

Um novo caminho do federalismo no Brasil?¹

Francisco Luiz C. Lopreato

Introdução

Os observadores da realidade brasileira têm poucas dúvidas de que se assiste, hoje, ao limiar de mudanças fundamentais no quadro do federalismo no Brasil. O novo caminho do federalismo ainda está em gestação e depende da evolução das negociações em curso sobre o endividamento estadual. O objetivo do texto é discutir as mudanças no processo de negociação das dívidas estaduais e suas implicações sobre a estrutura das relações intergovernamentais.

A hipótese central é a de que estão em gestação alterações sensíveis no pacto federativo. O governo, após a implantação do Plano Real, tem encontrado forças para levar adiante uma série de reformas que devem alterar as condições básicas responsáveis pelas relações entre as esferas de Poder construídas a partir das *Reformas de 1964*. A preocupação das autoridades econômicas é conter a força dos estados de elevar gastos via aumento do déficit público e obter melhores condições de governança macroeconômica.

O conflito a respeito da gestão das contas públicas arrasta-se desde a crise da dívida externa, quando se explicitou a falência do padrão de financiamento dos governos estaduais criado com o regime militar. As *Reformas de 1964* marcaram um momento particularmente importante de redefinição das condições de financiamento do setor público. O momento político favoreceu a centralização da receita tributária e o aumento do poder decisório em matéria fiscal e financeira, criando a possibilidade de se rever as formas de articulação com as outras esferas de governo e se reformular o padrão de financiamento dos governos estaduais.²

Esse movimento delineou-se a partir do aumento do controle federal sobre os fluxos financeiros e dos rumos dados à reforma tributária. Em primeiro lugar, as medidas na área financeira deram ao governo federal o controle sobre ampla massa de recursos financeiros. A criação das poupanças compulsórias (PIS, PASEP, FAS, FGTS, etc.), o comando sobre a política de dívida pública³ e a facilidade de acesso aos recursos externos ampliou o poder de gasto da União e a capacidade de expandir o crédito ao setor privado e às outras esferas de governo.

Por outro lado, as alterações no sistema tributário provocaram a centralização da receita em mãos da esfera federal e reduziram as prerrogativas

(1) As observações feitas a este trabalho, por Maurício Coutinho, Otaviano Canuto e Geraldo Biasoto Jr., são dignas de agradecimento.

(2) A discussão foi desenvolvida na Tese de doutoramento do autor (Lopreato, 1992).

(3) Com a Lei Complementar n. 12, o Banco Central assumiu o controle da política da dívida pública e passou a ter autonomia para ampliar a colocação de títulos e a responder pelos encargos decorrentes (Oliveira, 1986).

dos governos subnacionais nas áreas tributária e fiscal. O reconhecimento de que os estados e municípios perderiam participação na distribuição dos recursos tributários levou o governo a criar os fundos de participação (FPE e FPM), beneficiando as unidades de menor poder econômico, como forma de compensar a profunda desigualdade de poder fiscal entre elas. Mas, o governo, com a crise política de 1968, cortou à metade o valor das transferências do FPE e FPM e adotou rígidas normas de aplicação dos recursos, elevando o controle sobre a receita.

O domínio das matérias fiscais e tributárias garantiu à União crescente participação na distribuição dos recursos tributários efetivamente disponíveis e cerceou o poder fiscal dos estados. O controle dos recursos fiscais e o domínio dos fluxos financeiros deram à União condições de comandar parcela elevada dos gastos públicos e parte expressiva das fontes de financiamento internas. A União usou a *folga* fiscal para distribuir recursos aos estados e municípios e teve liberdade para utilizar as autoridades monetárias (BC e BB) e o crédito dos bancos e das agências oficiais com o objetivo de atender a gama variada de interesses e fomentar a acumulação.

Os governos estaduais, por sua vez, manietados em termos de poder fiscal e sem recursos próprios para acompanhar a demanda de gastos, passaram a depender de outras fontes de financiamento. O acesso aos financiamentos foi a saída dos estados e municípios para superar o limite fiscal imposto pelo arranjo tributário das *Reformas de 1964* e potencializar o poder de gasto.

A dependência de empréstimos externos e do acesso a recursos internos, originários, em grande medida, dos fluxos financeiros dos bancos, órgãos e agências oficiais federais, alterou a estrutura de financiamento estadual. O total dos gastos estaduais passou a ser definido não somente pelo montante dos recursos fiscais mas pela capacidade de alavancar recursos através da cadeia de relações financeiras mantida com a esfera federal e no interior dos próprios governos estaduais. Assim, as articulações financeiras dos estados com a União e com as empresas e bancos estaduais tornaram-se fator relevante no entendimento do arranjo federalista brasileiro.

As articulações com a União foram responsáveis por suprir parte importante dos recursos exigidos nas várias frentes de aplicação. O acesso a recursos federais através do crédito das agências oficiais, das autoridades monetárias, dos convênios, dos fundos e programas e dos repasses a fundo perdido ou gastos realizados diretamente nas unidades, desempenhou papel decisivo no financiamento estadual e no jogo político das autoridades federais com as forças regionais/estaduais. Por outro lado, as empresas estaduais criaram padrões específicos de articulação com a União⁴ e dependiam da continuidade do acesso a novos recursos para garantir o valor e o ritmo dos seus gastos.

(4) Destacam-se entre os padrões de articulação das empresas com a esfera federal: a) a formação dos sistemas nacionais (energia elétrica e telecomunicações); b) as unidades historicamente identificadas com a administração direta (transporte, saneamento e habitação), que se transformaram em empresas para ter maior facilidade de acesso às linhas de financiamento; e c) as empresas ligadas ao setor primário, responsáveis por assistência técnica e extensão rural.

No plano das relações internas dos estados, o menor poder fiscal do tesouro levou à ampliação dos gastos via empresas estatais e órgãos da administração descentralizada, com liberdade para buscar outras fontes de financiamento. Além disso, intensificaram-se as relações financeiras entre o tesouro, as empresas e os bancos estaduais. Os agentes financeiros ampliaram a oferta de crédito com *funding* baseado em recursos próprios, repasses federais e empréstimos externos, bem como desempenham papel ativo na rolagem da dívida mobiliária estadual. O uso dos bancos estaduais na alavancagem de recursos financeiros contribuiu para potencializar os gastos e dar certa liberdade aos estados para fugir às restrições impostas pela estrutura tributária.

A possibilidade de acesso às várias frentes de recursos federais e às condições de articulação financeira no interior dos próprios estados, além dos recursos externos, permitiram o *descolamento* das necessidades de financiamento acima da base fiscal e das receitas da atividade empresarial dos estados, fazendo com que os gastos ficassem presos à *continuidade* dos fluxos federais e à ampliação das operações de crédito. As verbas obtidas através de negociações com o governo central e suas agências de crédito, do financiamento externo e do endividamento no mercado interno com o sistema bancário privado e com os bancos públicos dos próprios estados ampliaram o poder de gasto dos estados e passaram a compor o quadro das relações intergovernamentais. Nesse sentido, a questão do federalismo no Brasil ganhou uma dimensão que não pode ser definida apenas com base nas relações estritamente fiscais. Não se trata de esquecer o caráter das relações na esfera fiscal nem de desconsiderar o problema fundamental de coordenação federativa diante da enorme disparidade econômica e fiscal entre as unidades, colocando a maioria dos estados na dependência das transferências federais (constitucionais ou negociadas) e presos à barganha política. Trata-se de chamar atenção para a dimensão das articulações financeiras e o papel que desempenharam na composição do quadro institucional responsável por definir o federalismo no Brasil.

A crise da dívida externa alterou a realidade anterior e tornou mais precárias as condições de coordenação federativa. O virtual esgotamento do financiamento externo e o controle do crédito interno dificultaram a reprodução das relações intergovernamentais e comprometeram as contas públicas, elevando a instabilidade financeira dos estados. A crise de financiamento refletiu-se sobre todos os segmentos do setor público estadual e interferiu na articulação financeira entre eles. O setor empresarial e as entidades da administração descentralizada, enfraquecidos financeiramente, tornaram-se mais dependentes de recursos sujeitos à ingerência do tesouro estadual e perderam autonomia em suas decisões. Os bancos estaduais, por sua vez, passaram a responder diretamente pela demanda de operações de crédito e pela cobertura das responsabilidades de encargos do setor público estadual. A generalização do não-pagamento dos contratos realizados com

a administração direta e com as empresas estaduais, a obrigatoriedade de lastrear o conjunto de suas dívidas, ou, em alguns casos, de financiar parte dos gastos correntes das entidades públicas, provocaram o envolvimento dos agentes financeiros na crise estadual e a situação de insolvência que passaram a enfrentar.

A impossibilidade de se encontrar saída para a crise ampliou a dificuldade financeira dos estados e a dependência em relação a decisões controladas pela autoridades federais. Os estados resistiram à política econômica centrada no controle do déficit público, forçando o relaxamento das metas de rolagem da dívida e de controle do acesso a novos crédito fixadas pelas autoridades. Além disso, usaram o caminho da articulação financeira com as empresas e com os seus próprios bancos para fugir às restrições de financiamento e manter parte do poder de gasto.

A falta de encaminhamento para a crise do setor público não permitiu harmonizar a condução da política econômica com os interesses estaduais nem encontrar soluções capazes de redesenhar o pacto federativo. O resultado foi o acirramento das relações conflituosas entre as esferas de governos e os sucessivos fracassos na tentativa de conter o déficit público. Não adiantou as autoridades econômicas buscarem soluções não negociadas, pois acabaram obrigadas a propor programas de renegociação de dívidas e a flexibilizar os parâmetros dos acordos. As propostas de controle dos gastos estaduais esbarraram sempre no risco de se gerar um caos administrativo e nas dificuldades de se fecharem as frentes de endividamento dadas pelo entrelaçamento financeiro entre o tesouro, as empresas e os bancos estaduais. Os governadores, com o restabelecimento do processo democrático, ganharam peso como interlocutores na definição do pacto político e poder de resistência às medidas contrárias aos seus interesses.

As relações entre a União e os estados, na luta pelo controle das contas públicas, acabou resultando em verdadeiro *jogo de empurra*, sem vencedores. A falta de consenso em torno de proposições capazes de balizar os traços fundamentais de um outro modelo de relações entre as esferas de governo deixou em aberto o caminho do conflito, definido ao sabor das circunstâncias do jogo político, com avanços e retrocessos inerentes à realidade política brasileira, gerando impasses na condução da política econômica. A União, quando pressionada pela ameaça de colapso da economia, encontrou forças para definir caminhos duros de ajuste e de controle das finanças estaduais. Os estados, por outro lado, resistiram e asseguraram as frentes de gastos e o apoio financeiro federal, transferindo à União a responsabilidade de cobrir os desequilíbrios de suas contas, através da assunção de dívidas da administração direta, das empresas e do socorro financeiro aos bancos estaduais. Os favores fiscais e a renegociação das dívidas, mesmo contra os objetivos de política econômica, foi sempre a saída quando a crise não era possível de ser superada no âmbito dos próprios estados.

A falência das condições de financiamento da administração direta, das empresas e dos agentes financeiros estaduais não foi suficiente para desencadear mudanças. O elevado volume dos encargos financeiros e a ausência de uma proposta de reestruturação das relações entre estados e a União, e entre as próprias esferas dos governos estaduais, acabaram por inviabilizar a adoção de medidas de longo alcance. Os governadores adotaram uma postura eminentemente defensiva e procuraram preservar os seus espaços de atuação, conservando órgãos, empresas, programas e um alto volume dos gastos, apesar do quadro de penúria financeira e dos problemas da máquina administrativa.

A alta instabilidade na condução da política econômica, com os vários planos de estabilização e as constantes mudanças dos valores das taxas de juros e das regras de rolagem da dívida, cujos reflexos afetaram o endividamento, contribuiu para inviabilizar o planejamento dos gastos e para acelerar a deterioração das finanças estaduais. O governo federal também pouco avançou.⁵ Não conseguiu promover alterações nos órgãos federais, não encontrou saídas diante dos problemas de financiamento, não foi capaz de propor a negociação coletiva da dívida dos estados e nem de repensar as relações intergovernamentais.

A redefinição da distribuição institucional de renda, resultante da Constituição de 1988, agregou novos desdobramentos à disputa do governo federal com os estados e acirrou a crise do pacto federativo. As questões em debate envolviam, de um lado, a distribuição da receita tributária e dos encargos entre as esferas de governo e, de outro, a definição quanto à força de regulação federal e ao grau de autonomia financeira dos estados. A pauta de discussão envolvia os alicerces da federação brasileira: a relação de poder entre as esferas de governo e a capacidade de governança macroeconômica.

Os problemas afetavam a consistência da política macroeconômica e teriam de ser enfrentados diante da necessidade de se definir regras de ajuste do setor público e de controle dos déficits dos governos estaduais. A busca de soluções tornou inadiável o redesenho das relações intergovernamentais e das regras de coordenação federativa.

1. Os velhos problemas e a nova realidade econômica

A crise do setor público, aliada ao conflito a respeito da repartição das receitas tributárias e da autonomia financeira dos estados, reacendeu o debate sobre as relações intergovernamentais. A questão mobilizou tempo e energia nos anos 80, mas pouco avançou. A falência do modelo de articulações financeiras

(5) Entre 1982 e 1989, a dívida líquida do governo federal e Banco Central cresceu a uma taxa média anual de 21,6% e passou de 10% do PIB em 1982 para 23,1% em 1989, enquanto a dos estados e municípios manteve-se basicamente estável, com a proporção do PIB oscilando entre 5% a 7% (Furuguem, 1996).

existente não foi suficiente para se definir uma agenda de negociações e muito menos garantir o consenso em torno de um novo pacto federativo.

A instabilidade econômica retardou as reformas do setor público e criou empecilhos às mudanças mais profundas nas relações de poder entre as esferas de governo. Os estados, com o fim do regime militar, conseguiram conter as soluções financeiras contrárias aos seus interesses e encontrar saídas nos momentos de crise de endividamento, utilizando a renegociação das dívidas com o plano federal, como meio para manter a governabilidade e exercer o poder. A crise dos órgãos e instituições financeiras estaduais, inerente ao papel que cumpriam como parte do governo estadual, foi contornada pelas inúmeras negociações dos governadores com a União, mediadas por discussões no Senado, com o objetivo de: obter novos financiamentos, elevar os limites de endividamento, garantir a rolagem ou federalização da dívida estadual, permitir a troca de títulos da dívida mobiliária dos estados por títulos federais ou criar programas de apoio financeiro aos bancos estaduais.

As negociações sucessivas, com períodos de sucesso cada vez mais curtos, revelavam o estado de deterioração das contas públicas e a crescente dependência do socorro federal. Os governadores, a cada novo momento de renegociação da dívida, tinham o raio de manobra reduzido, ficavam sujeitos a toda ordem de pressões e fragilizados politicamente para defender os seus espaços de atuação. Mas a correlação de forças ganhava outra configuração tão logo a fragilidade política do governo federal o levou a negociar o apoio dos governadores em busca de legitimização, dificultando a adoção de medidas mais duras de ajuste e recolocando a força de reivindicação dos estados.

A mudança da linha de desenvolvimento da economia brasileira nos anos 90, com a abertura econômica e a inserção no processo de globalização, interferiu com as relações de poder características dos anos 80 e serviu de base a partir da qual as questões intergovernamentais passaram a ser discutidas. A dinâmica dos anos anteriores deixou de ser aceita, dando margem a alterações na organização federativa até então existente no País, marcando o limiar de mudanças na relação de poder entre as esferas de governo.

O avanço da globalização, com a redefinição das formas de articulação financeira e produtiva, deixou pouco espaço aos países da periferia para executar uma política independente e desarticulada das diretrizes traçadas no plano internacional. Os organismos internacionais abandonaram os programas de ajustes voltados à geração dos superávits comerciais exigidos no pagamento da dívida externa e passaram a defender uma proposta de estabilização baseada nas políticas liberais apregoadas no Consenso de Washington.⁶

(6) O termo “Consenso de Washington” foi cunhado pelo economista americano John Williamson para designar as propostas de política de estabilização defendidas pelos organismos internacionais como FMI e Banco Mundial.

A nova proposta de política econômica negava o antigo modelo de desenvolvimento das economias latino-americanas e defendia um conjunto de reformas com o objetivo de acelerar a integração dessas mesmas economias com a economia globalizada. A adoção de um regime de câmbio estável,⁷ a abertura do mercado nacional à concorrência do capital produtivo internacional, a liberalização do mercado financeiro e a participação do capital privado em áreas até então controladas pelo poder público passaram a formar a base mínima para que as economias nacionais se credenciassem, diante da comunidade internacional, a receber novos investimentos industriais e parte dos fluxos financeiros que abarrotam o mundo capitalista.

As economias nacionais foram compelidas a aceitar as novas regras do jogo e a acatar as proposições liberais como rito de passagem ao mundo globalizado. Os países, diante do receio de uma fuga de capitais e de se verem privados de plantas industriais, perderam graus de liberdade e realizaram políticas coerentes com a expectativa da comunidade internacional e compatíveis com às dos países concorrentes, com o objetivo de se credenciar como espaço econômico de valorização do capital internacional.

Assim, a abertura econômica e a integração com a economia mundial trouxeram como corolário a obrigatoriedade de se adotar políticas macroeconômicas compatíveis com os parâmetros de aceitabilidade da economia globalizada. O não-cumprimento desses objetivos é visto como um elemento de risco ao programa de estabilização, pondo em dúvida a capacidade de concorrência internacional e a expectativa de desenvolvimento calcada no aporte de investimentos estrangeiros. Nessa perspectiva, o sucesso econômico passou a depender da habilidade das autoridades econômicas em responder às demandas do capital internacional e darem coerência às políticas macroeconômicas. Vale dizer, a integração com a economia globalizada não deixou espaço para medidas não afinadas com a estratégia macroeconômica e cobrou maior controle e poder de decisão sobre as variáveis econômicas fundamentais.

A globalização colocou um desafio à gestão macroeconômica, principalmente dos países com organização federativa.⁸ O modelo de economia fechada, e de produção voltada ao mercado interno, deu maior autonomia à condução da política econômica interna e espaços de divergências entre as autoridades federais e dos governos subnacionais. Com a abertura, cresceu a necessidade de se obter consistência e coesão na condução da política interna. Os programas de governo de privatização, controle de gastos, redução do déficit público, desregulamentação dos mercados e outros compatíveis com a proposta de estabilização e integração econômica, dependem tanto de decisões federais como

(7) A proposta defende, sobretudo, a taxa de câmbio fixo, mas aceita a idéia de alguma variação cambial para acompanhar a inflação.

(8) O trabalho de Fiori (1996) trata com pertinência dessa questão.

de medidas na esfera dos estados e municípios, principalmente nos casos, como o brasileiro, onde o peso econômico e financeiro dessas instâncias de poder é bastante importante (Afonso, 1995).

O sucesso do governo passou a depender, em grande medida, da aceitação da estratégia de desenvolvimento e do cumprimento das metas do programa de estabilização pelos governos subnacionais. O endividamento, o déficit, o programa de privatização das empresas e bancos estaduais e a distribuição de encargos e receitas tributárias tornaram-se variáveis decisivas ao bom andamento da estratégia oficial e teriam de se ajustar às diretrizes de política macroeconômica. A liberdade dos governadores passou a ser vista pelas autoridades federais como entrave às metas oficiais. As propostas de governo, para alcançar o sucesso esperado, deveriam ser seguidas por todas as esferas de governo. O desafio era tornar as diretrizes dos estados e municípios coerentes com a política definida no plano federal, de modo a dar coesão à gestão macroeconômica. Era necessário ir além do apoio político de alguns governadores e conseguir a adesão de todos às políticas de caráter liberal, sem ferir o regime político.

A ausência de um acordo nacional quanto à divisão de espaço e de poder entre as esferas de governo colocava barreiras à pretensão de levar adiante o projeto oficial. A consolidação do processo democrático deu campo aos governadores para resistirem à mudanças. As autoridades federais, para ampliar o controle sobre a ação econômica dos estados, teriam que vencer a resistência dos governadores e ganhar espaços em termos de governança macroeconômica. O caminho de negociação envolveria, inevitavelmente, a busca de soluções para conter o endividamento e fechar as brechas por onde os estados pudessem burlar as restrições fiscais.

O governo valeu-se da condição financeira dos estados para avançar politicamente e determinar as regras de ajustamento. Os estados, já debilitados desde longo tempo e com os problemas financeiros agravados a partir da implantação do programa de estabilização, viviam uma situação delicada. Os governadores não tinham muita margem de manobra senão acatarem as condições de renegociação dos débitos para garantir a governabilidade, diante dos problemas com os gastos correntes, o endividamento e os bancos estaduais. A queda da inflação, ao eliminar a liberdade de manipulação das despesas e os ganhos com o processo inflacionário, colocou a nu as dificuldades de gestão dos gastos correntes, sobretudo com a folha de pagamentos. Por outro lado, a política federal de juros altos e a deterioração dos bancos estaduais também contribuíram para inviabilizar o controle das finanças públicas.

A crise financeira limitou o grau de autonomia política dos governadores e cresceu a força das autoridades federais muito além do que poderia se esperar após uma década do fim do regime militar. As autoridades federais, diante da correlação de forças favorável, avançaram com o projeto político liberal e usam os programas de apoio financeiro como instrumento para *enquadrar* os governos subnacionais nas determinações da política macroeconômica.

A União procurou abandonar a prática dos anos 80 de sustentar sucessivos programas de apoio financeiro sem cobrar mudanças na economia dos estados e parece querer negar o velho papel de avalista da unidade territorial nacional através dos fundos públicos e das transferências compensatórias. A tentativa anterior de combater o déficit público, através do corte dos gastos, sem alterar a estrutura e as relações financeiras do setor público, revelou claros limites e esbarrou sempre na resistência política dos governadores. Ao se aprofundarem os cortes dos gastos, cresciam as pressões e a União via-se compelida a relaxar as regras financeiras em nome do jogo político, reabrindo as oportunidades de gastos e permitindo a rearticulação dos interesses nos termos tradicionais.

Os desdobramentos da ação do governo federal, no momento atual, apontam novos rumos. Certamente, a União, sob o risco de inviabilizar politicamente o governo, não pode fugir à lógica característica de nosso pacto federativo de negociação de recursos e nem negar o apoio financeiro aos estados. A necessidade de evitar o caos financeiro, assegurar a governabilidade e ter uma base parlamentar, fundamental à aprovação da agenda de reformas, não permite à União fugir do compromisso histórico de atender às demandas regionais e *costurar* o pacto de poder. Assim, os programas de renegociação da dívida e do suporte aos agentes financeiros estaduais se repetem, lembrando as práticas passadas. Mas a repetição de mecanismos usuais no arranjo político brasileiro trouxe novidades.

O governo passou a usar esses programas como instrumentos de reforma do aparelho do Estado e de imposição de metas coerentes com a estratégia macroeconômica liberal. A União procurou negar o quadro anterior e usar as negociações das dívidas e o apoio financeiro aos estados para definir um programa de reforma patrimonial, adequado ao projeto em curso, capaz de reduzir o espaço de atuação do setor público, via a privatização das empresas e dos agentes financeiros estaduais. O objetivo é redesenhar as regras políticas e financeiras das relações intra e intergovernamentais e a convivência com o setor privado, criando oportunidades de ampliação dos investimentos privados e de controle do déficit público.

As propostas de renegociação da dívida, nos primeiros anos da década de 90, seguiram, fundamentalmente, os padrões anteriores. O debate girou em torno do valor dos débitos a serem negociados; dos percentuais da dívida a serem pagos; da troca de parte da dívida mobiliária estadual por títulos federais com o compromisso dos estados de não realizarem emissões; de novos programas de financiamento e das restrições à concessão de créditos adicionais às unidades inadimplentes com a União. A partir de junho de 1993, com o lançamento do Programa de Ação Imediata, o governo federal estabeleceu critérios de negociação

mais restritivos,⁹ a tentativa de conter o desequilíbrio fiscal, mas sem impor as regras de ajuste do setor público estadual.¹⁰

Os sinais de mudança de orientação da União surgiram no início do Plano Real, com a equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso defendendo a venda de empresas dos estados para viabilizar novos passos em relação aos acordos de rolagem das dívidas firmados com base na Lei n. 8727 e o saneamento dos bancos estaduais. A proposta dividiu os governadores, mas a privatização, como instrumento de saneamento das finanças estaduais, passou a fazer parte da agenda de negociações. Nos meses seguintes, a crise financeira dos estados¹¹ ampliou os debates sobre os caminhos do saneamento e fortaleceu a posição da equipe econômica de defesa do apoio federal em troca de um forte programa de ajustamento estadual.

O passo inicial nesse sentido ocorreu com o Programa de Apoio aos Estados, de 5 de dezembro de 1995, de refinanciamento das dívidas estaduais.¹² O governo federal estabeleceu um corte nas condições de negociação da dívida existentes até aquele momento. O programa é um marco no relacionamento entre as esferas de governo, porque, pela primeira vez, associou a renegociação das dívidas a programas de reformas do setor público estadual, isto é, à realização de um ajuste patrimonial. O Programa impôs aos estados que desejassem participar a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos firmes com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro. O acordo exigia a adoção de várias medidas: cortes de pessoal, controle salarial, privatização, concessão de serviços públicos, bem como a aprovação da Assembléia Legislativa para a implementação do programa. Além disso, determinou o monitoramento da Secretaria do Tesouro

(9) O Programa de Ação Imediata (PAI), de 14 de junho de 1993, restringe o crédito aos estados; veda a concessão de empréstimos dos bancos estaduais aos seus controladores, ameaçando com a Lei do Colarinho Branco os dirigentes bancários; proíbe o socorro financeiro aos bancos estaduais; reduz ao mínimo as transferências voluntárias aos governos subnacionais inadimplentes com a União e determina a execução de garantias e a concessão de avales às operações externas das unidades inadimplentes. Além dessas medidas é importante destacar a proibição dos estados emitirem novos títulos da dívida mobiliária até 1999, exceto aqueles destinados aos precatórios.

(10) A principal medida nesse sentido foi a aprovação, em 5 de janeiro de 1993, da Lei n. 8727, de rolagem da dívida dos estados através de acordos firmados com a União.

(11) As elevadas taxas de juros mantidas pelo Banco Central e as perdas com a queda acentuada dos índices inflacionários contribuíram para o desajuste financeiro dos estados, com o crescimento das dívidas mobiliárias, das ARO, dos encargos dos acordos de rolagem das dívidas e com a deterioração da situação dos gastos correntes e dos agentes financeiros estaduais.

(12) O Programa criou duas linhas de crédito aos estados, tendo como agente financeiro a CEF. Os recursos da primeira linha de crédito foram destinados ao pagamento de débitos em atraso até 30 de novembro de 1995. A segunda, de crédito, tinha por objetivo financiar programas de ajuste do quadro de pessoal. Além disso, abria-se a possibilidade de empréstimos com recursos de origem externa para a transformação das operações ARO, contratadas até 30 de novembro de 1995, em dívida fundada.

Nacional, lembrando as Cartas de Intenções assinados pelo Brasil com o FMI na fase de negociação da dívida externa do início dos anos 80.¹³

Uma vez definidos os acordos de empréstimos,¹⁴ a equipe econômica avançou com a idéia de reestruturação dos governos subnacionais e colocou na ordem do dia o problema dos bancos estaduais. O objetivo era controlar as necessidades de financiamento e reduzir a influência dos agentes financeiros estaduais sobre as condições da execução monetária.¹⁵

A promulgação da Medida Provisória, de 7 de agosto de 1996, de apoio financeiro aos bancos estaduais, significou um outro passo na tentativa do governo de impor uma lógica de ajustamento em troca de solução do problema de financiamento dos estados. Diferentemente dos programas semelhantes anteriores, este tinha como meta incentivar a retirada dos estados da atividade bancária. Para tanto, garantia a concessão de auxílio financeiro federal, de preferência, para a privatização, extinção, ou transformação em instituição não-financeira ou agência de fomento, dos agentes financeiros sob controle acionário das unidades da federação. A alternativa dos estados de optarem pela reestruturação, mas sem perder o controle e sem alterar a espécie dos seus agentes financeiros, estava contemplada no programa, mas era bem menos vantajosa e praticamente inviável financeiramente. Nesses casos, a participação da União não poderia ultrapassar 50% dos recursos necessários e as unidades teriam que provar a viabilidade do projeto de saneamento e as condições fiscais para sustentar o processo de reestruturação.¹⁶

(13) O Programa ficou conhecido entre os governadores como o "FMI do Malan". Na área fiscal, estabeleceu a obrigatoriedade de controle e redução das despesas com o funcionalismo público e, para tanto, seria necessário: implementar limites de remuneração e proventos; não conceder ao funcionalismo estadual reajuste de salários e remunerações com periodicidade inferior ou percentual superior aos concedidos pelo Poder Executivo da União aos seus servidores; reduzir o quadro atual de funcionários, inclusive através de programas de desligamento voluntário. Além disso, caberia ainda: ajustar as Constituições Estaduais às alterações que vierem a ser aprovados no âmbito das Reformas Administrativa e Previdenciária e criar programas de privatização, concessão de serviços públicos à iniciativa privada, reformas e desmobilização patrimonial. Encaminhar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o fluxo de caixa do estado; dados sua execução orçamentária, financeira e patrimonial e um relatório sobre o cumprimento das metas estabelecidas no programa de saneamento, permitindo a realização de auditoria pela STN. Em relação aos aspectos financeiros, os estados comprometeram-se a manter a adimplência de todos os seus órgãos para com a União e usar os recursos de privatização de suas empresas para reduzir os débitos em atraso; não estar em atraso com o INSS e FGTS; não contratar novas operações de ARO e ter a aprovação da Assembléia Legislativa para contratar os empréstimos e assumir os compromissos referidos no programa e do Senado Federal.

(14) A definição do programa arrastou-se por algum tempo, com os estados questionando cláusulas referentes à carência, ao comprometimento da renda líquida e ao prazo do financiamento, mas, ao final de abril de 1996, a maioria dos estados já havia assinado protocolos para os acordos.

(15) O texto de Vasconcelos & Ogasawara (1992) discute a influência dos bancos estaduais sobre a execução monetária.

(16) A Medida Provisória determinou que, nesses casos, as unidades da federação teriam que aportar recursos pelo menos equivalentes ao da participação da União e seguir as seguintes medidas: a) quitação antecipada de dívidas do controlador e de entidades por este controladas junto à instituição financeira; b) assunção de dívidas da instituição financeira junto a terceiros, existente em 31 de março de 1996 e registradas em balanço, incluindo passivos de natureza atuarial ou trabalhista; e c) capitalização da instituição financeira. Além disso, as medidas deveriam ser aprovadas pelo CMN, a qual se daria à vista da aprovação do Banco Central do projeto de saneamento da instituição financeira e de parecer favorável da STN quanto à capacitação fiscal do estado.

O passo seguinte foi a criação de uma linha de empréstimos do BNDES, com o objetivo de antecipar parte dos recursos a serem arrecadados com o programa de privatização dos governos estaduais e impulsionar a venda de ativos, desde que os estados já dispusessem de autorização da Assembléia Legislativa para a privatização de empresas e a concessão de serviços públicos.

As iniciativas oficiais, embora fundamentais no atendimento das demandas imediatas dos estados, pouco contribuíram na superação da crise. Os estados, alguns meses após a assinatura dos contratos do Programa de Apoio aos Estados, apelaram para uma moratória, enquanto prosseguiam as negociações. As dívidas mobiliárias ainda estavam sem solução. As dificuldades financeiras eram grandes e cresciam as pressões por medidas de maior abrangência. Os governadores, embora contestassem o rigor das medidas, não tinham alternativas e buscavam apoio na esfera federal.

A debilidade dos governadores, diante do quadro financeiro dos estados, ampliou a força e o poder de barganha da equipe econômica em sustentar o programa de ajustamento dos estados e manter soluções coerentes com a proposta liberal do governo. Os acordos caminharam para a adoção de um amplo programa de refinanciamento das dívidas, negociados caso a caso, envolvendo medidas de reestruturação e ajuste fiscal por parte dos estados, com o fechamento de órgãos e entidades, a adoção de um programa de demissão voluntária, a privatização de empresas e concessões de serviços públicos e a redução do comprometimento da receita com a folha de pagamento.¹⁷

Os acordos previram ainda outros elementos. Primeiro, um mecanismo de controle global do endividamento, determinando que a dívida total do estado teria que ser sempre decrescente em relação à sua receita. Segundo, o compromisso de não emitir dívida mobiliária até que o estoque total de dívida fosse inferior à receita anual líquida do estado.¹⁸ Finalmente, o acordo desenhado pelo governo procurou, sem sucesso, contornar o preceito constitucional que atribui ao Senado o poder de decisão sobre o endividamento estadual e ampliar a força do Executivo. O protocolo assinado com os estados ganhava valor legal somente depois de transformados em lei pelas Assembléias Legislativas. Assim, os parâmetros do endividamento passaram a ser determinados pelo governo, através de contratos, com força de lei. O uso desse expediente legal serviu para comprometer o legislativo estadual com as reformas e reduzir o domínio do

(17) Os primeiros acordos foram assinados pelos estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais em setembro de 1996, sendo seguido por São Paulo que acertou a negociação do total de sua dívida em fins de novembro, transferindo o controle acionário do BANESPA para a União. O acordo de São Paulo acabou frustrado, mas foi renegociado e assinado em junho de 1997. Neste ano vários outros estados seguiram igual caminho.

(18) Conforme colocado por Pedro Parente, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, em artigo discutindo o protocolo assinado com o Rio Grande do Sul (*O Estado de São Paulo*, 25 set. 1995). Nesse caso, como o estado tem um estoque de cerca de duas vezes a sua receita anual, estima-se que somente a partir do ano de 2008 poderá ser emitida nova dívida mobiliária.

Senado sobre os assuntos referentes à dívida. O novo fórum de discussão das questões reforçou o poder do Ministério da Fazenda e procurou estreitar o caminho por onde os governadores teriam maior facilidade para negociar alterações.

A proposta do governo federal provocou forte reação. As pressões eram enormes. Os governadores, diante da crise financeira, estavam em condições adversas de negociação e se viam forçados a manter aberto o diálogo com a equipe econômica e acatar as regras vigentes. Eles aceitavam parte das proposições da equipe econômica com a venda de ativos e o corte de pessoal, mas lutavam por condições mais favoráveis no pagamento das dívidas e por maior raio de manobra.¹⁹ O caminho do ajuste já estava delineado. Os estados, diferentemente do que havia ocorrido até aquele momento, teriam que mexer na estrutura patrimonial construída nos anos anteriores, entregar ativos, cortar pessoal e trabalhar com um estreito horizonte de endividamento. O que estava em jogo era o alcance das medidas, isto é, o grau de mudança na vida dos estados e na liberdade dos governadores.

2. A busca de um novo formato das relações governamentais

A decisão do governo de reduzir os gastos, privatizar e forçar o ajuste patrimonial dos estados, certamente, abre a perspectiva de reestruturação das relações intra e intergovernamentais características de anos anteriores. A extensão das mudanças e a nova configuração dessas relações ainda é difícil de ser avaliada. Esse é um processo longo e depende das transformações em curso. Em primeiro lugar, ainda não se conhece o alcance final do programa de privatização federal e o seu desdobramento no plano estadual. É preciso saber até que ponto os estados irão se desfazer de suas empresas e de seus bancos. A proposta da União de uma privatização ampla não é facilmente aceita e o resultado final dependerá do rumo das negociações em torno da situação financeira de cada estado. Em segundo, as reformas liberais abrem espaço para se contestar a repartição das receitas fiscais e encargos entre as esferas de governo. Esse movimento, apesar de não estar em evidência durante as negociações do ajuste dos estados, pode ganhar impulso à frente e se colocar no centro das discussões sobre o federalismo.

Esse processo, embora não se conheça os seus desdobramentos a priori, coloca a perspectiva de redesenho das relações inter e intragovernamentais e de transformações na vida política e econômica do país. É verdade que, devido à enorme heterogeneidade socioeconômica do país, não se alteram o peso das

(19) Vários governadores, reunidos em outubro de 1996 para discutir a proposta de negociação do governo federal, reivindicavam o alongamento dos prazos de pagamento das dívidas para 30 anos e juros de 6% ao ano; uma linha de crédito para a extinção das estatais; um programa de recuperação dos bancos estaduais semelhante ao PROER; uma linha de financiamento para a capitalização dos fundos de pensão e um novo cálculo para os valores dos precatórios.

transferências nem o papel dos estados na barganha política envolvendo a distribuição de verbas federais. No entanto, o avanço da proposta oficial, com a definição de um novo arranjo institucional, terá implicações sobre questões básicas para se pensar o federalismo no Brasil. Em primeiro lugar, está em discussão o poder dos estados em manipular recursos financeiros, comandar gastos e ter autonomia nas decisões de investimentos. A revisão dessas questões abre a oportunidade de se definir novas regras políticas e financeiras de relações governamentais e a possibilidade de se redesenhar o pacto de poder. Em segundo, está em jogo a capacidade regulatória da esfera federal, isto é, a força da gestão macroeconômica da União no controle do déficit público e na definição das condições de crescimento.

Os governadores, até então, haviam usado o poder político para obter favores financeiros e sustentar gastos acima do que seria possível com base nos recursos fiscais. A possibilidade de ver sempre aberto o caminho da negociação dos débitos, permitiu aos estados manterem, praticamente intacto, o aparelho estatal, mesmo que em condições financeiras deterioradas, conservando a força política inerente à manipulação dos interesses envolvidos na atuação de vários órgãos públicos ligados aos setores financeiro, agrícola, de energia elétrica, de transporte, de saneamento, de telefonia e outros. Esse poder permitiu aos estados, principalmente aos mais fortes, a alavancagem de recursos financeiros via empresas e bancos e a manutenção de investimentos, burlando o poder regulatório da política macroeconômica. Não foi suficiente as autoridades econômicas denunciarem o comprometimento das metas fiscais e monetárias fixadas pelo governo, em função dos déficits estaduais e das dificuldades de seus agentes financeiros, pois os problemas se arrastaram sem alterações de vulto.

O programa do governo, ao negar esse quadro e forçar o ajuste patrimonial dos estados, aliado ao programa de privatizações de órgãos federais, abriu uma fase de transição a um novo pacto federativo, acenando com a perspectiva de transformação das articulações com a União e da cadeia de relações financeiras no interior dos governos estaduais. As mudanças no ordenamento institucional, ora em gestação, interferem com as articulações financeiras presentes nas relações governamentais e restringem as possibilidades dos estados usarem a vinculação com as suas empresas e bancos para fugirem aos limites dados pela órbita fiscal.

O Estado central, com as privatizações, abriu caminho para o loteamento do velho patrimônio público. A presença do setor privado, em áreas até então restritas ao poder estatal, permite eliminar os padrões específicos de relações intergovernamentais definidos a partir das articulações dos órgãos federais com as empresas e com os bancos estaduais, que, como vimos, resultaram das *Reformas de 1964*. Além disso, desencadeou mudanças das regras políticas de convivência entre as esferas de governo, colocando fim a um dos elos do arranjo político usado para atender os interesses particulares de regiões e estados. Certamente, não

deixará de haver a barganha política em troca de verbas federais de apoio aos interesses estaduais e regionais, pois não se mexe com a característica do federalismo fiscal brasileiro de forte assimetria do poder econômico e de dependência dos estados de transferências de recursos federais. Mas o sucesso da estabilização e o avanço da privatização deram novos rumos às negociações, fortalecendo a posição das autoridades econômicas de condicionar os repasses e os empréstimos ao ajuste patrimonial dos estados, abrindo caminho para se definirem novas formas de relações entre as esferas de governo.

A proposta, no plano das relações internas dos estados, contribuiu para repor o Tesouro como o locus fundamental de atuação estadual. A venda de ativos com a privatização das principais empresas públicas e dos bancos estaduais, à medida que for efetivada, alterará a composição dos gastos e das condições de financiamento dos governos estaduais. A entrega ao setor privado dos interesses ligados às áreas de energia, telecomunicações e transporte esvazia o papel das empresas públicas, eliminando parcela dos gastos públicos e a influência sobre áreas de grande interesse em anos anteriores. O corte na presença das estatais recoloca o orçamento do Tesouro como núcleo central das decisões e responsável direto pela realização dos gastos. Por outro lado, a complexa teia de articulações financeiras entre a administração central e as empresas públicas se perderia, com o fim dos repasses às empresas e do uso de recursos captados por elas, através de operações triangulares ou atrasos de pagamentos, para o financiamento dos gastos do Tesouro. Assim, a venda dos ativos públicos tanto acarretará mudanças na composição e no volume dos gastos estaduais como em cortes no acesso das administrações centrais a novos financiamentos. Além, é claro, de alterar as tradicionais relações entre o setor público e privado e retirar dos governadores o poder de manipular um volume elevado de gastos e influenciar áreas vitais da economia.

A privatização dos bancos estaduais, na hipótese de se concretizar, eliminará outro elo da lógica de financiamento anterior. A articulação com as instituições financeiras elevou o poder de gasto do setor público estadual acima do que seria possível com a receita fiscal e constituiu um caminho por onde foi viável elevar o endividamento e burlar as restrições macroeconômicas. A possibilidade de romper essas relações, aliás, já debilitadas em função da crise dos agentes financeiros e das restrições impostas ao financiamento de seus controladores (de concessão de novos créditos e o controle na aquisição de novos títulos da dívida mobiliária)²⁰ amplia o domínio das autoridades econômicas sobre

(20) A tentativa de regular a ação dos bancos estaduais não é recente. Várias medidas já anunciadas em momentos anteriores foram reeditadas pelos governos Collor e Itamar. O plano anunciado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, em junho de 1993, deu ênfase à idéia de restringir a liberdade de ação das instituições financeiras e disciplinar as suas relações com os controladores. Em primeiro lugar, reafirmou as regras que estabelecem os montantes mínimos de capital dessas instituições e os limites de concessão de novos empréstimos para o setor público, inclusive na forma de carregamento de títulos mobiliários dos respectivos Tesouros (Resolução 1990 de 30 de junho de 1993). Em segundo, proibiu a concessão de socorro financeiro por parte do BACEN ou do Tesouro Nacional para atender programas de saneamentos dos bancos estaduais (Resolução 1.995 de 30 de junho de 1993). Em terceiro, determinou a aplicação aos bancos oficiais do dispositivo da Lei do Colarinho Branco, que pune com dois a seis anos de reclusão o administrador de instituição financeira que conceder empréstimos a seu acionista controlador ou empresa por ele controlada (Lopreato, 1994).

os fatores de expansão monetária e sobre o endividamento e limita o acesso dos estados a fontes de financiamento do déficit.

O sucesso da proposta do governo de controle das formas pretéritas de articulação financeira com a esfera federal e com as empresas e agentes financeiros dos próprios estados delimita o campo de atuação dos governadores à potencialidade fiscal dos Tesouros e à ação de empresas pouco dinâmicas ausentes do programa de privatização. Eles perdem o poder de alavancagem financeira dada pelo controle de um banco e de empresas com valor patrimonial elevado e ficam privados do poder de comandarem um volume ampliado de gastos correntes e de investimentos. Há sempre a possibilidade de extrapolar essas barreiras, como no momento anterior, com a ampliação do endividamento. Mas as restrições a esse caminho devem ser maiores, pois, na ausência de empresas de porte e dos agentes financeiros, a expansão do endividamento estaria vinculada à capacidade fiscal de cada unidade em arcar com novos encargos e à expectativa do setor financeiro privado em adiantar novos créditos. Nessa perspectiva, o endividamento estaria limitado pela disposição do mercado em ampliar o risco de crédito e aceitar títulos da dívida mobiliária estadual.

A retomada do caminho do endividamento, a curto e médio prazos, no entanto, pela proposta oficial, estaria obstruído pelas restrições impostas nos acordos de renegociação das dívidas estaduais, determinando que a dívida total deverá ser sempre decrescente em relação à receita estadual e que a emissão de nova dívida mobiliária só poderá ocorrer quando o estoque da dívida for inferior à receita anual líquida do estado. A definição de parâmetros estreitos para se contratarem novos empréstimos restringem as alternativas de financiamento e a possibilidade de sustentar gastos fora da via fiscal, forçando a adoção de um programa de reestruturação visando ampliar a poupança fiscal por meio de corte de gastos e serviços públicos.²¹

Não há dúvida que os acordos podem ser burlados e revistos, mas está em andamento a gestação de um novo ordenamento institucional capaz de restringir a liberdade dos estados em ampliar gastos. Esse processo carrega, implicitamente, transformações importantes no que se conhece do caráter da federação brasileira. Há, em grande medida, o redesenho das articulações de poder envolvendo as esferas de governo, com os governadores cedendo espaços para Brasília. Ao abrirem mão dos agentes financeiros e das empresas estaduais, tornam-se mais limitados economicamente e deixam de lado parcela do poder de ação política e autonomia financeira, dado que a perspectiva de mando sobre os gastos tende a se prender à potencialidade dos recursos fiscais. Por outro lado, cresce o poder das autoridades na gestão macroeconômica e a força de regulação da União. As autoridades econômicas, no novo arranjo político, ganham espaço para interferir

(21) Aí se colocam os vários programas em andamento nos estados sobre demissões voluntárias, a concessão de serviços públicos e a privatização de empresas estatais, anunciados por quase todos os estados.

na política de gastos estaduais, contendo o peso das articulações financeiras no potencial de gastos estaduais.

3. Perspectivas

O avanço dessas condições coloca-nos diante da gestão de um novo ordenamento institucional no país. A transformação é lenta e depende das reformas ainda em curso, mas a base para as alterações estão sendo construídas. Certamente, é cedo para se conhecer o alcance e o impacto das mudanças sobre as relações inter e intragovernamentais, bem como os seus reflexos no campo econômico e político, mas não podem ser desconsideradas.

A proposta das autoridades econômicas de associar a renegociação do estoque das dívidas com o ajuste patrimonial dos estados, aliada ao programa de cortes de gastos e privatização no plano federal, gerará mudanças nas relações entre as esferas de governo e nas articulações mantidas no interior dos próprios estados. A tendência principal parece repousar no controle dos caminhos financeiros usados pelos estados para ampliar o endividamento e fugir aos limites dados pela órbita fiscal. A desmontagem das articulações financeiras com a União, com as empresas e com os bancos estaduais, busca restringir a alavancagem dos gastos e torná-los mais dependentes dos recursos fiscais.

O resultado pretendido é elevar o poder de governança macroeconômica, com a conseqüente perda de autonomia dos estados sobre as decisões de investimentos. A menor autonomia não se coloca mais, como nos anos do regime militar, com a vinculação dos recursos fiscais a gastos específicos ou com a dependência de negociações em torno das taxas de juros e dos limites na rolagem da dívida. A questão ganha agora um novo caráter. A negociação da dívida, associada ao ajuste patrimonial, afasta os estados de áreas onde controlavam elevados gastos e restringe a força das articulações financeiras responsáveis por alavancar os investimentos. A negociação dos acordos da dívida deixa as futuras operações de endividamento mais na dependência da avaliação de crédito e da colocação de títulos da dívida mobiliária junto ao setor privado, do que das relações financeiras com os órgãos federais ou com as empresas e instituições dos próprios estados.

As autoridades econômicas, interferindo no jogo financeiro, pretendem reduzir a liberdade de gastos e ampliar o controle sobre as finanças estaduais. A autonomia estadual, nos novos tempos, estaria mais vinculada à manipulação dos recursos fiscais e a busca de outras fontes de financiamento não mais seria facilitada pelo uso das empresas e dos bancos estaduais. As questões em torno da órbita fiscal ganham dimensão e os tesouros voltam a ser o lócus onde se expressa o desequilíbrio. Define-se, assim, um espaço mais restrito de ação dos estados e um maior poder da gestão macroeconômica. Os estados estariam forçados a

contrair os gastos na tentativa de elevar a poupança fiscal e tendem a pressionar a União em busca de novas regras de distribuição das receitas e encargos.

As mudanças alimentam o sonho liberal de liberar as forças de mercado e ampliar o controle da gestão macroeconômica, mas não asseguram o ajuste fiscal dos estados e devem acirrar os conflitos em termos de coordenação federativa. O revigoramento da órbita fiscal, com o fim das formas de articulação financeira anteriormente existentes, fechou parte dos espaços por onde era possível compensar as dificuldades fiscais e deu dimensão ao traço nuclear da federação brasileira calcado na heterogeneidade econômica-fiscal das unidades. Assim, recoloca-se o problema de como conciliar a coordenação federativa, atendendo demandas e interesses de unidades com poder fiscal diferenciados, com a meta fixada para o déficit público. Até o momento, apesar das rusgas, foi viável encaminhar as mudanças, mas a dificuldade política de harmonizar interesses, sobretudo se sobrevier percalços do Plano Real, aponta na direção de conflitos *verticais e horizontais* na ordem federativa.

Os estados estão submetidos a encargos financeiros na maioria das vezes incompatíveis com a capacidade de pagamento de que dispõem. O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a isenção do ICMS dos produtos exportados (Lei Kandir) e as amortizações entre 11% e 13% das receitas correntes definidas nos acordos das dívidas comprometem a força fiscal dos estados e ampliam os conflitos nas relações com a União. Crescem as demandas por ganhos fiscais, maiores transferências federais, afrouxamento nas regras fixadas para os acordos da dívida e liberalização de operações de crédito. A União, seguindo os velhos traços da realidade política brasileira, é forçada a atender parte das reivindicações e relaxar as metas de controle fiscal, reintroduzindo restrições para a condução da política macroeconômica.

O conflito também ocorre nas relações entre os estados. A guerra fiscal revela os problemas de convivência e as dificuldades de regulamentar as relações de unidades com poder econômico diferenciados e limitações fiscais. Por sua vez, a discussão de qualquer proposta de redistribuição de recursos tributários deve alimentar o desacordo, pois os estados mais desenvolvidos não admitem perder capacidade de arrecadação e os outros lutam por maior poder fiscal.

Coloca-se, assim, de forma renovada, o desafio de se discutir a definição de novas regras do federalismo no Brasil. É verdade que a saída para os problemas de financiamento do setor público brasileiro passa pelo equacionamento das dívidas estaduais. Mas, não se pode esquecer que o desenrolar das negociações e do ajuste dos estados não devem ocorrer à revelia da realidade histórica brasileira. A forte disparidade econômica entre as regiões, o peso do governo central no apoio financeiro aos estados, o jogo da barganha política no Congresso e o papel dos governadores são fatores que fundam o pacto federativo e dificultam a sua coordenação. Limitam a política macroeconômica e,

certamente, não podem ser desconsiderados quando se fixam as metas financeiras e de déficit público.

Conclusão

As mudanças recentes interferem com as relações fundamentais do pacto federativo. No momento anterior, as relações do regime federalista extrapolavam em muito a órbita estritamente fiscal (definida pelas regras de repartição da receita tributária) e só podiam ser entendidas quando se levava em conta o peso das articulações financeiras com a União e no interior dos próprios estados como forma alternativa de financiamento dos governos estaduais. As mudanças recentes, ao negarem essas relações e restringirem o acesso a instrumentos constitutivos do padrão de financiamento anterior, interferem com as relações inter e intragovernamentais e com a forma de gestão macroeconômica, abrindo uma fase de transição das regras do pacto federativo. O novo momento não deve negar os traços históricos e o traço nuclear do federalismo fiscal no Brasil, baseado na diferenciação do poder econômico e fiscal entre as unidades e no papel da União em *costurar* as alianças políticas. Porém, define outras regras de financiamento e de correlação de forças entre as esferas de governo.

Francisco Luiz C. Lopreato é Professor do
Instituto de Economia da UNICAMP.

Referências bibliográficas

- AFONSO, J.R.R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, R.B.A., SILVA, P.L.B. (Org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AFFONSO, R. A federação no Brasil; impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R.B.A., SILVA, P.L.B., (Org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- _____. *Os estados e a descentralização no Brasil*. Santiago do Chile: CEPAL/Nações Unidas, 1997. (Série Política Fiscal, n. 93).
- FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R.B.A., SILVA, P.L.B. (Org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- FURUGUEM, A.S. et al. *Dívida pública líquida – evolução 1982/95 e perspectivas de curto prazo*. Banco de Investimentos Garantia S.A. mar./1996. (Mimeo.).
- LOPREATO, F.L.C. *Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)*. Campinas: UNICAMP. IE, 1992. (Tese, Doutorado).
- _____. *Dificuldades e perspectivas dos bancos estaduais*. Campinas: UNICAMP. IE, 1994. (Texto para Discussão, n. 43).

OLIVEIRA, J.C. *Reordenamento financeiro do governo federal; implicações da Lei Complementar n. 12*. Brasília: UnB, 1986. (Texto para Discussão).

VASCONCELOS, J.R., OGASAWARA, R. S. *Análise econômico-financeira dos bancos estaduais*. Brasília: IPEA, 1992. (Texto para Discussão).

Resumo

O objetivo do trabalho é discutir as mudanças no processo de negociação das dívidas estaduais e suas implicações sobre a estrutura das relações inter e intragovernamentais. A hipótese central é a de que o ajuste patrimonial dos estados com a privatização de empresas e bancos, deve gerar alterações sensíveis no pacto federativo.

Palavras-chave: Federalismo – Brasil; Dívida pública – Negociação; Finanças públicas; Setor público.

Abstract

This paper approaches the on-going changes in the negotiation process of public debt at the state levels in Brazil, as well as their consequences upon the structure of relationships both at intra- and inter-government levels. The core hypothesis to be examined is that the asset-liability adjustment to be undertaken by states – including privatization of public enterprises and banks – is liable to generate deep transformations in the Brazilian federative pact.

Key-words: Federalism – Brazil; Public debt; Inter-government relationships; State debt renegotiation; Public sector.