abril a 18 de dezembro de 1987; ministro de Administração Federal e da Reforma do Estado, no primeiro governo FHC, de 1995 a 1998; e assessor do presidente FHC para assuntos de governança e terceira via, de agosto de 1999 a dezembro de 2002), no dia 7 de outubro de 2005, em São Paulo.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão
Cida Taboza
Fábio Oki
Jane Fagundes

Revisão
Ângela de Oliveira
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguia

Editoração
Anderson Reis
Danilo Tavares

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

ISSN 1415-4765

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA