

**Vagner Silva Alves**

**Da Centralização Financeira  
A Fragilidade Pública Recíproca**

Orientação  
Prof. Milton Santos Filho

Monografia  
Apresentada à Faculdade de Ciências Econômicas-UFBA como  
requisito de obtenção do grau de  
Bacharel em Ciências Econômicas

**Universidade Federal Da Bahia  
Salvador  
1994**

*Aos meus pais Zeni Damasceno e  
Faustino Alves e a uma guerreira  
chamada Valdete Damasceno.*

## **APRESENTAÇÃO**

"Dezenove estados e estatais têm as contas bloqueadas", (tribuna da Bahia, 30/12/94). No fim de dezembro de 1994, diversos jornais estampam em suas manchetes títulos semelhantes ao acima citado. O Tesouro Nacional bloqueou também as contas de repasse do Fundo de Participação dos Municípios, o FPM, bem como as contas no Banco do Brasil de diversas empresas estatais e municipais. A que corresponderia este ato ?

Por outro lado, pode-se ler nos periódicos afirmações como a do Sr. Heron Arzua, secretário da Fazenda do Paraná, "As conseqüências da reforma tributária constante na agenda mínima da revisão constitucional dar-se-ão em cima dos Estados e, num segundo degrau, dos municípios" (Folha de São Paulo, de 14/06/94) ou o título "Bancos estaduais: privatizar é a solução" (Armínio Fraga, Gazeta Mercantil, 2/12/94) ou ainda "Os bancos estaduais são ameaça ao plano real" (Giannetti, 09/10/94).

Este trabalho parte da idéia que este fatos correspondem a um processo recente de destruição de uma estrutura que vem se formando a

pelo menos mais de 3 décadas. Esta estrutura tem como componentes básicos o forte centralismo decisório em mão do governo federal gestado desde 1930 e que intensificou-se nos anos 60 e, por outro lado, a consolidação de um sistema financeiro que se torna fundamental para a dinâmica econômica brasileira, tendo nos seus agentes ativos, os bancos privados, a origem de um mercado de dívidas, próprias e alheias, que se imbricam com as finanças públicas criando restrições às ações governamentais.

#### **ANTECEDENTES & AGRADECIMENTO**

A efetivação deste estudo que se iniciou em agosto de 1994 levou-me a ter contato com questões do Estado por um ângulo que jamais imaginei durante todo o curso da graduação.

As idéias aqui desenvolvidas possuem 2 motivadores imediatos. O primeiro, foi a requisição de um trabalho para a obtenção de créditos durante o I Curso de Extensão em Economia Brasileira onde havia um grande contingente de alunos da Faculdade de Direito da UFBA. A escolha do tema surgiu como um forma de interação num estimulante ambiente de trabalho coordenado pelo Prof. Vitor Athayde, a quem

agradeço pelo acompanhamento do trabalho inicial sobre os municípios.

Para a confecção deste texto, recorri aos artigos de diferentes periódicos populares, especializados e a diversas anotações de seminários realizados pelo Prof. Milton Santos Filho onde foram abordadas questões regionais e financeiras. O Seminário sobre Finanças Regionais realizado no Hotel da Bahia (93) foi chave para a compreensão de alguns aspectos relevantes desta monografia e aqui registro meu agradecimento ao colega Elias Sampaio do CME\UFBA por haver me convidado e *possibilitado* a permanência em todas as seções.

Posteriormente, no curso sobre finanças regionais do CME, coordenado por M. Santos F<sup>o</sup>. a quem agradeço a cordialidade com que me recebeu e as sugestões prestadas\_ apresentei um texto provisório para trabalho e através da bibliografia indicada somada àquelas encontradas durante a investigação ou em cursos anteriores como o dos Professores A.H. Silveira ( de onde fiz uma primeira leitura sistemática de diversos textos/autores aqui abordados), Sérgio Viera e José Roberto Otoni, desenvolvi o trabalho que ora apresento.

É claro que a convivência com diversos colegas e amigos é de fundamental importância para a reflexão pessoal ou estímulo aos estudos. Sendo assim, tive o prazer e a oportunidade de me beneficiar da amizade com um grupo seletivo de alunos desta Faculdade como Edelvino, Antonio Augusto, Carlos Renato, Joaquim e "Cesinha", Aurélio e os sempre juntos Antonio, Rogério e Miguel.

Agradeço também ao Professor Wilson Menezes que sempre me presenteou com sua franqueza e atenção, ao Prof. Reginaldo Santos que como poucos reúne qualidades tão nobres como a sagacidade e a cordialidade.

Os anos que passei nesta Faculdade foram sobremaneira marcados por um interesse persistente pelos vínculos que unem economia e política, as categorias sociológicas e suas implicações na análise econômica, os instrumentos de análise e seus fundamentos epistemológicos. Neste sentido, a influência do Prof. Fernando Pedrão foi de uma extensão ímpar na minha formação acadêmica, constituindo-se num reflexo da profundidade com que sempre tratou os problemas *reais* da economia.

Sabemos todos , contudo, que nem mesmo as boas companhias não são suficientes para que nos afastemos das imperfeições, dos lapsos e das omissões de nossa própria percepção. De forma que os desvios que porventura existam são de minha total responsabilidade.

Salvador, dezembro de 1994.

## SUMÁRIO

Introdução : Finanças, um Ambiente em Mudanças .....	09
<b>PARTE I - O Projeto de Modernização e a Centralização nas Finanças Públicas no Brasil .....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1: 3 Notas sobre a Estruturação Decisória e Fiscal .....</b>	<b>13</b>
1.1 Concentração Fiscal e suas Compensações.....	13
1.2 A Centralização Decisória na União .....	16
1.3 A instabilidade Econômica e a Intermitência Fiscal .....	22
<b>Capítulo 2: Da Centralização aguda à Fragmentação Terminal .....</b>	<b>28</b>
<b>PARTE II - A Crise Financeira dos Estados e Municípios (1980-93) .....</b>	<b>38</b>
<b>Capítulo 3: A Desarticulação Financeira e Institucional .....</b>	<b>40</b>
3.1. Fatos e Sequência .....	40
3.2. A Quebra do Padrão de Relacionamento Externo e Inflação.....	41
3.3. A Fragilização Financeira do Governo.....	44



3.4. A Desarticulação Institucional.....	50
Capítulo 4: A Economia Política do Endividamento	
Estadual.....	61
4.1. Os Estados e a Instabilidade	
intensificada.....	61
4.2. A Dinâmica do Endividamento Estadual	
e suas inflexões .....	65
4.3. As intervenções Federais dos	
Anos 80 e 90.....	72
4.4. Os Interesses Privados e o Endividamento	
bancário dos anos 90.....	76
Capítulo 5: A Crise Financeira dos Municípios	
(Anos 80 e 90) .....	93
5.1. A Crise Fiscal, Causas e	
Condicionantes.....	93
5.2. As Restrições Financeiras dos Anos 80.....	100
5.3. A Trajetória Tributária e o novo Perfil	
na Constituição de 88.....	104
5.4. Os Municípios Capitais-Estaduais.....	113
PARTE III - Fragilidade e suas Interpretações.....	119
Capítulo 6: A Síntese dos Efeitos Recíprocos.....	119
6.1 A Componente Recíproca da Crise	
do Estado.....	119
6.2 Desestruturação Pública e o	
Endividamento.....	123
6.3 Da Crise da Dívida Induzida à	
Transferência de propriedade.....	126

Capítulo 7: Que Crise é Esta? Os Elementos	
Teóricos em Revisão .....	129
Introdução .....	129
7.1 Orçamento e Moeda: A Visão Ortodoxa .....	130
7.2 Estado e Fiscalidade :	
O Esboço Regulacionista.....	135
7.3 O Estado na Intermediação e Instabilidade	
Financeira: Os Pós-keynesianos .....	139
7.4 O Curso do Endividamento e seus Limites.....	143
CONCLUSÃO .....	148
BIBLIOGRAFIA .....	154
TABELAS	
Tabela 1 .....	88
Tabela 2 .....	89
Tabela 3 .....	90
Tabela 4 .....	91
Tabela 5 .....	92
Tabela 6 .....	128
Tabela 7 .....	128

## **INTRODUÇÃO : FINANÇAS, UM AMBIENTE EM MUDANÇA**

A existência das finanças públicas e seu tratamento não condiz com aquela compreensão que afirma ser o mercado um mecanismo automático e harmônico de soluções dos problemas de um conjunto de indivíduos com comportamento distintos.

Pelo contrário, a teoria das finanças públicas corresponde 1 - a idéia de uma conduta intencional dos negócios econômicos, 2 - a preocupação com um sistema coletivo onde a intervenção pública, através do planejamento econômico, se coloca como um fator necessário à coordenação de seus agentes.

A teoria convencional, contudo, sugeriria que as contradições inerentes à ficção de um sujeito social único seriam menos flagrantes. Isto não corresponde a realidade. "Há um grande de sujeitos com juízos políticos em conflito", diz Myrdal (1985), partindo de pontos distintos, sejam idéias sociais, sejam constelações de interesse.

A teoria das finanças públicas se constitui assim, numa "tentativa de afirmar unidade onde há diversidade", (op cit, 133-4p) e suas decisões afetam de maneira particularmente forte os interesses políticos. Sendo que, em grande parte, suas doutrinas se constituem em racionalizações de atitudes políticas.

Todo o processo de reformulação financeira pública no Brasil implicou um ajustamento do aparelho do Estado que não se deu sem conflitos, tanto no plano público - entre as instâncias governamentais - quanto no campo privado onde processou-se, em fins dos anos 50 e ao longo da década de 60, a consolidação dos interesses dos grandes bancos e empresas no aparelho público brasileiro em detrimento das frações menores do capital nacional, do conjunto dos trabalhadores e da maior parte dos produtores rurais.

Contrastando com esta realidade tem-se do lado da teoria econômica, contudo, um conceito de harmonia que se expressa na idéia da atividade

econômica poder ser percebida através de um único sujeito social, como afirma Myrdal (op cit, 161-2p), a teoria das finanças públicas é uma tentativa de extrair máximas destas premissas: a idéia de que se pode julgar a política social de um ponto de vista puramente econômico é completamente metafísica". Presume tacitamente que exista algo como o interesse da sociedade como um todo, e que os interesses particulares, embora superficialmente antagônicos, sejam no âmago conciliáveis.

A proposta deste trabalho é de caracterizar o processo de centralização decisória na esfera federal de governo em suas consequências restritivas sobre as finanças públicas subnacionais. Este movimento que se dá intensamente a partir dos anos 60, é reflexo de uma possibilidade de gestão frente as necessidades da dinâmica econômica no Brasil que se "atualiza" num ambiente político autoritário que então se impõe.

A identificação dos interesses em jogo não pode, assim, tratar o ambiente institucional

como imutável. Em particular, a materialização dos interesses econômicos no país exigiu uma profunda reestruturação do aparelho público de decisões, repercutindo em crescentes restrições à ação dos estados e municípios. **Tomar o ambiente institucional como mutável** se constitui no maior obstáculo à análise, como afirma Myrdal, pois implica na identificação da distribuição de poder (quem patrocina os programas públicos?) - o que exige a explicitação dos interesses.

Nos capítulos que se seguem desenvolve-se uma investigação sobre a centralização decisória e financeira da esfera pública no Brasil, sua necessidade, o modo como se processou e suas contradições.

No argumento principal, pretende-se mostrar que o acúmulo de restrições impostas aos governos subnacionais caracteriza um componente de fragilização do estado que se dá por dentro de sua estrutura - sendo realimentada por interesses de ordem privada, aqui pontualmente abordados.

## **I - PARTE I**

### **CAPÍTULO I - 3 NOTAS SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DECISÓRIA FISCAL**

#### **1 - CONCENTRAÇÃO FISCAL E SUAS COMPENSAÇÕES**

O Processo de desenvolvimento econômico nacional que se desencadeia intensamente a partir dos anos 30 trouxe consigo um enfraquecimento do pacto federativo brasileiro ao provocar uma alteração acentuada da sua dinâmica fiscal.

A longa fase de crescimento que então se verifica constitui-se numa seqüência de respostas as restrições externas engendradas pela própria modalidade de desenvolvimento calcada nas substituição das pautas de importação.

Esta dinâmica econômica tinha como características fundamentais : i) uma internalização crescente do aparelho produtivo ii) com progressivas absorções de complexidade técnica e iii) aumento da composição orgânica do capital e do valor adicionado, produzido e , sobretudo, iv) com acumulação de capital, rendas de receitas espacialmente concentradas.

Pois então, quais os reflexos políticos e fiscais desta forma de desenvolvimento?

Apesar de, diversos estudos mostrarem as similaridades relativas do modelo de desenvolvimento econômico baseado na substituição de importações entre diversos países da América Latina, figura entre as singularidades do caso brasileiro a diferença referente a magnitude absoluta de seu mercado : a escala em que se podia operar as plantas instaladas no país constitui-se, assim, um forte estímulo aos investimentos diretos na indústria por parte de empresas brasileiras e transacionais.

O Governo Federal Brasileiro estabelece políticas protecionistas propiciando o "fechamento do mercado interno" a concorrência internacional.

Estas políticas, tornam-se funcionais a aceleração do processo de crescimento que se deslança, mas também reforçam seu caráter de concentração espacial.

Embora, de formas diferentes, a maioria dos estados federados são atingidos por estas medidas que realimentam esta forma de crescimento econômico.

Os estados do Nordeste passam a ter que comprar bens produzidos no Sudeste a preço superiores aos praticados no mercado internacional



ao tempo em que diversos segmentos da indústria incipientes ou consolidados, passam a perder suas reservas de mercado local.

Os Estados do Sul, por outro lado, possuíam um contingente significativo de agentes econômicos que produziam para o mercado nacional que em grande parte foi afetado pela operação de empresas com sede no sudeste.

Desta forma, os estados periféricos, por outro lado vem aumentando o custo de reprodução de seus aparelhos produtivos e, por outro lado, perdem dinamismo econômico e possibilidade de absorver renda devido a desintegração de suas economias.

Os efeitos fiscais, são inelutáveis.

A manutenção dos aparelhos administrativos públicos e as possibilidades de estabelecer políticas encontram restrições crescentes com nos estados periféricos com a estagnação ou mesmo queda das receitas fiscais.

Esta perda do dinamismo econômico-fiscal tem como contrapartida compensações políticas na sobre representação dos estados mais populosos e no Congresso Nacional como forma de engajar as oligarquias regionais no esforço de industrialização nacional.

"As oligarquias atrasadas, consentiam que as políticas do governo favorecessem a concentração do desenvolvimento econômico e recebiam maior poder político nas instituições de governo".

Estabelece desta forma um mecanismo de sustentação de políticas desmobilizadoras das organizações democráticas tais quais o clientelismo, o fisiologismo e o coronelismo propiciado pelas posições privilegiadas de elementos das oligarquias regionais no aparelho estatal. Este mecanismo é reforçado pelas transferências negociadas ou não tributárias (aquelas sem nenhum parâmetro de vinculação institucional) da União para os Estados Federados que privilegiavam os políticos consoantes com as diretrizes do Governo Federal.

Esta estrutura social que se consolidou em 1945, cinquenta anos depois se coloca entre os maiores obstáculos para descentralização dos gastos públicos sociais, necessária para o ganho da autonomia da União no que se refere ao controle econômico dos anos 80 e 90.

## **2 . A CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA DA UNIÃO**

A concentração da acumulação do capital e das receitas tributárias no centro do país são por si só um elemento de centralização das decisões no âmbito do Governo Federal, uma vez que, as

compensações econômicas e tributárias são encaminhadas através desta instância governamental e não dos estados membros privilegiados (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro).

Contudo, consolidam-se no transcorrer da década de 50 diversos movimentos de representação de interesses patronais e trabalhistas; De modalidade de operação das empresas multinacionais e do empresariado brasileiro que tem como horizonte de atuação a escala nacional; bem como, vínculos externos de financiamento que tornando a União um interlocutor privilegiado destes segmentos impulsiona um processo de diferenciação entre as instâncias governamentais.

A dimensão e o significado tendencial de sobrevalorização da esfera federal de governo com relação às demais esferas de administração pública, acima mencionada, torna-se mais evidente quando vista na trajetória de transformações políticas e fiscais.

Esta trajetória e suas conseqüências é o que se pretende mapear a seguir:

Antes da década de 30, o federalismo brasileiro vigente estruturava-se sob uma elevada autonomia dos estados membros onde inclusive era permitida a substituição e, a cobrança de impostos de mesmo fato gerador por parte de entidades

públicas distintas - entre a União e os governos federados.

Este quadro é agudamente alterado no transcorrer do anos 30 e nas décadas subsequentes.

A crescente complexidade administrativa e as ascendentes pressões políticas concorreram para que os municípios ganhem receitas próprias. Estas medidas se instituí na constituição de 1934-que de resto ano sofrera modificações significativas no capítulo das competências tributárias da Constituição de 1946.

A dotação de receitas próprias tinha seu significado político na medida em que catalizava apoios que contrabalançavam os efeitos da progressiva redução de autonomia dos estados membros.

A partir da década de 30 a bitributação entre a União e os estados membros foi vedada.

Em contrapartida, estabeleceu-se mecanismos de transferências de receitas da União para com as demais entidades governamentais.

O crescente poder de decisão do governo central expressa-se, até o fim da década de 50 e início dos anos 60, sobretudo numa hierarquia de ordem fiscal.

A relativa autonomia dos estados membros será minada durante os anos 60 quando a subordinação de bases fiscais será justaposta a um quadro que se move numa lógica financeira.

Este processo de autonomia relativa da esfera central de decisões públicas foi: realimentado pela formação de uma burocracia estatal necessária a coordenação de políticas federais. Mas não poderia explicar-se por sua expansão no aparelho estatal.

O trato com tecnologias mais complexas, o controle financeiro e a interlocução privilegiada com a representação sindical e patronal de maior magnitude constituem-se nos fatores realmente relevantes, como nos mostra Pedrão:

''Os mecanismos financeiros modernos de capitação e os níveis mais avançados de tecnologia e representação sindical contribuem para estabelecer diferenças na operacionalização administrativa dos governos ''[Pedrão (1992-120)].

Estes mecanismos tomam um perfil impessoal como aspecto diferenciador, mas no sentido em que se move a economia - onde o acesso ao crédito é elemento essencial - tornam-se em fatores determinantes de controle sobre as demais instâncias governamentais.

"O mecanismo de intervenção do Estado no Brasil tem sido homogenizados, já que seu controle fica cada vez mais concentrado em poder do governo federal e que seu uso é imposto aos mecanismos locais de governo, Estados e Municípios - para subordiná-los a Política Federal"[Pedrão (1989:8p)].

Esta progressiva consideração, como nos mostram diversos autores - Fiori (1989), Dorneles (1985), Azeredo (1992) - reflete-se numa centralização que inibe as diversas iniciativas das entidades públicas locais.

Mas sobretudo corresponde a um amadurecimento do Capital, no centro da relação empresa - estado, onde passaria a ser uma tendência cultural "A procura de um estilo político majoritário e aparentemente não contraditório " resulta paradoxalmente, como afirma Pedrão (op.cit : 22p), na rejeição de quaisquer questionamentos maiores da orientação a ser dada na expansão da base material da nova estruturação Nacional. Este quadro se atualiza plenamente sob a égide dos governos militares.

A configuração destes interesses é notoriamente percebida no período do governo JK. Segundo a visão corrente, a consolidação deste projeto político modernizante teria se dado em oposição a uma proposta político alternativa que

teria sido gestada no período anterior, referente ao governo Vargas.

Cabe aqui, registrar que estes interesses já se consolidavam no aparelho e na política do governo Vargas - portanto antes do deslanche político do Governo de Juscelino Kubtscheky como nos mostra Fiori :

"Assim, não encontramos nenhum indício de um projeto de industrialização estatísca ou mesmo de necessária hegemonia no capital privado nacional". (Fiori, JL e Lessa ; C.E houve um político nacional desenvolvimentista In Ensaio FGG, Porto Alegre, 12 (1) : 176-97,1992).

"O que podemos observar é o desenho progressivo de uma política de desenvolvimento capitalista 'associado' no longo prazo e uma política econômica absolutamente conservadora acorde com os interesses em presença no curto prazo."

Ademais, vale lembrar que só em 1959 são rompidas as relações com o FMI, bem como apontar para o fato de todas as políticas econômicas (mesmo Decreto Lei nº 34.859, de 1954 sobre remessas de lucro ou o reajuste do salário mínimo) se colocam num conjunto que se mostra contínuo com a direção que já se dava em meio dos anos 30. (Ver Vargas, G (s.d.) O Governo Trabalhista do Brasil / S.N.T./ v.II).

Visto desta forma, não existem significativas rupturas entre o projeto desenvolvimentista de Vargas e o coordenado por J. Kubitscheck.

Este continuum entre as diversas administrações que se deu por décadas - reflete a necessidade de centralização do capital na dinâmica de uma economia que se tornava produtiva, social e administrativamente mais complexa.

Ao ter no controle do crédito um elemento de distinção da performance dos agentes públicos e privados coloca em relevo o sistema financeiro enquanto peça-chave na formação de capital da sociedade brasileira e como balança dos destinos políticos.

A consolidação de sua posição ao longo dos anos 60 em diante constituirá numa ponte fundamental para a crescente importância dos fatores financeiros vis a vis aspectos fiscais.

### **3 . A INSTABILIDADE ECONÔMICA E A INTERMITÊNCIA FISCAL.**

A Progressiva centralização decisória em mãos da União, como podemos ver nas notas antecedentes, é um reflexo do sentido de



acumulação do capital em escala nacional e da necessidade de uma estruturação institucional que respaldasse esta expansão.

A ascensão do Governo Federal teve como contrapartida a perda da autonomia dos governos locais que se deu no âmbito espacial ( A "coincidência regional", nas palavras de "Conceição Tavares, do crescimento econômico no sudeste do país) e na dimensão dos níveis de governo, donde se processou uma crescente diferenciação.

A manutenção do aparelho estatal em seu conjunto - 03 níveis de governo - funda-se nas disponibilidades de financiamento.

O que mostramos aqui é como as Receitas do Estado passam a tornar-se menos estáveis devido a natureza crescentemente oscilatória da economia brasileira.

O processo de desenvolvimento econômico nacional "voltado para dentro" teve êxito no Brasil devido a alguns fatores básicos : i) a dimensão e diversificação do mercado, inicial e formada durante o processo, ii) e a não sobreposição de picos de demanda por importações e o encadeamento prévio das substituições em faixas distintas, iii) disponibilidade relativa dos fatores a cada período iv) condições externas de comportamento cíclicos e não prolongados v) política econômica condizente.

A necessidade de prosseguir o processo de substituição de importações caminhou no sentido de complexidade técnica crescente começando nos bens de consumo, deslocando-se para o setor de matérias primas, intermediárias e, finalmente, bens de capital.

O que implica esta crescente complexidade técnica e a necessidade de um maior volume de capital em relação ao fator trabalho e com relação a renda média? Quais suas implicações para a economia brasileira?

A resposta é oscilações de investimentos mais acentuadas e aumento potencial das descontinuidades entre rendas de diferentes períodos.

Por que isto acontece? Como este processo se deu no Brasil?

Estas oscilações bruscas decorrem do fato de taxas de acumulação em alguns setores dinâmicos não serem capazes de se sustentarem ou de encadear continuamente a produção em outros setores.

A demanda ou fontes de financiamento provocam impulsos iniciais nos processos produtivos ao projetarem possibilidades de lucros elevados.

Desta forma, como nos mostra a Sra. Robinson (1983:349) "O nível de lucros elevado pode sobreviver durante algum tempo depois de ter desaparecido a causa inicial do movimento. Isso se sucede porque muitas firmas estão realizando inversões em bens de capital que provocaria o crescimento do estoque de equipamentos a uma taxa mais rápida que a anterior (...) O nível de lucros permanece elevado, suspenso nos cordões de seus próprios sapatos". Mas na medida em que surge o novo equipamento "a capacidade produtiva se eleva com relação a demanda efetiva" e caem as projeções de lucro.

Numa perspectiva setorial ( kaleckiana ) o processo de acumulação pode ser interrompido pelo esgotamento da capacidade instalada em um tempo determinado de modo que não possa fazer frente aos requisitos da demanda em tempo hábil para que o processo continue tendo como consequência o aumento do nível de preços praticados, no curto prazo.

Estas restrições a dinâmica da economia decorrem da complementaridade entre os diversos segmentos produtivos e já eram percebidas pela economia política clássica, como nos mostra Shumpeter (1961), através do conceito de capital tecnológico e do horizonte de acumulação - onde os lapsos de tempo de resposta e a disponibilidade de fatores ditavam o ritmo da formação de capital.

As arritmias da acumulação foram exaustivamente analisadas pela crítica feroz de Marx (1987). Estas resultariam da autonomia decisória dos agentes econômicos no âmbito ativo da concorrência capitalista que não necessariamente convergiam para um equilíbrio dinâmico - a chamada anarquia da produção.

Nos fins da década de 50 , durante o governo J.K., desencadeou-se uma "profunda revolução no aparelho produtivo" brasileiro - como afirma Belluzzo - centradas no eixo bens de consumo duráveis - bens de capital.

As inversões se deram de forma complementar e concentrada no tempo, como analisa Serra (1983): e em seu texto clássico, de modo que a capacidade produtiva adiantou-se a demanda projetada e a economia brasileira passa a operar com um contingente de valores agregados mais amplos e com um componente do produto superior a Renda Média Nacional - o que significa dizer: Nos fins da década de 50 a economia brasileira **desencadeia um processo que torna sua estrutura inerentemente instável** ao internalizar diversos segmentos produtivos.

Para o Estado Brasileiro e a ascendente supremacia do Governo Central este processo trouxe fortes implicações.

A mais imediata entre estas conseqüências é a inconstância do fluxo das receitas tributárias com que passa a operar a administração pública.

Em segundo lugar, a formação de uma estrutura oligopólica que torna a queda dos preços mais rígida e as políticas de estabilização menos eficazes.

As fases recessivas dos ciclos econômicos tornaram-se paulativamente mais longos, dos anos 60 à década de 90, o que passa a alimentar sua característica fundamental: os sucessivos governos passam a necessitar de fontes supletivas de financiamento de origem não fiscal para manter seu aparelho administrativo - o que tornou-se tanto mais grave quando o Estado passa a ampliar sua intervenção direta na economia em setores fundamentais para o desempenho geral desta (as receitas do governo dependem em grande proporção das possibilidades do seu próprio desempenho...).

Por fim as três conseqüências anteriores repercutem sobre o setor de crédito e sobre uma dinâmica estritamente vinculada as possibilidades do endividamento dos agentes públicos e privados o que caracteriza o controle sobre os instrumentos de captação financeira como peça chave da coordenação das políticas públicas e dos movimentos da economia como um todo.

## **CAPÍTULO 2 - DA CENTRALIZAÇÃO AGUDA À FRAGMENTAÇÃO TERMINAL**

A consolidação de uma economia complexa com grande grau de diversificação produtiva, complementaridade setorial e de endogeneidade da renda onde se estrutura uma dinâmica monopolista de acumulação exigiu do Estado Nacional, durante a década de 60, uma reestruturação de seu papel. Foi necessário que o Governo central redefinisse sua atividade de coordenação dos agentes econômicos implicando no aprofundamento da "desvalorização" dos projetos privados e, portanto, aumento das taxas de retorno dos investimentos.

Esta requisição do desenvolvimento econômico brasileiro repercute então na modificação das despesas públicas e na sofisticação dos instrumentos de financiamento público. Esta necessidade, no entanto, se torna mais complexa com o advir do desfecho político de 1964 que amplia o número de variáveis administrativas a serem equacionadas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>-Os anos 60 são do ponto de vista econômico e político os anos das reformas. Este capítulo se propõe a avaliar os efeitos das reformas bancárias-financeiras, tributárias e fiscais sobre a manutenção de um sistema de poder extremamente centralizado e o universo de interesses que se articula ao seu redor.

Os parágrafos que se seguem visam o mapeamento desta trajetória. Procura-se assim destacar que os aspectos financeiros e fiscais cumprem\_ ao lado das suas funções de mobilizadores de recursos\_ primeiro, um papel de solidificadores da importância do setor bancário; segundo, constituem uma base de sustentação de um processo de centralização decisória governamental; terceiro, vinculam-se como elementos-chave a um complexo processo administrativo.

Neste contexto, a reestruturação das finanças abarca o sistema financeiro, como mostra Santos Filho ao dizer que "os processos de concentração/nacionalização do sistema financeiro foram incentivados e organizados pelo Governo federal, que passa a ter o papel fundamental no financiamento de toda a economia nacional. Assiste-se então à centralização dos recursos e das grandes decisões em mãos do Governo federal, através de uma reforma tributária e das finanças públicas que percorre os anos 60 e 70 e que enfraqueceu de forma significativa a capacidade dos governos estaduais e

municipais de financiarem suas atividades com receitas próprias, além de vincular a política da dívida pública estadual à política financeira da União." (Bahia, 1989).

Esta concentração dos recursos em mãos do Governo central, continua o autor acima citado, faz com que a centralização da arrecadação na esfera federal possibilite o estabelecimento de formas de repasse de um maior volume aos governos estaduais, ao mesmo tempo em que incentiva formas alternativas de financiamento para os estados, como recurso a operações de crédito e o lançamento de títulos da dívida pública estadual. Muitas destas formas de financiamento, apesar de mantidas legalmente na esfera estadual, por estarem diretamente ligadas a programas federais, subordinam-se a decisões da União e seus agentes.

As diretrizes da política fiscal e de financiamento dos gastos governamentais implementada a partir da reforma de 67, segundo Silva (1983), tiveram como principais objetivos a promoção do crescimento econômico a um ritmo acelerado e o combate a inflação. Desta forma, "buscou-se, com a



reforma de 67, aumentar os recursos tributários nacionais e simultaneamente, ampliar a competência tributária da União em detrimento de estados e municípios, bem como o poder daquela esfera de governo sobre os gastos públicos. Dentro deste papel, a reforma constituiu-se num importante instrumento de aperfeiçoamento do sistema de financiamento da atividade governamental, bem como de alocação de recursos" (Silva, op cit). É nesta perspectiva que iniciativas são tomadas pelo governo federal visando a elaboração de uma política de gastos públicos mais abrangente, ultrapassando os limites das fronteiras estaduais, e à utilização do orçamento como instrumento de planejamento.

Os números da performance tributária mostram que o intento do Governo federal foi extremamente exitoso. As receitas tributárias da União que se encontravam no patamar de 12% do PIB de 1957 a 1963 cresceram mais de 40% passando para 17% do PIB em média no quinquênio posterior a reforma de 1967. Mas não foi só pois, como afirma Rezende & Lobo (1988) na medida em que parte do crescimento das receitas do crescimento das receitas tributárias, após a reforma, foi destinada a

absorver um déficit de caixa do Governo, do período Jânio/Jango, a União recorreu a outras formas de financiamento dos gastos públicos, além da tributação. "A descentralização administrativa, com a expansão de empresas estatais, o crescimento da dívida pública e a criação de programas especiais parcialmente financiados através do orçamento monetário, permitiu que os gastos públicos crescessem muito além das possibilidades de incremento na tributação".

Esta dinâmica não se move separadamente dos seus reflexos sobre o posicionamento dos gastos públicos e receitas dos estados e municípios. As taxas de crescimento das despesas dos governos subnacionais dão sobressaltos no período posterior a reforma de 67. Este crescimento das despesas reflete, por um lado,, um **profundo processo de fragmentação administrativa** e, de outro, um indução ao endividamento destas instâncias governamentais onde a administração indireta desempenha um papel extremamente ativo.

Este processo de "fragmentação administrativa" termo usado por Rezende &

Afonso (1988) \_ corresponde a proliferação de inúmeras autarquias, empresas públicas e fundações que apesar de possuírem vínculos formais com os governos estaduais e municipais, subordinavam-se de fato à esfera federal de decisões visto que dela advinha a designação programática de suas atividades.

As despesas realizadas pela administração indireta são, contudo, financiadas por fundos financeiros administrados por órbitas federais que os utilizam no sentido de influenciar o direcionamento das políticas de investimentos das empresas estatais e, por consequência, o movimento dos gastos em seu conjunto.

Por outro lado, simbiose que há entre as empresas estaduais e suas congêneres federais reflete-se sobre o tesouro estadual. Ocorre que os empréstimos contraídos pelas empresas estaduais são garantidos pela administração direta. Assim, o endividamento absorvido pela administração indireta estadual em nome de uma política de investimentos designada pela esfera federal de decisões transmuta-se para as contas dos cofres públicos estaduais\_ através dos mecanismos de transferências

intergovernamentais\_ toda vez que o fluxo de retornos de receitas não for compatível com as exigências de saldar as amortizações e os juros.<sup>2</sup>

Deve-se observar que este processo de fragmentação administrativa acarretou a transferência das decisões de investimentos para fora da órbita de governadores e prefeitos\_ contribuindo para perda de autonomia de modo a facilitar e ampliar o endividamento, porque em muitos casos **aquelas decisões ultrapassam em o interesse específico de uma determinada empresa, desconsiderando a capacidade de pagamento ou a existência de garantias.**

A pressão sobre os gastos estaduais transcorre também no nível da administração direta. Inicialmente através de projetos definidos pelo Governo federal para serem implantados nos estados-membros ou em regiões, os quais exigem contrapartida de recursos dos governos estaduais. Numa etapa

---

<sup>2</sup> Grande parte destes investimentos tem sido destinados ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica. Coube, em geral, a União os setores de comunicação, siderurgia, petroquímica e bens intermediários. Aos estados, os encargos de distribuição de energia elétrica, abastecimento, transportes, etc. Em seu conjunto propiciaram as condições necessárias para o processo de valorização do capital privado no Brasil.

posterior, no entanto, a responsabilidade de operar e manter estes projetos passa a ser transferida para os diversos estados pressionando as despesas correntes\_ em detrimento dos investimentos realizados na área social.

Para fazer frente a estes projetos e num contexto onde os recursos próprios são insuficiente, os estados passam a ter nos bancos e agências federais a alternativa de financiamento para manter o patamar do investimento público e demais despesas governamentais. Desta forma, o poder de decisão sobre as despesas é transferido para as autoridades que decidem sobre o financiamento do projeto.

O conjunto de reformas realizadas durante o quadriênio 64-67 repercutiu também do lado tributário, onde a União se apropria dos impostos mais produtivos, amplia sua competência fiscal (onde as prerrogativas legislativas residuais\_aquelas que recaem sobre impostos ainda não explorados\_ passam a ser de sua exclusiva competência).

Como forma de compensação política e fiscal, desenvolveu-se uma complexa estrutura de

transferência de receitas federais para os governos subnacionais. Estas transferências eram, em grande proporção, de caráter não-tributário ou "negociado" que se davam por vias informais bilaterais e não regulares, passando o peso político e o grau de subordinação a moeda de troca entre as instâncias subnacionais e o Governo central.

Este conjunto de reformas bancárias, financeiras, tributárias e administrativa eram consistentes com o objetivo do Governo federal de atingir suas metas econômicas de crescimento, a legitimação social de um perfil autoritário de poder e coordenação do processo monopolista de acumulação do capital no país.

Tinham como requisitos de sustentação, no entanto, o estado de liquidez internacional de divisas que alimentou por 15 anos esta estrutura política autocrática e o apoio de fração da população que se beneficiou com este processo. Este quadro, porém, é drasticamente alterado em fins da década de 70 quando deslançam o 2º choque do petróleo, a explosão dos juros internacionais e as crescentes pressões por abertura dos canais de

representação social. A partir daí marca-se a impossibilidade de continuar esta forma de gestão pública no Brasil.

## II PARTE - A CRISE FINANCEIRA DE ESTADOS & MUNICÍPIOS FRENTE A DESARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DOS ANOS 80

Esta parte aborda a fragilidade financeira e a desarticulação institucional dos anos 80 no Brasil decorrentes da quebra do padrão de relacionamento externo e da aceleração do processo inflacionário.

A fragilidade das instâncias públicas que então decorre propicia uma economia do endividamento que tem como um "locus" privilegiado o âmbito dos governos subnacionais e os bancos estatais.

O curso de penetração dos interesses financeiros privados, mediados pela intervenção do BC, realimenta a financeirização da dívida pública e propicia um quadro que se mostra desfuncional a estabilidade econômica.



Desenvolve-se então uma política econômica do endividamento local que, por assim dizer, *instabiliza a instabilidade econômica.*\*

---

\*Parafraseando Minsky. em *Stabilizing an Unstable Economy* (1986).

## **CAPITULO 3 - A DESARTICULAÇÃO FINANCEIRA DAS INSTÂNCIAS PÚBLICAS**

### **3.1 Fatos & Seqüências**

O início dos anos 80 é marcado por dois fatos fundamentais: o arrefecimento da intensidade de transformações no aparelho produtivo no Brasil e a dramática descoordenação político- financeira do Estado nacional.

Estes processos figuram-se aqui como extremamente relevantes pois atingem, primeiro, o centro de sustentação material\_ o "fluxo de caixa real, para usar a expressão de Minsky \_\_ com que até então gestou-se o país ; em segundo lugar, são responsáveis por uma financeirização exponencial dos espaços de valorização do capital que repercutem sobre as possibilidades de manter a forte centralização do aparelho administrativo-governamental em mãos da União.

Neste capítulo, serão abordados os dois aspectos, com ênfase no segundo. A primeira seção

apontará para o esgotamento do padrão de relacionamento externo do país e seus efeitos inflacionários. Na segunda seção, propõe-se abordar a desmobilização dos mecanismos de controle do financiamento público e seus reflexos potências sobre as finanças dos governos subnacionais.

### **3.2 - A Quebra do Padrão de Relacionamento Externo e Inflação**

Ao esgotamento das fontes externas de financiamento e a não implementação de mudanças estruturais tanto no aparelho produtivo nacional quanto nos instrumentos públicos de coordenação econômico-financeira, conjugaram-se a ausência de hegemonia política resultante da fragmentação progressiva do poder militar, para formarem um quadro de profunda instabilidade macroeconômica ao longo dos anos 80.

Neste quadro, estreitaram-se os horizontes de ação dos agentes econômicos privados, bem como as instâncias públicas foram fortemente pressionadas a atuarem de forma cada vez mais imediata o que

restringia as possibilidades de planejar por parte dos diferentes níveis de governo.

Segundo Barros(1993), a política econômica brasileira recusou, durante toda década de 80, implementar estratégias de "catching-up" frente as reestruturações produtivas produtivas e financeiras em curso no cenário mundial e não poupou esforços na implementação de um longo e vigoroso ciclo de sucessivos ajustamentos passivos de curto prazo. Sendo assim, os pressupostos de políticas que visavam preservar o relacionamento com a banca internacional conduziu o país ao seu maior "gap" tecno-financeiro-produtivo cuja a efetivação não passou ao largo dos desdobramentos fiscais, monetários e sociais.

Sua consequência imediata foi colocar o país no limiar de um processo hiperinflacionário\_ que encontrou como seus sócios principais, primeiro, os bancos privados e, depois, as grandes empresas que juntos aumentaram sua participação no PIB no transcorrer dos anos 80. Figura como ponto central minado e realimentando deste processo o âmbito das finanças públicas.

O arrefecimento da dinâmica econômica nos anos 80 desemboca no ciclo de endividamento externo favorecido pelo mercado de eurodólares. A captação externa que se consolidou no modelo de desenvolvimento associado era tocada prioritariamente pelo setor privado. Em 1972, o setor público responsabilizava-se por 25% da captação externa de recursos, utilizando-se para isto da Lei 4,131. Para financiar os projetos do II PND e para fazer frente aos constrangimentos cambiais o setor público passa a ser responsável por 77% dos recursos externos absorvidos por esta Lei.

Como, na transição da década de 70 para a de 80, tornou-se desinteressante para o setor privado absorver recursos externos a taxas flutuantes e por outro lado era necessário fechar o balanço de pagamentos, cria-se ao mesmo tempo um mecanismo de proteção cambial e financeiro ao devedor nacional e um processo de estatização da dívida externa (através da transformação de encargos destes para a responsabilidade Tesouro Nacional e Banco Central).

### **3.3 A Fragilização Financeira do Estado**

A fragilização financeira do Brasil é comum a diversos outros países endividados que, ao se refletirem-se nos fluxos internacionais do início dos anos 80, caracteriza uma ruptura do padrão de financiamento externo do país que passa a iniciar uma fase de exportação líquida de capitais\_ possibilitado pela consolidação dos investimentos do II PND. Castro(1984).

A fase de exportações líquidas porque passaram estes países foi acompanhada por pressões no sentido efetivar ajustes que pela situação de fragilização repercutem em dois efeitos básicos. Primeiro, geram grandes incertezas com relação aos preços futuros dos bens de produção\_ sejam eles os bens de capital ou matérias-primas\_ chamados de bens cambiais.

O segundo efeito constitui-se em propiciar um estado de fragilidade financeira do setor público que atinge a seqüência de preços através da reavaliação dos cálculos prospectivos devido a elevação potencial ou efetiva do custo dos bens

públicos-fiscais (aqueles de elevada carga de impostos ou subsídios).

Neste contexto de restrição as margens de manobra governamental, vale indagar como a política cambial, fiscal e monetária refletem na aceleração dos preços?

A abundância de créditos externos, nos anos 60 e mais acentuadamente nos anos 70, posterga importantes reformas no terreno financeiro e fiscal, impedindo o aperfeiçoamento dos mecanismos domésticos de captação financeira.

A partir do cenário internacional de 1979, o setor privado passa a reagir com perspectivas de desvalorização cambial, o que se reflete em especulação contra a moeda local\_ devido ao agravamento da relação da elevação do custo da dívida comparadas as contas geradoras de divisas.

A passagem de contratos para moeda internacional, somado ao fenômeno de estatização da dívida proporcionam o aumento de dificuldades de administração cambial.

A elevação da taxa de juros para fazer frente aos problemas surgidos do setor externo repercutem em aumento do endividamento interno devido aos compromissos oriundos da dívida externa. E simultaneamente geram um desaquecimento da atividade econômica por desestimular o investimento produtivo.

### **Os Impactos Inflacionários Sobre as Finanças Públicas<sup>8</sup>**

Neste contexto, quais seria os impactos inflacionários dos processos de ajuste tocados pelo país ?

Os impactos são de duas ordens: diretos e indiretos. Os impactos diretos são aqueles que recaem sobre o preço das matérias primas ou das tarifas públicas. Os impactos indiretos ou induzidos, numa perspectiva pós-keynesiana, são os que atingem os que as margens de lucro tidas como necessárias para a reprodução dos diversos capitais.

---

<sup>8</sup> Esta seção segue os argumentos desenvolvidos no cap. 5 de Kandir(1990).



Desta forma, estes impactos abrem caminho para um ambiente de instabilidade. Esta, por sua vez, é responsável pela mudança na base de cálculo devido a três fatores básicos

- I) Por provocar o aumento na taxa de juro;
- II) Por propiciar incertezas quanto ao câmbio a ser estabelecido.
- III) Por incitar um ambiente de fragilidade financeira.

Quais são as consequências da efetivação dos ajustes externos e internos ?

Existem 2 consequências básicas aos ajustes externos.

A primeira consequência é originada das necessidades de se manter elevados saldos comerciais que transmutam-se em pressões inflacionárias e na insuficiência da oferta futura de bens no mercado interno, deslançando um movimento de especulação de estoques. Como isto acontece ? A explicação de cunho pós keynesiano é a seguinte. As necessidades de obtenção de saldos comerciais elevam a cotação de preços futuros de alguns bens, tendo como consequência o aumento do custo de uso destes bens e

dos produtos que os utilizarão. A segunda consequência encontra-se no fato do ajuste externo provocar impulsos inflacionários advindos das políticas cambiais exigidas gerando especulações com insumos importados.

Do lado dos ajustes internos existem repercussões decorrentes da implementação das políticas fiscal e monetária.

Com a política fiscal, a política de preços das empresas são afetadas pela necessidade de mudar impostos e a retirada de subsídios de forma a atenuar o déficit público (para "conter a demanda"). assim gera-se uma especulação com os bens públicos fiscais e, por consequência, aumentam-se os mark-ups desejados e elevam-se os preços hoje.

Com a política monetária, os juros, são elevados para que se possa obter crédito externo aumentando o endividamento público\_ o que reverte-se em novas pressões inflacionárias.

Estes são, em síntese, os circuitos de deterioração da capacidade financeira do Estado e, portanto, das possibilidades de coordenação da

dinâmica econômica brasileira ( a ser melhor discutida na seção seguinte ).

Como poder-se-ia caracterizar, então, a "fragilidade financeira do setor público?

Em primeiro lugar esta não se constitui com a "simples" existência do déficit público. Caso este seja adequadamente financiado não repercutirá em elevado custo financeiro. ("Adequado" significa que o ritmo do endividamento é compatível com a geração de recurso sem que haja aumento de preços)."

A fragilidade financeira existe quando o endividamento repercute em projeções de elevação dos juros \_ conforme o poder de barganha junto aos credores. Aqui, sim, gera-se inflação pois o aumento do custo de uso dos bens públicos-fiscais potencializa as incertezas.

Neste cenário de fragilização financeira quais as tentativas de respostas dadas pelo Estado brasileiro e quais seus impactos sobre a coordenação das instâncias públicas ?

---

"Ver Minsky(1984)

Estas respostas são desenvolvidas na seção que se segue.

### **3.4 - A Desarticulação Institucional**

A crise e a fragilização financeira do Estado levaram à *perda do poder regulatório público* que havia se tornado essencial para a dinâmica econômica a partir da década de 50 em diante.

"A presença marcante do Estado na economia brasileira vinha sendo uma precondição para o perfeito funcionamento de um padrão de relacionamento com as empresas e com os bancos transnacionais que vigiu até meados da década de 70. Esse padrão de relacionamento, via investimento produtivo transnacional e financiamento bancário externo, correlacionava-se à política de gastos públicos ou a à capacidade do setor de financiamento público de promover as transferências de renda entre segmentos sociais e produtivos." [Barros (op cit:146)].

A política de compras do governo e das empresas estatais consolidava um sólido "mercado público" crucial para a internacionalização da economia brasileira, particularmente nos anos 70. A política de gastos do governo e das estatais fazia com que as vezes a política industrial de fato, geralmente indefinida e desarticulada. A incapacidade de sustentação dos efeitos encadeadores do papel de intervenção do Estado na economia passou a representar um forte entrave à dinâmica do investimento privado. Curiosamente, a crise era vista, pelo setor privado, como resultado da ação desorganizadora do Estado, quando, sem desmenti-lo, *a crise resultava da desorganização provocada pelo Estado, em nome de um relacionamento internacional normalizado.*" Barros (op cit).

A crescente indução a liquidez a que foram levados os agentes econômicos, devido a crise, criou canais de valorização não ordenados pelas instituições públicas o que acelerava o processo inflacionário.

Como uma forma de resposta ao quadro de desordenação econômica e financeira porque passava a

economia brasileira, centraliza-se o poder decisório em matéria financeira em mãos do Banco Central imbuindo-lhe do papel de controlador da política de endividamento público. A designação destas funções, no entanto, não reverteu-se em maior racionalidade no controle do processo de desarticulação institucional das finanças públicas.

Ao contrário, contribuiu para promover a acentuação dos problemas das contas públicas.

Pode-se acompanhar a trajetória desta desarticulação ao recuperar-se alguns elementos abordados no capítulo anterior e desenvolvê-los no sentido de examinar as repercussões do movimento de centralização decisória e financeira. Este processo, como se mostrará, tem suas raízes numa série de ambiguidades onde se explicitam tensões entre centralização decisória versus flexibilização em outras órbitas \_ opção política necessária para que num determinado período não houvesse uma desmobilização dos impulsos e possibilidades de crescimento econômico enfrentados pelo país.

Todo o processo da dívida mobiliária, desde o golpe militar, esteve vinculada, como vimos, ao lançamento de Obrigações Reajestáveis do Tesouro Nacional (ORTN) implementadas no transcorrer das reformas institucionais da segunda metade dos anos 60. Estes títulos se constituíram no instrumento fiscal do financiamento do déficit público, integrados às necessidades de controle da base monetária. Nestes moldes, funcionou adequadamente até os anos 70.

A partir do final dos anos 60 e início dos anos 70, os efeitos sobre a base monetária são inelutáveis pois com a forte intensidade do crescimento enfrentado pela economia brasileira durante os anos subsequentes e mudança do ambiente econômico, donde se acentua o seu caráter exportador ampliando-se assim as reservas internacionais.

"Diante deste quadro, o governo passa a se manifestar preocupado com as repercussões inflacionárias desse processo. Visando a contrabalançar seus efeitos, passa a autorizar o Banco Central a emitir, colocar e resgatar um novo título, a Letra do Tesouro Nacional-LTN, no âmbito

do mercado aberto. Ao contrário das ORTNs, a LTN, desvinculada da problemática fiscal, restringia-se exclusivamente ao controle da oferta monetária" [Oliveira(1993:30)].

A dívida pública passa a se constituir a partir deste momento, num mecanismo fiscal e monetário ao mesmo tempo.

"O Banco Central\_ continua Oliveira(op cit)\_ passa a deter atribuições até então não características de sua ação, como emitir títulos da dívida pública com vistas à cobertura de déficits orçamentários ou cobrir encargos da própria dívida, financiar gastos fiscais extra-orçamentários de responsabilidade do Tesouro ou mesmo gastos assumidos pelas autoridades monetárias".

Promove-se, desta forma, a perda da identidade fiscal, como consequência deste novo processo institucional que concentra os gastos nas autoridades monetárias. Esta perda da identidade faz com o Orçamento Fiscal passe a "não mais configurar como referência de avaliação da situação real das finanças públicas. A manipulação do



Orçamento Monetário, por sua maior flexibilidade, torna inócua a observação do superávit do Orçamento Fiscal, dado que este não reflete mais o estado real das contas do setor público". [op cit].

Verificasse assim o esvaziamento do Orçamento Fiscal no que toca à sua capacidade de financiamento, afeta em especial as suas possibilidades de programação social, passando na realidade a se restringir os gastos ministeriais ao apresentar superávits fictícios que são então transpostos aos gastos fiscais dos orçamentos Monetários e das Estatais.

"É o Orçamento monetário que, de fato, passa a responder pelo conjunto de subsídios concedido pela União, Fundos e Programas, operações de compra e venda de produtos agrícolas e gastos com a dívida mobiliária, além dos encargos internos e externos". [idem].

Estes fatos concorrem para que seja criado um ambiente onde se estabelecem novas relações entre as instituições financeiras públicas e acentuam as dificuldades de controle da máquina do

Estado quando somados a autonomia que havia ganho a administração indireta durante os anos 70\_ inclusive no nível das entidades governamentais subnacionais, abordado no capítulo anterior.

Assim, novas modalidades de relacionamento são estabelecidas entre o Tesouro Nacional, Banco do Brasil e Banco Central (uma interação pautada na ausência de transparência da qual resultam dificuldades ainda maiores para a compreensão e controle da contas públicas). Ocorre, desta forma, uma superposição de funções e indefinição dos limites de intervenção institucional.

É fundamental que se registre que este quadro de indefinição pôde se manter enquanto permaneciam as condições de liquidez internacional do financiamento. A ruptura destas condições reverteu-se numa profunda e longa crise que restringiu a possibilidade de se manter elevados déficits fiscais e dos encargos pelas Autoridades Monetárias.

A desestruturação institucional torna-se nos anos 80 em foco de acentuação da instabilidade

potencial que concorre, ao lado da inadequação da organização política, para o deslanche de uma crise mais abrangente do Estado Nacional.

Esta crise se configura numa profunda descoordenação entre as instâncias públicas, afetando intensamente o papel de regulador da dinâmica entre os diversos agentes públicos e privados, entre os setores e as demandas sociais.

"Esse processo crítico não deixaria imune os Estados regionais, municípios (...). Tais instâncias se envolvem nessa problemática, agudizando os mecanismos de descoordenação, com rebatimentos sensíveis nas Autoridades Monetárias".  
[Oliveira(op cit, 32p)]

A vigência das designações da Reforma de 1967 cumpre um papel destacado. Estados-membros e municípios no novo perfil federalista, como se viu no capítulo 2o deste trabalho, foram cerceados de suas de parte de suas competências tributárias.

A maior 'flexibilização' das partilhas das receitas que se deu no meio da década de 70,

abordada no capítulo anterior, durante o Governo Geisel, era portadora de um significado político ao lado das finalidades administrativas do Aparelho Estatal brasileiro. Pois "se transformaram em peças de um jogo político no qual já eram sensíveis os prenúncios de crise do próprio regime ditatorial. Os militares, na busca de antecipar estratégias defensivas, adotam mecanismos de cálculo dos valores transferidos cujo o objetivo era privilegiar os menores municípios de Brasil" (idem, op cit).

Estas ações tinham um fim político claro pois a definição de dotações eram proporcionalmente inversas ao tamanho dos municípios \_ visando assegurar bases de sustentação para a ARENA e assim legitimá-la.

Como decorrência destas atitudes políticas, os Estados-membros e os grandes municípios tornam-se cada vez mais incapazes de efetivar os serviços públicos que lhe competem devido às restrições impostas pela escassez de recursos necessários ao seu atendimento. Este fosso, entre as demandas sociais que se manifestam no âmbito local e as possibilidades destas

instâncias ( estados e municípios) poder respondê-las, aprofundam a dependência destes frente ao Governo central.

A forma que toma este vínculo com o Governo federal expressa-se por via do aval ao imenso endividamento dos estados e municípios\_ por parte do poder central\_, bem como fonte direta de recursos destinados pela União (com pesos e medidas diferenciados) para os governos federados.

Decorrem deste período crescentes operações de crédito externas e internas. Tendo como referência a dívida mobiliária total dos Estados, esta já equivalia, em 1987, a 13% da dívida mobiliária federal e 35% da dívida interna estadual.\*

Sendo assim, tornam-se evidentes os motivos que estimularam e legitimaram estados e municípios a pressionarem por uma participação na receita tributária. Segundo Oliveira (op cit),

---

\*Constituiu-se como elemento ativo deste endividamento toda a órbita da administração indireta que não se limitava às dotações orçamentárias dos respectivos governos e transferiam para os seus bancos( caso mais frequente nos estados) ou para os fundos federais( também os municípios) os encargos contraídos.

predominava um certo consenso de que a continuidade deste mecanismo de restrição à obtenção de receitas próprias e de carência de recursos disponíveis os colocavam, em geral, numa situação de inviabilidade.

A luta contra o esvaziamento dos Estados regionais, cujas receitas eram cada vez mais carreadas para a *cobertura de encargos financeiros*, foi se transformando numa das bases de negociação política até então não resolvida e que se encontra no centro da própria reorganização federativa.

## **CAPÍTULO 4 - A Economia Política do Endividamento Estadual ANOS 80 A 93**

### **4.1. Os Estados e a Instabilidade Intensificada**

A instabilidade das finanças públicas que atinge preementemente a União é intensificada, durante os anos 80, dado a ineficiência dos instrumentos de captação financeira das demais instâncias governamentais.

Desestimuladas durante longas décadas, pelo menos de 1930 em diante, a tornarem eficientes seus instrumentos de mobilização de financiamento, devido aos sucessivos momentos de centralização decisória, fiscal-financeiro, no âmbito do Governo federal, os governos subnacionais encontram-se insuficientemente instrumentalizados para reagirem frente as crescentes restrições às transferências por parte da União.

Não obstante, a paulatina requisição de atitudes políticas voltadas para área social

advindas e legitimadas pelos movimentos democráticos que se colocam em cena nos anos 80, repercutiu no aumento e diversificação das demandas por serviços públicos.

Os efeitos fiscais destas demandas são reforçados pelo posicionamento e a estratégia dos agentes econômicos fundamentais para o dinamismo econômico brasileiro diante da crise nacional : os grandes bancos e empresas.

Desta forma, a mudança do portfólio de ativos dos grandes grupos empresariais para uma posição de maior liquidez e o processo inflacionário que se desencadeia repercutem em 2 dimensões da fragilidade financeira do Estado :

I) reduzem as receitas fiscais devido

- i) arrefecimento da atividade econômica quanto
- ii) pela diferença de tempo entre o momento de incidência do imposto e sua efetivação por parte do contribuinte ( o valor nominal versus seu valor real);



II) realimentam o âmbito da valorização financeira que tem como locus central o endividamento público em todas os níveis das suas entidades administrativas.

A crescente internacionalização da economia brasileira e a transnacionalização bancária que então se desenvolve (vinda já dos anos 70) reforçam as pressões sobre a dívida em todas as instâncias governamentais.

Vista por este ângulo, a crise do endividamento dos governos federados não pode ser unicamente expressa no plano fiscal. Não existe somente porque se "gasta além dos meios"\_\_ a frase propalada pelo FMI e que parece refletir a visão de diversos analistas no campo dos Governos regionais e locais. É, portanto, uma crise intensificada pelos mercados de dívida a "economia de papel"<sup>1</sup> que se cria ao redor e dentro as entidades públicas.

Esta economia da dívida constitui um ambiente ampliador de moeda\_ e esta não é "equiproporcionalmente distribuída" entre os

agentes sociais (para usar uma expressão dos microfundamentos) ou um simples "véu" ao movimento real (para usar uma expressão macro) e nem é decorrente apenas de um desequilíbrio orçamentário temporário ( olhando a partir de uma ótica fiscal). Esta economia de endividamento, como se verá adiante ao se analisar os momentos dos bancos estatais , acentua a diferenciação entre os atores sociais, públicos ou privados.

Neste capítulo desenvolver-se-á uma análise da trajetória deste endividamento, as restrições às políticas de investimento e às atitudes em direção ao endividamento no nível estadual, bem como propõe-se o posicionamento das instituições financeiras privadas frente a este quadro. Ficando para o Capítulo 6 uma abordagem dos efeitos deste endividamento sobre a macrodinâmica brasileira.

Na seqüência, serão abordados os aspectos dinâmicos do endividamento dos governos regionais e as restrições impostas pelo Senado Federal e pelo Banco central, além de abordar a "queda de braço entre Estados-membros e os bancos

privados durante o fim dos anos 80 e início dos anos 90.

#### **4.2 A Dinâmica do Endividamento Estadual & sua Inflexões**

O movimento que leva ao endividamento crescente dos Estados-membros é a mudança na composição deste endividamento reflete a atitude da recusa de reestruturação tecno-produtiva-financeira, abordada no capítulo anterior, frente ao esgotamento das fontes de financiamento externo e a mudança da trajetória organizacional por parte dos países centrais, donde no nível governamental a União opta por tocar políticas compensatórias fiscais no lugar de impulsionar um processo de ajustes\_ não só no sentido da demanda agregada mas também no que toca a instrumentalização dos aparelhos governamentais e intergovernamentais.

Concorre com este quadro o fato da exarcerbada centralização fiscal em mãos da União que passa a ser flexibilizada, no que tange a partilha (mas não as regulações decisórias) a

partir dos anos 80\_ se não são contabilizados o aumento da demanda\_ quando do momento da Constituição de 88.

A trajetória do endividamento estadual constitui-se numa série de respostas a 3 condicionantes básicos: primeiro, às insuficiências compensatórias de um modelo de Estado onde as decisões eram extremamente centralizadas na União; segundo, corresponde a um ambiente econômico onde se esgotam as fontes externas de financiamento e onde se deslança um processo de aceleração inflacionária; terceiro, a opção da política econômica diante deste quadro.

Conjugam-se às restrições de ordem político-econômicas, um fluxo crescente de demandas por serviços sociais que acompanhavam o processo de redemocratização por que passava a sociedade brasileira. Uma requisição legitimada pela base, na sociedade organizada e que encontrava-se reprimida devido a não consolidação de canais que interligassem a representação popular ao aparelho de Estado.

Diante da fragilização financeira e da desarticulação institucional que se desenvolve dentro do Estado, os estados encontravam-se sem as bases legais e instrumentais necessárias para a mobilização de recursos que financiassem os serviços demandados pelas comunidades de suas regiões. O que foi constitucionalmente alterado em 1988 quando a crise já havia se alastrado pelas finanças regionais.

Com uma estrutura de receitas extremamente centralizada em mãos da União e com a opção de efetivar políticas fiscais compensatórias, por parte do Governo central, no lugar de reestruturar as finanças públicas, os Estados membros optam pelo endividamento.

Pode-se acompanhar os reflexos da incapacidade de autofinanciamento através das informações contidas no Relatório da Comissão Executiva Para a Reforma Fiscal (CERF). Conforme os dados das tabelas 1 e 2, pode-se iniciar uma caracterização do endividamento estadual na década de 80.

Na segunda metade da década de 80, as finanças estaduais passam a sofrer os efeitos do processo inflacionário sobre as receitas ( chamado de "efeito Oliveira-Tanzi" ) onde os valores reais se diferenciam significativamente dos valores nominais do momento da incidência dos tributos. O reflexo, mostrado nas tabelas 1 e 2 é o ponto de inflexão, marcado nos anos de 1984 e 1985, onde a dívida passa a crescer mais aceleradamente devido a insuficiência dos recursos fiscais.

Este movimento é acentuado pela política de juros altos, implementada pelo Governo federal para fazer frente as pressões para o fechamento do Balanço de Pagamentos através da captação de recursos externos. Os juros elevados agravam a situação dos Estados-federados.

A aceleração de endividamento é acompanhada por um outro fator: a mudança na composição da dívida dos estados que pode ser vista na tabela 3.

Com o esgotamento das fontes externas de financiamento e a absorção das dívidas externas

pelo Tesouro Nacional\_ conversões por meio dos Avisos MFs, aumenta a participação da dívida interna no total. A citada absorção da dívida repercute em outro fator característico : os estados passam a ser devedores da União ! Este fator caracteriza uma mudança qualitativa da hierarquia decisória onde o posicionamento dos estados e seu raio de ação vinculam-se a uma lógica financeira cada vez mais significativa e que se sobrepõe a uma hierarquização de ordem fiscal.

Não obstante, a maior parte do endividamento passa a ser gradativamente ocupado pela "dívida flutuante" composta de restos a pagar e operações de antecipação de receitas (AROs). Esta outra repercussão do estreitamento de fontes de financiamento pode ser observada através da tabela 4 que mostra a aceleração desta forma de endividamento.

Cabe aqui uma informação quanto a dinâmica da poupança corrente. "Apesar de a política macroeconômica ter, em parte, aumentado as dificuldades financeiras dos estados, um dos

principais problemas detectados nas finanças estaduais e municipais é que tais unidades não guardam uma margem de autofinanciamento, sendo praticamente todos os seus investimentos financiados com recursos de terceiros, ou seja, com endividamento. Os estados não geram poupança corrente, gastando praticamente, tudo o que arrecadam com despesa de custeio, principalmente pessoal". [CERF (op cit)].

Ainda conforme as informações a CERF os investimentos tem sido quatro vezes maior que o valor da poupança corrente, como mostra a tabela 5. Devido as despesas com pessoal se mostrarem inelásticas (reagindo muito pouco) às oscilações das receitas, os investimentos acabaram por se constituir na variável de ajuste com a situação de pouco financiamento.

Ao contrário do que era esperado, esta situação não se altera com a Reforma Tributária Constitucional de 1988. Ao disporem de mais recursos, estados e municípios não os canalizaram para o investimento. O que ocorreu foi um aumento compensatório nos gastos correntes.



Os reflexos desta situação não poderiam deixar de se estenderem ao mercado de títulos. Com a dívida muito elevada e despesas correntes incompressíveis, cresce o grau de desconfiança do "público" ( grandes grupos financeiros ) com relação a capacidade de pagamento dos governos. O "mercado" então rejeita os títulos do governo. Foi o que ocorreu nos últimos meses de 1990, quando os estados mais endividados não conseguiram rolar suas dívidas no mercado e solicitaram ao Governo Federal o lastro do Banco Central brasileiro para títulos estaduais de modo que tornasse viável sua aceitação no mercado. Roarelli(1993).

Estes fatos tornam evidentes os efeitos do endividamento estadual sobre a dinâmica macroeconômica. Também mostram que as ações em cada nível de governo possuem efeitos colaterais que repercutem sobre as demais instâncias públicas. Na seqüência serão expostas as seguidas restrições porque passaram os governos regionais. Estes limites às operações de financiamento obedecem a 2 ordens de interesses que se conjugam no controle do endividamento dos estados : os

interesses da esfera federal de decisões de manter o seu poder decisório e as possibilidades de coordenação financeira diante da crise e, por outro lado, o vislumbramento do endividamento estadual como "locus" privilegiado para a valorização do capital privado (principalmente o bancário) no âmbito financeiro.

Por questões expositivas serão ressaltadas as restrições por parte da União durante a década de 80 na seção que segue (4.3); deixando para seção subsequente (4.4) uma abordagem dos interesses privados mediados pelas ações do BANCEN que se tornam mais evidentes durante o início dos anos 90.

#### **4.3 As Intervenções Federais nos anos 80 e 90**

Uma gama de entidades federais como o Senado Federal, o Conselho Monetário Nacional, o Ministério da Fazenda passam a atuar, durante os anos 80, no sentido de estabelecerem limites ao endividamento dos Estados\_ através de diversas

Resoluções, Avisos, Votos e mesmo Artigos Constitucionais, além de uma persistente implementação de planos de saneamento.

Os estados passaram a ter nos débitos contraídos pela administração indireta e respaldados por seus bancos os elementos ativos de seu endividamento de modo que as restrições impostas pelas entidades acima citadas tomam uma feição marcadamente monetária.

Os planos de saneamento que então se desenvolvem visavam uma mera acomodação de excessos de gastos ocorridos no passado\_ num quadro de não opção de ajustes de ordem fiscal. Tornado evidente o descontrole que toma as finanças públicas no meio da década de 80 aplica-se um plano de saneamento tanto aos estados quanto aos seus bancos em 1987.

Segundo a CERF( op cit), os bancos estaduais sacavam das reservas bancárias, junto ao BC, para financiar as despesas correntes dos seus respectivos estados. "Isso obrigava ao Banco Central a proceder à emissão primária de moeda.

Por isso, instituiu-se, por meio do Decreto-Lei 231, de 25-02-87, o regime de administração especial temporária nas instituições financeiras privadas e públicas não federais."

A lei 7.614, de 14-07-87, autoriza a criação de linhas de crédito, como parte do saneamento financeiro dos estados :

- i) Linha de Crédito de Refinanciamento\_ visa atender total ou parcialmente o serviço da dívida contratada até 30-12-87 e de obrigações autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional ( Voto CMN 3478 ) até 15-07-87, junto ao Sistema Financeiro Nacional, compreendendo principal vencido e vincendo até 31-12-87 e encargos devidos até a data da contratação do crédito;
- ii) Linha de Crédito de Custeio\_ para suprir recursos para atender, total ou parcialmente, déficits relativos a despesas correntes de exercícios financeiros anteriores e de 1987.

O Senado federal com intuito de permitir a rolagem das dívidas locais, externas e internas,

eleva temporariamente os limites estabelecidos pela Resolução 62 (28/10/75) através da Resolução 87 (30/6/87) \_ em consonância com o programa de saneamento.

A Constituição de 1988 através do Artigo 42 amplia o controle do Senado Federal sobre o endividamento em todas as instâncias governamentais e passa a ser competência privativa "estabelecer os limites globais e condições pra o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios" (Art.52, inciso IX).

Em 1990, os limites globais e as condições de financiamento dos estados (e municípios) passaram a ser subordinadas às normas da Resolução 94 do Senado federal, de 15-12-89. essa norma altera os critérios de apuração da capacidade de pagamento e introduz, entre outros, o conceito de margem de poupança real. Além disto esta Resolução como também outras subseqüentes, como a 1.718 (29/05/90), ampliam a abrangência da dívida objeto de regulamentações por parte do Senado e Banco Central do Brasil.

Contudo, as diferentes modalidades de intervenção federal sobre o endividamento dos estados, bem como toda a política econômica do governo, não repercutiram sobre o controle do processo inflacionário e nem desmobilizou a ciranda financeira\_ ambos componentes fundamentais do processo de destruição da moeda nacional. A política monetária do Governo Collor, no início dos anos 90, explicita interesses financeiros privados embutidos no movimento de endividamento estadual. A seguir serão abordados estes interesses e o modo em que são refletidos na subordinação das finanças estaduais

#### **4.4 Os Interesses Privados no Endividamento Bancário nos Anos 90**

O processo inflacionário, "rampante"\_ na palavras de Salamar, guarda significativas diferenças com o ocorrido em outros países. Como afirma Batista Jr (1991), todos os processos de inflação aguda clássica porque passaram os Estados europeus desaguaram num colapso de trocas, na

destruição da função de reserva de valor da moeda e na extinção de suas respectivas dívidas públicas.

Os mecanismos de indexação desenvolvidos pelas finanças públicas no Brasil permitira que esta ruptura monetária não se desse, mas teve como contrapartida 2 consequências básicas: a perda do controle fiscal e monetário do Estado nacional e a acentuação das oportunidades de obter lucros através das receitas financeiras. Este quadro que se desenvolve durante os anos 80 encontra uma mudança temporária durante a Reforma Monetária implementada pelo Governo Collor no início dos anos 90.

A ampliação, na década de 80, do uso maciço de emissões de títulos, de prazos cada vez mais curtos e com taxas progressivamente elevadas como forma de financiamento do setor público, propiciou a formação de "um mercado paradisíaco aos bancos privados", pois como a correção monetária eliminava o risco de perdas com a inflação futura, os bancos privados obtiveram dois expressivos monopólios: o de fornecedor de

moeda para o governo e o de tomador de moeda do público.

É relevante observar essa desagregação, devido ao fato de não corresponder a uma de intermediação financeira genérica entre ofertantes e demandantes de crédito. "É específica porque há sempre um ofertante e um demandante particular, o que vicia o que vicia o sistema neste tipo de transação. Contrariando os sistemas financeiros mais sólidos, nesse sistema financeiro mais específico não há risco, ao contrário, todos os que protagonizam o jogo "financeiro ganham"; perdem os que dele não podem participar". [Moraes Jr(1991:135)].

A trajetória das turbulências financeiras no Brasil desencadeou uma momentânea e peculiar dessincronia com a forma de valorização bancária privada no país.

Até então, todos os planos de estabilização que se sucederam ao Plano Cruzado propiciaram curtos períodos de baixas taxas de inflação, onde a rentabilidade média dos bancos



privados caiu sensivelmente. Mas todos os planos anteriores a reforma monetária efetuada pelo governo Collor, no início dos anos 90, não atingiam a pressão da dívida mobiliária.

Nas palavras de Moraes Jr (op cit), "permanecia a necessidade de da rolagem e da emissão de um volume crescente de títulos públicos, fator integrante das pressões que ressurgiam para o aumento da inflação. As insatisfações do sistema financeiro privado aumentaram com a criação do "Fundão" e a compulsoriedade na aplicação dos bancos privados em títulos do Governo Federal, só diminuindo com a queda da antiga equipe econômica".

A política econômica então implementada repercutiu na diminuição das projeções dos retornos dos projetos efetivados bem como a diminuição dos ganhos financeiros. Com ela surgem redirecionamentos das atitudes do Governo central ao tempo em que colocam vantagens para o sistema financeiro privado ao lhes transferir recursos dos cofres públicos estaduais\_ marcando assim uma contradição entre as bases políticas de

sustentação de um governo politicamente cambaleante. (op cit).

Enquanto os governos estaduais participam do mercado de títulos para obterem financiamento para os seus gastos, O Governo federal pode utilizar-se desse mercado para também controlar os fluxos de ativos monetários e a demanda agregada. Até o Plano Collor, a atuação do Banco Central no mercado de títulos era compatível com os interesses dos estados, pois o Governo federal impunha a necessidade do financiamento de sua dívida interna e de sua estrutura deficitária.

As altas taxas de juro praticadas não implicavam um quadro recessivo pois não assinalavam nenhuma expectativa de controle da demanda agregada e dos gastos do Governo federal.

O choque imposto pela reforma monetária de março de 1990 permitiu que o Banco Central pudesse utilizar-se da política monetária para controlar a demanda agregada. As altas taxas de juro, somadas à diminuição dos gastos do Governo,

ao aumento dos impostos e a crise do Golfo Pérsico, geraram expectativas, que se materializaram na forte recessão iniciada no segundo semestre de 1990.

Com a recessão, reduziram os muito os haveres disponíveis para captação por títulos, num mercado já abalado pelo seqüestro dos ativos monetários.

Mas se o mercado para os títulos estaduais já era pequeno, qualquer medida que diminuísse a preferência por títulos poderia causar profundos estragos nas finanças estaduais. Acrescente-se que, pela garantia do Banco Central aos títulos federais, estes já possuíam maior estabilidade no mercado.

Desde que os títulos federais tiveram que ser negociados diariamente a dívida mobiliária dos estados teve que ser negociada da mesma forma.

Assim, ainda que no registro contábil a dívida estadual apareça como "fundada", ela é negociada como "flutuante", pois, justamente com o

título, é repassada uma opção de recompra diária para o credor. Para obterem recursos para o financiamento diário dos títulos, os governos estaduais, representados por distribuidoras de valores ou por bancos estaduais, recorrem à captação direta dos bancos dos respectivos estados, ou, na falta de liquidez daquela, tem de recorrer a operações de redesconto com o Banco Central ou a captação de recursos com outros bancos privados.

As duas últimas alternativas representam quase sempre elevados custos para as finanças dos estados.

Além da "rolagem" diária de títulos estaduais, existem prazos de resgate a serem cumpridos. Quando vencem estes prazos, parcelas das dívidas estaduais são resgatadas ou substituídas por títulos novos. Até o início do segundo semestre de 1990, os governos estaduais vinham conseguindo substituir seus títulos no mercado, ou seja, as operações de crédito suportavam as necessidades de resgate das dívidas. É ainda razoável supor que há uma relação estreita

entre o financiamento diário dos títulos e a substituição de velhos por novos. Dificuldades para o financiamento diário gerarão expectativas que deverão de refletir-se em futuras substituições. Dificuldades nestas serão percebidas pelo mercado, que exigirá taxas maiores para o "giro" da parcela renovada de títulos.

Mas como a taxa de juros tem de ser única para os mesmos títulos, então aumento porque o total da dívida, as dificuldades para o giro diário e as futuras substituições. Esse processo é análogo àquele desenvolvido pela dívida federal antes da reforma de março (1991), só que a fundamental diferença de que as regras institucionais do mercado não estão ao alcance dos governos estaduais.

Os estados passam então a enfrentar uma seqüência de restrições que podem ser acompanhadas em 4 fases.

A cronologia da fase aguda das dificuldades financeiras dos estados inicia em setembro de 1990, quando a Gerência de Operações

financeiras (GEROF) do Banco do Brasil reduz progressivamente seus limites de participação no financiamento diário dos títulos estaduais. Sem contar que com o GEROF, os bancos estaduais tiveram de usar recursos próprios ou recorrer ao mercado de curto prazo.

O segundo momento é dado em dezembro, quando o Conselho Monetário Nacional impede que os bancos estaduais continuem efetuando operações de crédito a título de antecipação das receitas dos governos que detinham o controle acionário das instituições, o que dificultou não só o resgate de títulos velhos como o próprio giro da dívida global.

O terceiro momento foi dado em janeiro de 1991, por ocasião do novo plano de estabilização, quando da criação do Fundo de Aplicações Financeiras (FAF) foi reservado um mercado cativo para os títulos federais e proibisse que os bancos aplicassem recursos do "fundão" em títulos estaduais sem aprovação prévia do Banco Central.

O quarto momento desenvolveu-se simultaneamente ao ambiente propiciado pelo conjunto dos "momentos" anteriores quando o Governo federal bradava publicamente sua desconfiança quanto à saúde financeira dos bancos estaduais. Desta forma, é possível entender-se porque os títulos estaduais passaram a ter de pagar taxas de juros tão elevadas. Para ilustrar, enquanto uma Letra Financeira do Tesouro Federal (LFTF) pagava uma taxa de juros real de 0,86% em agosto de 1990, uma LFTE pagava uma taxa de 1,12%. Em dezembro, a diferença entre as duas passa para 5,2% reais. Como resultado deste processo os diversos estados tiveram que contrair empréstimos maciços com a rede bancária privada, onde somente os spreads alcançaram montantes exorbitantes.

O quadro tornar-se insustentável em janeiro de 1991 com a mudança da política de redesconto. Segundo Munhoz (op cit) o "golpe de misericórdia" é dado pelo Banco Central em no início do ano quando o prazo limite para as operações de redesconto no banco central, que era de 21 dias consecutivos, passa, abruptamente para

três dias ! Após o quarto dia, os bancos estaduais estariam passíveis de intervenção. Isso permitiu um amplo controle do Banco Central em relação as dívidas estaduais que implicou no fechamento temporário de distribuidoras de valores de alguns estados bem como negociações desvantajosas para os estados de menor peso político.

Os diversos estados-membros tornaram-se então, "reféns" da União, nas palavras de Munhoz (op cit), representada pelo Banco Central. Pressionados pela situação emergencial, vieram a assinar o "Memorando de Entendimentos" em abril de 1991 com a ex-ministra Zélia Cardoso de Mello e o então Presidente do Banco Central, Ibrahim Eris.

A dinâmica do processo de endividamento dos estados-membros brasileiros e o quadro caótico que se materializou nas restrições às ações dos governos estaduais através da deterioração de suas finanças, pode ser entendido em sua funcionalidade para com os interesses do esquema de poder da União e com a lógica de valorização de uma fração do capital privado através da constatação que se segue. "Do total devido pelos estados em LFTEs,



cuja a soma atingiu perto de 2,7 trilhões em 30 de junho, o RS detém 15%; o RJ, 16%; MG, 19%; e SP, 35%. Só com o custo de rolagem [desembolsou-se aos cofres dos bancos privados] de setembro de 1990 a março de 1991 os estados transferiram juntos mais de 150 bilhões para aqueles bancos (...), o que torna as dívidas estaduais, além de um instrumento de controle político pelo Governo federal, um excelente negócio para os bancos privados." (idem, op cit). Grifo meu.

1) Ambas as designações foram utilizadas por Minsky (1982).

TABELA 1

ENDIVIDAMENTO TOTAL (1) E OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM  
PROPORÇÃO DO PIB

(em %)

ANO	DIVIDA TOTAL/PIB	OP. DE CRÉDITO/PIB
1980	3.9	0,81
1981	4.8	0,97
1982	5.6	0,97
1983	7.6	0,71
1984	8.6	1,00
1985	7.2	1,40
1986	6.9	0,94
1987	8.8	2,04
1988	9.3	1,01
1989	8.4	0,87

(1) Refere-se apenas à dívida da administração direta dos estados.

FONTE : IESP/Fundap

TABELA 2

## EVOLUÇÃO REAL DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS POR MODALIDADE

Base: 1980=100

ANO	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Dívida Fundada Interna(1)	Dívida Fundada Externa	Dívida Fundada Total(2)
1980	100	100	100	100	100
1981	138	116	128	127	127
1982	164	163	164	143	156
1983	128	198	159	193	172
1984	121	237	173	237	196
1985	142	266	198	300	235
1986	167	302	228	282	247
1987	198	472	321	263	300
1988	186	617	364	231	316
1989	188	529	342	169	279

(1) A Dívida Fundada Interna é composta pela Dívida em Títulos e pela Dívida por Contratos.

(2) A Dívida Fundada Total resulta da soma da Dívida Fundada Interna mais a Dívida Fundada Externa.

FONTE : IESP/Fundap.

TABELA 3

ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS, POR MODALIDADE COMO PROPORÇÃO  
DA DIVIDA FUNDADA TOTAL

( Em % )

ANO	Divida em Títulos	Divida por Contratos	Divida Fundada Interna(1)	Divida Fundada Externa	Divida Fundada Total(2)
1980	35.1	28.8	63.9	36.1	100
1981	38.0	26.3	64.3	35.7	100
1982	36.9	30.0	66.9	33.1	100
1983	26.1	33.2	69.3	40.7	100
1984	21.6	34.8	56.4	43.6	100
1985	21.2	32.6	53.8	46.2	100
1986	23.7	35.1	58.8	41.2	100
1987	23.0	45.3	68.3	31.7	100
1988	17.3	56.3	73.6	26.4	100
1989	23.6	54.5	78.1	21.9	100

FONTE : IESP/Fundap.

TABELA 4

EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA TOTAL DOS ESTADOS (1980-1989)

1980

Região	Dívida Flutuante	Dívida Fundada Externa	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Total
Norte	0.00	33.08	3.09	63.83	100.00
Nordeste	2.35	36.61	6.75	54.29	100.00
Centro Oeste	21.76	26.95	0.00	51.29	100.00
Sudeste	8.30	29.56	48.28	13.86	100.00
Sul	11.72	39.19	27.14	21.95	100.00

1983

Região	Dívida Flutuante	Dívida Fundada Externa	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Total
Norte	12.89	31.52	0.52	55.07	100.00
Nordeste	5.57	40.94	9.28	44.21	100.00
Centro Oeste	35.45	30.74	0.00	33.81	100.00
Sudeste	22.89	29.58	30.64	16.89	100.00
Sul	24.55	30.05	24.24	21.16	100.00

1986

Região	Dívida Flutuante	Dívida Fundada Externa	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Total
Norte	0.00	54.98	0.00	45.02	100.00
Nordeste	18.53	39.32	4.44	37.71	100.00
Centro Oeste	24.80	50.02	0.00	25.18	100.00
Sudeste	15.19	26.32	38.45	20.04	100.00
Sul	23.90	26.90	18.85	30.35	100.00

1989

Região	Dívida Flutuante	Dívida Fundada Externa	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Total
Norte	31.52	40.03	0.00	28.45	100.00
Nordeste	3.94	23.42	2.01	70.63	100.00
Centro Oeste	15.50	34.92	0.00	49.58	100.00
Sudeste	18.44	10.11	29.95	41.50	100.00
Sul	7.28	19.64	32.87	40.21	100.00

FONTE : IESP/Fundap

TABELA 5

## INDICADORES FINANCEIROS DO TOTAL DOS ESTADOS 1981-1990

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
Poupança Corrente	340.853	198.812	72.230	383.400	310.821
Investimentos	1.144.093	1.223.130	838.890	972.450	1.428.117
Recursos de Terceiros	637.997	847.722	800.966	651.545	1.271.776
Dívida Flutuante	657.113	795.131	1.048.295	1.055.138	1.295.434
Déficit Orçamentário	42.469	218.369	377.173	(45.174)	(314.278)
Necessidade de Financiamento Líquido	461.654	682.994	578.183	427.309	893.515
Receitas Correntes	3.857.885	4.207.142	3.650.785	4.826.801	4.835.864

  

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
Poupança Corrente	496.398	(71.570)	294.300	667.464	269.985
Investimentos	1.750.077	1.501.268	1.617.363	1.598.728	1.740.225
Recursos de Terceiros	1.286.626	1.670.028	1.347.794	1.056.627	1.718.475
Dívida Flutuante	1.484.946	1.508.618	1.615.176	1.616.322	1.739.413
Déficit Orçamentário	531.165	227.951	660.227	446.868	1.058.829
Necessidade de Financiamento Líquido	947.478	1.272.126	929.974	560.383	1.321.802
Receitas Correntes	6.129.706	5.456.779	5.210.645	6.330.702	6.700.340

FONTE: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais.  
DTN/MEFF

## **CAPÍTULO 5 - A CRISE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS (anos 80)\***

### **5.1. A Crise Fiscal, Causas e Condicionamentos**

Os condicionamentos políticos por parte da União e as distintas condições sócio-econômicas dos municípios brasileiros os colocam em diferentes possibilidades de ação durante os anos 80 e início dos anos 90.

Enquanto os fatores macroeconômicos como a inflação e a recessão repercutiam negativamente sobre as possibilidades dos municípios em seu conjunto\_ com graus de intensidades diferenciados, está claro\_ outros fatores se colocaram ( e continuam sendo) como processadores de vantagens ou dificuldades

---

\*) Este capítulo é resultante de estudos sobre finanças públicas municipais iniciados no 1º semestre de 1994, durante o I Curso de Extensão em Economia Brasileira coordenado pelo Prof. Vitor Athayde da FCE/UFBA. Em agosto deste ano, foi escrito um artigo: "Finanças Municipais & Reforma Fiscal", como requisito de conclusão de curso\_ onde estão acentuados os aspectos tributários. Neste capítulo, se propõe abordar com mais detalhe a diversidade dos problemas técnicos-administrativos, geográficos e sociais das finanças municipais brasileira, avaliando seu efeito sobre a crise fiscal.

relativas dos municípios para o enfrentamento dos problemas surgidos nos anos 80.

É possível apontar para os elementos diferenciadores preponderantes segundo o aspecto a ser abordados. Constitucionalmente o significativo divisor é o FPM; administrativamente, o grau de sofisticação da gestão financeira se constitui no fator relevante; a ascensão ou declínio econômico e as variações populacionais se colocam como os componentes relevante, segundo uma análise geoeconômica. Começemos por estes.

O declínio econômico a partir dos anos 80. O efeito imediatamente percebido da forte recessão econômica porque passou a economia brasileira sobre os municípios foi a redução das receitas. Destes efeitos escaparam somente aquelas cidades em que elevada proporção das receitas dependiam de pautas de produtos para exportação que não reduziram neste período ou aquelas que mais absorveram projetos industriais advindos de outras redes urbanas incapazes de abarcar sua própria expansão fabril.



Acompanha a recessão uma queda das transferências intergovernamentais. Aqui diferentes esferas governamentais preponderam segundo o seu porte de município. Nas pequenas localidades são mais significativas as transferências federais do Fundo de Participação dos Municípios, o FPM, normalmente colocadas em agências bancárias federais e de onde surgiram, durante toda a década de 80, reclamações quanto a demora dos repasses (que chegavam a 45 dias !) extremamente perniciosas num ambiente inflacionário de 20 a 40% ao mês !! Nos maiores municípios preponderaram os repasses estaduais do ICM (e depois de 88, "ICMS") devido ao maior fluxo de circulação e serviços.

Cabe registrar que os municípios-capitais e aqueles de maior porte puderam atenuar estes impactos com uma base mais diversificada de arrecadação, utilizando-se para isto do ISS que recai sobre os serviços e da maior eficiência (relativa aos pequenos municípios) da efetivação de receitas patrimoniais, i.e., arrecadação do IPTU. Não é vão que o maior peso pela da pressão

por descentralização dos recursos veio por parte dos municípios menores.

Não obstante, a recessão cria uma série de dificuldades referentes ao pagamento de tributos por parte dos contribuintes. É imprescindível atentar para o fato do processo de redemocratização e a abertura dos canais de interlocução estatal propiciarem o aumento e diversificação das demandas por serviços sociais gerando uma sobrecarga das despesas públicas sociais frente as receitas obtidas, sobretudo nas regiões mais urbanizadas.

Da variação populacional. O aumento populacional trouxe consigo 2 resultados fiscais significativos. Primeiramente, representou uma queda das receitas per capital. Em segundo lugar, e isto é tanto mais verdade para cidades de médio porte, representa a incorporação de novos segmentos no espectro político que induzem modificações na política fiscal dos municípios colocando em pauta fatores não existentes.

De outro lado, nos municípios onde houve grandes imigrações ou onde o crescimento vegetativo foi baixo criam-se problemas de outra natureza. De imediato, as receitas caem sobretudo com a diminuição dos contribuintes. Subseqüentemente, constitui-se em problema adicional o fato das despesas não acompanharem a queda das receitas, havendo uma série de elementos como gastos contratados, pessoal, planta física, etc, que contribuem para que aquelas sejam mais rígidas relativamente a arrecadação. O envelhecimento médio da população também resultam no menor grau de extensão dos tributos. (Ribeiro, 1993)

Sobre a sofisticação financeira. O grau de eficiência da gestão financeira se constitui num dos mais relevantes elementos de intensificação dos problemas da redução de receitas. Uma administração pública financeira pouco sofisticada levam a um conjunto de práticas arcaicas e inconsistentes como a) manutenção de registros financeiros incompletos, b) superestimação das receitas, c) métodos de

arrecadação ineficientes e d) realização de gastos sem cobertura. (Ribeiro, op cit)

Uma gestão financeiramente eficiente propicia i) procedimentos de previsão de receita, ii) medidas de desempenho ou iii) elaborações de relatórios financeiros & contábeis, em fim, um conjunto de práticas gerenciais e analítica que permitem focalizar com mais precisão a realidade da dinâmica financeira dos municípios.

Os instrumentos acima mencionados têm o papel fundamental na aceleração (caso a caso) da crise ao detectar e permitir um tempo de resposta menor a situação de crise.

Vale a pena registrar que o clientelismo, o coronelismo e o fisiologismo se constituíram em práticas políticas que concorrem tanto para o despreparo da administração financeira quanto para a ineficiência alocativa dos recursos\_ por não estimularem um ambiente de fiscalização das atividades governamentais. O movimento de crescente centralização em mãos da União, como colocado no primeiro capítulo,

estimulou estas práticas através dos mecanismos de transferências. Estes problemas se colocam no eixo de preocupação com a descentralização necessária para o equacionamento dos problemas de demandas sociais e controle macroeconômico.

Sobre o Regime contábil brasileiro e o planejamento local. Vale apenas fazer tecer alguns comentários sobre o regime contábil. No Brasil, a Lei 4.320 de 1964 define que as receitas sejam operadas em regime de caixa. As despesas, contudo não o são. Estas são operadas sob o regime de competência. Este método é considerado conservador e, em outras palavras significa que só podem ser gastas as receitas que estiverem em caixa, bem como que só as despesas previstas podem ser efetivadas. A consequência principal é que tudo que entra deve ser gasto, deixando o caixa sempre baixo dificultando uma administração financeira mais planejada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - Nos EUA tanto as receitas quanto as despesas são operadas sob o regime de competência o que contribuiu fortemente a redução dos déficits operacionais pós a crise fiscal dos anos 70 ao elevar as receitas patrimoniais.

## **5.2. As Restrições Financeiras dos Anos 80**

Como foi abordado no capítulo 3, a partir dos anos 80 intensificaram-se os problemas de financiamento dos gastos públicos advindos da sequência de políticas macroeconômicas e do novo perfil político brasileiro. Estes atingem a capacidade de atuação dos governos subnacionais frente as novas demandas.

Os fenômenos políticos que resultaram na maior participação popular na vida pública brasileira com a expansão das relações de direito, a progressiva consolidação das organizações sociais e dos canais formais de representação, tiveram como contrapartida o aumento e diversificação das demandas sociais.

Num quadro institucional de não regularidade da partilha do montante arrecadado, o modelo fiscal brasileiro da década de 80

imprimiu diversas restrições à programação financeira dos municípios.

Cria-se no âmbito das finanças públicas um círculo vicioso . A efetivação ascendente de gastos sociais, por parte dos governos subnacionais, com retornos econômicos difíceis de serem calculados \_ como o caso dos gastos com saneamento básico\_ geraram um endividamento cronicamente absorvido pelo governo federal (as tabelas 5 e 6 evidenciam o grau de dependência dos municípios frente as fontes de financiamento de origem bancária estatal) . O efeito imediato foi a ampliação da faixa de juros paga pelos governos subnacionais devido à instabilidade econômica do país que tem como origem básica a dessincronia financeira-administrativa do Estado brasileiro frente a complexidade social com que se defronta.

Neste contexto macroeconômico e político, os municípios passam a enfrentar um volume crescente de pressões econômicas e sociais de caráter cada vez mais imediato.

O endividamento se constituiu na consequência mais direta: na ausência das vinculações tributárias, o perfil de transferências da União para os municípios exigia constantes renegociações e induzia as administrações municipais, impedidas de estabelecerem um planejamento de suas atividades, a comprometerem suas receitas futuras em proporções cada vez maiores.<sup>2</sup>

Estas restrições institucionais conduzem à gestão financeira municipal a contraírem empréstimos com as redes bancárias.

Duas foram as consequências básicas : de um lado, a proporção da dívida bancária cresce progressivamente frente a outras formas de financiamento; de outro, e como consequência desta, intensificam-se as modalidades de

---

<sup>2</sup>- Esta são as características que marcam a incapacidade de autofinanciamento por parte dos governos locais. Os 3 traços marcantes são : 1º- O aumento da participação da dívida dos governos subnacionais que passa de 3.9 em 1980 para 8.4 em 1989. 2º- A dívida fundada total (composta de títulos e contratos internos mais dívida externa) triplica no mesmo intervalo de tempo .3º- A componente do endividamento que mais cresce é a dívida flutuante formada, justamente, pelos restos a pagar e pelas operações de antecipação de receita.



empréstimo com vencimento em curtos prazos e que embutem uma taxa de risco mais elevada repercutindo no aumento das pressões financeiras imediatas que passam a se refletir na expansão da dívida flutuante ao longo 2ª metade dos anos 80.

Sendo assim, de um lado, cria-se um inchaço do passivo com dívida bancária e esta passa a ser a forma que toma o comprometimento crescente com o futuro, por outro lado, reforça o poder de um Governo central financeiramente mais débil!!

Os governos municipais passam a conviver permanentemente com o cenário de instabilidade de suas finanças e a trabalhar com horizontes de previsibilidade e de ação cada vez mais reduzidos.

Esta trajetória financeira coloca novos elementos na discussão das finanças municipais que entram pelos anos 90 e colocam a necessidade de uma resposta presente.

O período mais agudo desta crise se deu concomitantemente com a nova reformulação

tributária brasileira de 1988 que é parcial, e incompleta por não definir um perfil adequado de distribuição e limitação dos gastos nos 3 níveis de governo.

A seguir pretende-se colocar a sequência de modificações que alteram o posicionamento dos municípios frente as demais instâncias de governo, atingindo sua capacidade de resposta às novas demandas emergentes nos anos 80 e que até hoje constitui-se em motivo de preocupação.

### **5.3. A trajetória tributária e o Novo Perfil na Constituição de 1988**

Ao quadro financeiro que se desenvolve nos anos 80 sobrepõe-se a trajetória fiscal da repartição das receitas públicas. Esta seção se propõe a responder a seguinte questão: em que sentido os anos 80 reforçam ou alteram as características das décadas de 60 e 70 ?<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>-É importante que se possa perceber que a centralização não se expressa somente pela qualificação da competência ( exclusiva ou concorrente ), mas corresponde também, como nos ensina Resende (1987), às normas estabelecidas nos governos subnacionais

A centralização das decisões governamentais nos anos 60, afeta negativamente estados, mas não os municípios que aumentam sua participação no bolo tributário. O principal problema é a limitação da autonomia para realizar gastos.

Com o indício das dificuldades de controle do complexo aparelho administrativo do governo militar, no meio da década de 70 surgem pressões para descentralização. Estas pressões são reforçadas pelas eleições estaduais de 82 e, em seguida, pelo pleito às capitais brasileiras em 1985.

Em fins dos anos 70 a repartição das receitas movem-se em direção a um contínuo afrouxamento\_ menos intenso nas capitais\_ da centralização acompanhado de expressiva elevação das transferências federais negociadas (ou não tributárias) e do endividamento estadual e municipal.

O crescimento das transferências tributárias e negociadas para os municípios deu-se em detrimento da eficiência da arrecadação própria \_ em especial nas cidades menores, mais beneficiadas pelo FPM.

As transferências não-tributárias, ou negociadas, fora os estados, eram mais significativas nas capitais e cidades de grande porte. Na década de 80, contudo, o aumento das transferências negociadas é concomitante com a queda da oferta do crédito \_ que caiu junto as instituições financeiras devido ao quadro macroeconômico que então se formou.

Na época da Assembléia Constituinte, afirma Afonso & Serra (1991), era elevada a participação dos municípios, contudo a pressão por descentralização só equiparou-se a referente as para regiões mais pobres ( norte, nordeste e centro-oeste).

A assembléia nacional Constituinte da década de 80 pauta-se pela descentralização dos recursos, mas não da capacidade decisória\_ como

evidencia a legislação ainda vigente. Desta forma, ainda segundo Afonso & Serra (op cit) intensificam-se as tendências surgidas já nos anos 70:

1) Aumenta-se a centralização decisória da União, vinculando as transferências por categorias e programas;

2) Há uma perda relativa da receita dos estados, implicando em transferências de encargos aos municípios;

3) Com a industrialização e urbanização do pós guerra aumentam-se mais que proporcionalmente os encargos municipais relativamente ao crescimento econômico.

4) O sistema de informações que permanece até hoje, no entanto, mostra-se inadequadamente preparado para captar os problemas

Há de se ver que as transferências constitucionais e as receitas próprias cresceram, mas não superaram as demandas sociais legitimadas frente ao processo de democratização nacional que formam o lado das despesas. Cresce o montante

transferido para os municípios no seu conjunto, mas em proporção insuficiente para a procura nos locais de média e grande urbanização.

Isto ocorre mesmo quando se afirma que na nova Constituição "são redistribuídas receitas" (desproporcionalmente frente as demandas e a população), "mas não encargos".

O FPM. Uma página de especial interesse no que tange as relações tributárias constitucionais é a instituição do Fundo de Participação dos Municípios-FPM em 1988 que foi criado com o intuito de estabelecer regularidades nos procedimento de partilha das receitas tributárias.

O FPM transfere recursos oriundos do IPI e do imposto de renda que em 1993 atingiram o patamar de 22,5% da arrecadação destes impostos. Destes, 10% são destinados as capitais e 90% aos municípios do interior.

No interior o rateio é efetivado a partir de um enquadramento em coeficientes que

variam de 0,6 a 4,0 em função das faixas de população. Constitui-se num mecanismo regressivo de repartição das receitas tributárias pois o coeficiente eleva-se menos que proporcionalmente ao aumento da população, beneficiando os municípios com menor números de habitantes.

Assim, a população passa a ser o principal parâmetro de partilha das receitas tributárias, carecendo o sistema tributário de um ponderador da eficiência de arrecadação para que se estimule os mecanismos das receitas próprias.

Política Tributária Federal. Pode-se olhar a evolução deste quadro em suas repercussões sobre a União e a resposta que se deu nos anos 90.

O aumento das transferências vinculadas configurou-se em um elemento da rigidez das despesas públicas, ao lado dos salários dos servidores, previdência, etc.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>-Segundo, José Serra, houve um erro de diagnóstico comum aos debates na assembléia nacional constituinte : a atenção concentrada exclusivamente na arrecadação própria e secundariamente na repartição constitucional dos impostos, sendo assim a Constituição de 1988 Torna-se num "capítulo do desenvolvimento das crises brasileiras".

Devido ao aumento das contribuições, fundamentalmente as previdenciárias, o governo federal corta o montante de transferências negociadas, força a cobrança de dívidas e centra-se na arrecadação de tributos não sujeitos a repartição obrigatória com estados e municípios, como o caso do FINSOCIAL, repercutindo em forte distorção do sistema tributário.

Ocorrem crises financeiras geradas a partir dos estados e municípios sobre as contas nacionais mesmo quando o desempenho de suas receitas é satisfatório. O impacto ocorre devido ao peso destas esferas de governo na administração pública (o volume destinado à administração direta mais autarquias, fundações e fundos em 1990 atingiram mais de 46% da receita tributária nacional ! O que significa 5 vezes e meia o investimento fixo da União !! )

Segundo Afonso & Serra(1991), as frequentes crises se dão por motivos eleitorais,



mas também por um afastamento da lógica de repartição de responsabilidades com o desempenho do setor público como um todo, ou seja, crê-se que o governo federal absorverá os custos de suas crises, via transferências, absorção de dívida e permanente renegociação de créditos.<sup>5</sup>

Estes aspectos tornam-se muito mais problemáticos no momento em que são discutidas as possibilidades de distribuir os encargos da União. A necessidade de descentralizar os gastos sociais choca-se com a ineficiência administrativa e fiscal dos governos locais e com o fisiologismo histórico que hoje restringe as possibilidades de participação popular\_ que na área social é extremamente necessária para a eficiência dos serviços públicos.

Constituem-se, portanto, em questões a serem respondidas pelos movimentos de municipalização vigente.

---

<sup>5</sup>-Santos Filho (1994) aponta para a existência de características nas relações envolvendo o governo central e os governos subnacionais que não são captadas nos mecanismos de contabilização do endividamento da União. Estes aspectos são de suma relevância e serão abordados no capítulo 6 deste trabalho.

A discussão de temas tributários aparentemente externos a definição das competências é também de vital importância visto que a definição dos impostos sobre produção, propriedade e consumo atinge distintamente a capacidade arrecadatória tanto dos níveis de governo quanto dentro do mesmo nível situados em espaços diferentes. E são reforçados pelas escolhas das políticas macroeconômicas que se deslançam sobre agregados regionalmente heterogêneos.

Esta resolução do capítulo tributário brasileiro precisa no entanto de uma formação de consenso muito mais amplo, envolvendo a definição de mecanismos compensatórios tanto entre os níveis de governo quanto entre os lados públicos e privados, o que parece pouco possível com um quadro legislativo fisiológico como o atual.

#### **5.4. Os Municípios Capitais-Estaduais (MCAPs)**

Ao serem observados os números das tabelas 5, 6 e 7 os sobre o endividamento dos municípios juntam realidades tão díspares quanto Salvador(BA) e Birigui(SP). Nesta seção busca-se uma análise mais aproximada dos das capitais estaduais brasileiras onde a administração indireta cumpriu um papel mais ativo no endividamento devido seus vínculos com processos de urbanização mais intensos.

Numa primeira aproximação com os dados referentes aos MCPAs, 4 fatores chamam ressaltam-se de imediato:

1) Os municípios onde os processos de urbanização e a industrialização mais se aprofundaram são também os mais endividados ( por critério da razão déficit/receitas orçamentárias de 1988).

2) A extrema concentração da dívida dos MCAP's. 78% da dívida está contida nos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte. Durante a década de 80, mantiveram, em média, 80% da participação do total !

3) No estoque da dívida fundada (de longo prazo), a maior parte é constituída da dívida interna\_ restando a dívida externa a diminuta proporção de 9,38% em 1988.

4) Apenas as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo utilizaram a emissão de títulos como forma de financiamento.

Os saneamentos implementados pelo Governo federal aos estados se estenderam também aos municípios, mas nem todos tiveram acesso aos recursos. Isto coloca em pauta uma afirmação: o maior endividamento pode significar maior acesso ao crédito por parte de alguns municípios (análogo ao aumento das margens de endividamento das famílias de classe média durante o "milagre", ou das empresas durante fins dos anos 70).

A análise indica que ao longo dos anos 80 60% da dívida era interna , apesar dos empréstimos externos serem mais baratos. Duas explicações esclareceriam estes fatos. Primeiro, a proporção da dívida interna é uma função das necessidades de rolagem da própria dívida que ocorreu durante os anos 80 devido a escassez de recursos. É bom salientar que este é um fato peculiar às capitais e grandes cidades pois, como já foi observado, os municípios do anterior forma bastante aquinhoados por recursos federais.

Em segundo lugar, esta proporção se deve ao fato de os recursos externos serem mais escassos \_apesar de menos onerosos. Assim estes cresceram a uma média de 13% /ano enquanto os internos atingiram os 17% durante a década passada.<sup>6</sup>

A Emissão de Títulos. Apenas Rio e São Paulo emitiram títulos. A interpretação aventada neste trabalho é a da forte interação entre a

---

<sup>6</sup>-observar que Salvador, um dos mais endividados, não teve dívida externa ! Isto pode sugerir que hajam diferentes condições técnicas determinando o acesso aos recursos durante os anos 80.

urbanização e industrialização com os processos financeiros (que as tem como base). Desta forma, as administrações públicas já contam com a financeirização como um componente estrutural viabilizador de seus planos de despesas programadas. Em contrapartida, são reconhecidas enquanto participantes permanentes do processo de valorização bancária/financeira. Estes fatos concorrem para uma diferenciação entre os municípios na medida em que ampliam as possibilidades de dar suportes aos intentos realizadores de seus governos, colocando-os na posição de interlocutores privilegiados de uma fração do capital urbano em atividade no Brasil.

Completando a informação, os dados da Sec. Tesouro Nacional (1989), mostram que o município carioca usou deste recurso numa proporção de 66% e o município paulista o fez em 37%, utilizando-se de dívidas por contratos numa proporção de 63%. Resta afirmar que o porte e o quadro macroeconômico contribuíram para o desestímulo desta forma de financiamento por parte dos demais municípios. O lançamento de títulos municipais no mercado financeiro teria de fazer

frente a concorrência dos títulos federais e (analogamente aos problemas mencionados quanto aos estados) com a política econômica de juros elevados a emissão de títulos tornaria comprometedoras das finanças locais que teriam de oferecer um retorno mais atraente dado o risco que implicam aos aplicadores\_ advindos da pouca credibilidade.

Do Autofinanciamento. Durante a década de 80 criou-se o conceito de Margem de Autofinanciamento das capitais. Tecnicamente significa: A soma dos resultados correntes + receitas de capital (- operações de crédito) - despesas correntes = MAC. Noutras palavras, é o que o município não precisou tomar emprestado de terceiros para pagar o custeio e o investimento.

Novamente, o autor destas linhas discorda com a leitura contábil direta\_ que implicaria numa visão estreitamente fiscal do endividamento. Este conceito não mede diretamente o desleixo ou um uso "populista" das dotações orçamentárias e sim implicam num maior entrosamento com os cursos financeiros. Se assim

não fosse, como poderia explicar que São Paulo e Rio foram as cidades com os índices mais negativos entre as capitais ? Seriam mais ineficientes que Terezina ou Fortaleza ? Não nos parece o caso.

Por fim, durante os anos 90, as cidades mais populosas foram aquelas que tiveram os maiores problemas sociais mas o nível de despesas com investimentos (sobretudo os sociais) foi extremamente baixo (como mostra a tabela 5). Estes fatos parecem estar ligados não só as perdas tributária devido a expansão da informalidade urbana, a não obtenção de receitas imobiliárias correspondentes aos seus valores venais, mas também pela forte sobrecarga das pressões financeiras advindas do endividamento municipal. Não obstante, a *Constituição de 88 aumenta encargos sociais das capitais brasileiras*, como a municipalização da saúde, por exemplo.



## CAPÍTULO 6 - SÍNTESE DOS EFEITOS RECÍPROCOS

### 6.1. A Componente Pública Recíproca da Crise

Espera-se que as partes I e II deste texto tenham mostrado como as insuficiências financeiras dos governos subnacionais foram induzidas pelo processo de centralização decisória em mão do Governo central constituindo-se, posteriormente, numa das fontes de valorização do capital na esfera financeira por via do endividamento dos Estados-membros e municípios.\* Estas restrições impedem, como se viu que os governos subnacionais façam frente aos serviços sociais que lhes são demandados.

Mas este movimento não é unidirecional. O enfraquecimento das instâncias regionais e locais em nome da perseguição dos objetivos de

---

\*Um endividamento em grande parte contraído pela administração indireta dos diversos governos subnacionais em nome das diretrizes de um poder central que se propunha a fazer frente às necessidades da fase monopolista de acumulação no Brasil.

escala nacional geraram, no transcorrer do tempo, efeitos irreversíveis sobre as possibilidades de coordenação do próprio Governo central e a acumulação nestes moldes.

É uma situação que se assemelha àquela dos dois remadores que se amarram ao mesmo barco para que não caiam durante a turbulência e, antes que esta ocorra, brigam e um deles é jogado ao mar. O que fica pode dirigir-se para onde quiser, contudo, tem que suportar o peso do outro. Este, por sua vez, não tendo muita opção, tolera a situação aceitando boiar enquanto o barco segue o curso.

A situação então pode prosseguir até quando sobrecai a tempestade. Nesta, nem o que rema pode conduzir-se, nem o que boiava pode se manter e o seu peso, através da corda que os ligam, sobrecarrega os esforços d'outro para que sobreviva ao temporal. O barco não poderá continuar seu rumo.

Se for permitido o benefício da analogia, o Estado brasileiro pôde sustentar-se

nos seus moldes enquanto a situação de liquidez de créditos mundial tinha curso, enquanto os ciclos de crescimento não se interrompiam e os recessivos não se tornaram demasiadamente longos\_ permitindo a compensação temporária das intermitências fiscais; enfim, enquanto permitiu a acumulação privada nos moldes vigentes até os anos 80.

Quando este ambiente se desfaz, tanto os moldes do complexo de relações intergovernamentais quanto a não redefinição das atividades públicas e os vínculos de ambos com um sistema financeiro inadequado formam um quadro de recíproca fragilidade pública que intensifica a crise econômica, dado o perfil de acumulação ter sido estreitamente desenhado sob a égide de um Estado fortemente atuante.

De fato, os bancos públicos cumprem um papel preponderante neste quadro pois ao utilizarem de empréstimos de assistência à liquidez do Bacen\_ sem limites (direta ou indiretamente)\_ além da utilização das emissões de CDBs, tornam-se geradores de potenciais de passivos a descoberto. A operação é simples, como

descreve a CERF(1993). Os bancos públicos, como os estaduais, são levados a absorverem os títulos de seus acionário maior, os estados ou capitais, por exemplo. "Para isto, captará depósitos a prazo e no CDI (mercado interfinanceiro) a uma taxa acima da do mercado. Como São grandes tomadores , normalmente há falta de recursos no Mercado financeiro para os recursos demandados. "A consequência disto é que o Banco Central tem que aportar recursos, oficialmente por meio do redesconto ou por empréstimo de assistência normal ou extraordinário, ou por via indireta, seja pelo banco do Brasil, via Gerência de operações Financeiras-GEROF ou a utilizando como intermediária" (passando aos bancos privados para que este repasse, por fim, aos bancos estatais).

Significa isto que, em particular, o déficit <sup>1</sup> dos governos estaduais e municipais são convertidos em pressões financeiras do setor

---

<sup>1</sup>) Seja ele por motivos de sobrecarga das despesas com pessoal, oriundas do uso político-eleitoral por exemplo, ou devido a empréstimos que as empresas e secretarias dos governos subnacionais contraíram em nome das diretrizes programáticas estabelecidas pelo Governo federal, como se viu no capítulo 2 deste trabalho.

público federal, atrapalhando seu desempenho na escala nacional.

São estes problemas da performance pública que fazem com que o Estado brasileiro seja reconhecido como gestor da dinâmica macrosocial a partir dos anos 80.

## **6.2. A Desestruturação Pública**

Diferente da Inglaterra, um Estado Unitário dividido em condatos que abarcam ou são abrangidos por cidades (É também um Estado multinacional) ou dos EUA onde o Governo Federal e os governos subnacionais possuem impostos concorrentes que contribuem para uma elevada proporção do auto-financiamento numa federação forte\_ com alto grau de autonomia\_ onde as transferências são utilizadas sobretudo para compensações regionais ; o Estado brasileiro é estruturado sob a égide de uma forte centralização decisória que envolve um complexo aparato de transferências intergovernamentais que freqüentemente suplanta as receitas próprias.

Ao modelo de administração político-governamental conjugam-se as funções de coordenação e financiamento setorial desempenhadas pelo Estado Nacional que confluem para a formação de um sistema financeiro extremamente peculiar e complexo.

As relações do sistema financeiro estatal no Brasil não estabelecem vínculos exclusivamente com os setores produtivos e não bancários em geral. Elas sancionam o crédito (a moeda) dos bancos privados, as operações de obtenção de receitas financeiras das empresas e o endividamento dos diferentes governos e empresas estatais\_ que nem sempre cumprem funções determinadas pelos níveis de governo a que se ligam formalmente.

Na complexidade destas relações, as criações de dívidas são induzidas, estimuladas e realimentadas por interesses dos diversos agentes públicos e privados de forma que o endividamento, em todas as instâncias administrativas, ganha uma

forte carga inercial \_ difícil de ser rompida por ser estrutural.

Nesta densa gama de vínculos, que transformam as operações fiscais fazendo com que percam sua identidade nos movimentos monetários, onde o financeiro perpassa o frágil limite do tributário, a instabilidade das finanças públicas é sempre latente e as crises econômicas uma moeda comum.

A crise financeira dos governos subnacionais não poderia ser explicada exclusivamente pela ineficiência de seus aparelhos administrativos ou apenas pelos interesses de grupos no poder político. Constituindo assim num reflexo da própria desestruturação de um modelo de coordenação econômico-político.

### **6.3 Da Crise da Dívida Induzida à Transferência de Propriedade**

"...a tentativa de obter um justo sistema fiscal de um injusto sistema de propriedade é uma tentativa de tirar uma parcela boa de um todo mau."

Wicksell

Esta desestruturação das finanças públicas tem como contrapartida a apropriação privada não só do aparelho do Estado como também da riqueza social gerada. Este sentido de repartição da propriedade no Brasil, próprio dos anos 80, ganha curso com a deslegitimação do modus operandi político que até então vigia.

É neste ambiente que ganha força o discurso da privatização dos ativos estatais. Nas palavras de Fiori (1989), "se a desestatização não teve força em 1945, 55 e 65, (...) se o projeto desestatizante apresenta-se com força é porque, também, a centralização estatizante alçou uma dimensão insuspeitável, levando a um limite máximo



o perigo representado pelo seu poder discricionário."

A crescente parcialidade no apoio a política (de âmbito interno) "erodiu sua legitimidade frente às regiões desfavorecidas, às grandes massas urbanas e nas órbitas prejudicadas do capital", na medida em que perdia progressivamente o seu poder de arbitragem social e político.

A crise fiscal, portanto, faz parte de um processo de desestruturação bem mais abrangente, segundo O'Connor(1973), que se desencadeia dentro do Estado fazendo com que a acumulação privada tome outra configuração patrimonial através da transferência da propriedade pública para as mãos dos agentes privados\_ acentuando o grau da internacionalização da propriedade brasileira que se junta a internacionalização do aparelho produtivo no Brasil.

TABELA 6

## DIVIDA BANCARIA DO SETOR PUBLICO

Cr\$ bilhões de abril/91

SALDO	OPER. CONTINGENCIADAS			OPER. NAO CONTINGENCIADAS		
	EXIGIDO	REALIZADO	EXCESSO (%)	EXIGIDO	REALIZADO	EXCESSO (%)
TOTAL	3.934,2	5.439,1	38.3	7.086,3	12.082,5	70.2
ESTADOS	2.406,2	3.112,3	29.3	3.458,5	7.722,1	123.2
Adm. Direta	983,5	1.279,6	30.1	1.325,2	2.461,2	85.7
Adm. Indireta	1.422,7	1.832,7	28.8	2.133,3	5.260,9	146.6
MUNICIPIOS	271,5	558,0	105.5	384,0	1.055,1	174.8
Adm. Direta	219,6	286,1	30.3	226,6	459,6	102.8
Adm. Indireta	51,9	271,9	423.9	157,4	595,5	278.3
UNIAO	1.256,5	1.768,8	40.8	3.243,8	3.285,3	1.3
Adm. Direta	64,7	67,5	4.3	26,9	78,6	192.2
Adm. Indireta	1.191,8	1.701,3	42.8	3.216,9	3.206,7	(0.3)

TABELA 7

## DIVIDA BANCARIA DO SETOR PUBLICO

em Percentual

LIMITES	LIMITE ATUAL			SALDO EFETIVO		
	CONT. PART.	N. CONT. (*) PART.	TOTAL PART.	CONT. (D/A)	N. CONT. (*) (E/B)	TOTAL (F/C)
BANCOS	100.0	100.0	100.0	44.6	211.8	96.6
OFICIAIS	86.5	92.7	89.6	44.8	224.0	101.8
BNDES	24.3	5.6	15.1	46.4	70.5	50.3
CEF	1.9	77.1	39.0	50.0	275.6	262.1
ESTADUAIS	50.5	9.1	30.1	65.2	103.7	69.2
DEMAIS	9.8	0.9	5.4	(13.4)	154.5	(8.2)
PRIVADOS	13.5	7.3	10.4	43.2	111.0	61.0

(\*) Limite teórico, somente para efeitos de comparação, uma vez que as operações não contingenciadas não estão sujeitas a limites, pelas regras atuais da Resolução 1.718.

## **CAPÍTULO 7 - QUE CRISE É ESTA ? ELEMENTOS TEÓRICOS EM REVISÃO**

### **Introdução**

A identificação da crise econômica e seu diagnóstico se associam ao instrumental analítico que as tornam "legíveis" aos olhos daqueles que por elas são afetados.

Uma vez que se pôde acompanhar o movimentos de centralização decisória em mãos da União, seus vínculos com um sistema financeiro que se torna mais significativo na dinâmica de acumulação capitalista no Brasil, o caráter do endividamento das instâncias governamentais subnacionais e as restrições que lhes são impostas ao uso planejado dos recursos financeiros e a efetivação de investimentos sociais, resta indagar: como se pode perceber este processo ?

Neste capítulo são examinadas as distintas construções teóricas, suas possibilidades explicativas e seus limites.

### **7.1. Orçamento e Moeda : A Visão Ortodoxa**

**"As finanças públicas estudam as atividades governamentais de tributação e despesas"**

**O. Eckstein**

Nesta seção serão analisados alguns supostos comuns às teorias ortodoxas de base neoclássica \_ monetaristas, neokeynesianas e novo-clássicas \_ de modo que através de suas propriedades possa ser avaliada a sua pertinência no que toca a crise fiscal. O Estabelecimento de seus limites conduzirá aos elementos abordados nas teorias subseqüentemente revisadas neste capítulo.

O ponto de partida para a verificação das possibilidades explicativas da teoria ortodoxa é buscar os seus fundamentos analíticos.

Numa crise em que estão colocados os problemas fiscais-financeiros, 2 elementos se

caracterizam como básicos para o transcorrer das demais inferências realizadas: a referência orçamentária e o microfundamento de difusão monetária.

Quanto ao primeiro, a afirmação de Hicks (1961, 316p) parece bastante elucidativa: "o equilíbrio é o coração da política fiscal, e acima de tudo a relação entre a despesa corrente e as verdadeiras rubricas da despesa do Orçamento pois indicam a contribuição do governo para com a poupança ou despoupança da economia".

O orçamento fiscal se constitui, segundo esta visão, na referência analítica básica para a análise das questões do endividamento público brasileiro em todas suas instâncias governamentais. As ações governamentais são equiparadas às dos demais agentes econômicos através da aplicação microeconômica da taxa interna de retorno das ações públicas. Segundo este pensamento convencional, **a instabilidade é gerada a partir do desequilíbrio orçamentário** (despesas maiores que as receitas \_ no processo de

crescimento de ambas) repercutindo em expansão de moeda e, por conseguinte, desestabilização dos preços.

A percepção dos movimentos fiscais é concentrada no eixo sistema arrecadador-eficiência alocativa onde os gastos do governo\_ em maior ou menor grau, conforme a *crença vigente*\_ provoca o efeito crowding-out deslocando os investimentos privados e diminuindo relativamente a renda global devido sua ineficiência intrínseca. Há aí um efeito "bumerangue" na medida em que processa-se um queda relativa das receitas públicas oriunda da perda tributária da renda que poderia ter sido gerada. Este efeito é acentuado pela rigidez para baixo das despesas públicas o que acelera os déficits e aprofunda o desequilíbrio fiscal\_ que compromete o "bem-estar" futuro ao transferir para as próximas gerações o seu ônus.

A dívida pública se constitui, assim, numa operação de antecipação de receita através da efetivação de desequilíbrios orçamentário conjunturais provocados por um Estado ineficiente.

Mas o endividamento implica expansão de moeda cabe indagar: como esta é incorporada na ótica teórica de modo a ser compatível com a visão do Estado ?

O Estado é tratado como sendo externo a economia atuando apenas no âmbito do consumo. Por outro lado, a moeda é considerada como um "véu" frente aos movimentos da economia "real" - isto é verdade mesmo para aqueles que admitem oscilações de curto prazo, se são levados as últimas conseqüências os microfundamentos. A moeda é considerada apenas mais um vetor na matriz de equilíbrio walrasiano, mas para que possa cumprir o seu papel de viabilizador neutro do intercâmbio é suposta equiproporcionalmente distribuída entre os agentes econômicos. Sem este suposto "microeconômico" não se pode sustentar o seu efeito macronominal ou sua neutralidade no sistema de preços.<sup>1</sup>

---

1- Uma investigação mais profunda mostraria a contradição inerente a esta formulação, pois o "desejo de obter moeda" vinculam-se a sua função de reserva de valor pra que possam existir trocas intertemporais, facilitador das trocas (que possui custos) e um leque de elementos que tornaria sua preferência positiva e portanto alteradora dos preço as relativos. Mas o leitor compreenderá que esta análise se afasta do que aqui é proposto.

Contudo, como foi mostrado na segunda parte deste trabalho, o processo de endividamento brasileiro e em particular o que se deu nas instâncias subnacionais é provocador de mudanças tanto na posição dos agentes públicos quanto privilegia um segmento restrito dos agente econômicos privados (Os Bancos) em detrimento de outros participantes como os produtores exclusivamente voltados para o mercado interno e de pouco entrosamento com o sistema creditício.

Mas quanto ao endividamento, seria ele explicado por desequilíbrios orçamentários conjunturais ? Atuaria o governo apenas no âmbito da despesa agregada ? O limite de seu endividamento estaria apenas na capacidade de pagamento dos contribuinte\_ como afirma a teoria convencional ?

As respostas a estas perguntas podem ser dadas no transcorrer das seções que se seguem na medida em que explicitam um outro papel do Estado frente a economia e, portanto, outros condicionantes de seu endividamento.



## **7.2. Estado e Fiscalidade : O Esboço Regulacionista**

Poucos são os regulacionistas que se envolveram com a questão fiscal. Entre estes poucos encontram-se os trabalhos de Delormé (1984) e Theret (1981) dos quais serão tecidos alguns comentários.

Estes autores se contrastam com a "visão ortodoxa" anterior fundamentalmente por perceberem o Estado capitalista em seu papel de coordenador da dinâmica sócio-econômica e a crise que nele repercute como sendo originada pelo próprio movimento de acumulação contemporânea.

Para Delormé, o ponto de partida para uma análise do papel do Estado é a despesa pública. Contudo, a ausência de uma investigação histórica do papel do Estado levaria a uma série de equívocos.

1o) Aceitar a confusão entre forma pública e forma de despesa;

2o) Identificar a crise atual como crise do Estado Providencial;

3o) A falsa oposição entre Estado e mercado;

4o) A pseudo-dicotomia entre o econômico e o social.

Para este autor, o perfil da intervenção do Estatal vincula-se aos determinantes da crise atual. Primeiramente, o conflito capital-trabalho repercutiriam no estabelecimento de um conjunto de regras, direitos e obrigações que exigiriam uma intervenção estatal que refletiria-se na institucionalização de compromissos onde os benefícios são permanentemente colocados frente a capacidade de financiamento do Estado constituindo-se em elemento explicativo do desemprego estrutural.

Um segundo aspecto, é que este contexto exige uma redefinição dos poderes do Estado no nível territorial e, um terceiro aspecto, é que o espaço de manobra da política econômica é reduzido. A crise é decorrente da possibilidade de intervir dentro do parâmetro vigente e não pela

extensão das despesas públicas. Desta forma, coloca em cena elementos que exigem a participação do Estado e não poderiam (se bem entendidos) ser avaliados através de procedimentos como as taxas internas de retorno referenciando a sua eficiência alocativa frente às outras possibilidades de efetuação.

Por sua vez, Theret parte de um ponto bem distinto. Para ele o Estado "é relação social de imposição no sentido pleno do termo e, por si mesmo, a negação da relação de troca generalizada que é o capital". As finanças públicas tornam-se, assim, no principal instrumento dessa relação social de imposição. As finanças públicas exercem também um papel de adesão ao sistema internacional através de suas conseqüências sobre a política do comércio exterior e a dinâmica do endividamento externo.

Este autor, fala das "metamorfoses fiscais do capital" que se dão em 2 sentidos. I) da circulação do capital dinheiro para renda proveniente de impostos, II) das receitas dos tributos em disponibilidades para gestão coletiva.

Apesar deste autor não conceber os movimentos do poder público como dicotomizados da economia\_ o que se constitui um *avanço* se comparado à perspectiva ortodoxa\_ sua visão de Estado leva a crer que este se encontra acima da sociedade. Além disto, existe uma questão de construção lógica: o capital, enquanto elemento social dinâmico que busca a autovalorização, subordina as trocas abarcando os movimentos da moeda e (não sem conflito, é verdade) do Estado \_ que deve "desvalorizar o capital" e assim manter as taxas de lucro de modo que o processo de autovalorização continue.

Para a leitura que é feita da dívida dos estados e municípios, neste trabalho, esta percepção é essencial pois permite ver o processo de endividamento público como uma modalidade de valorização do capital que determina o curso do dinheiro. Neste sentido, o prosseguimento da investigação das elaborações teóricas\_ expostas nas seções seguintes\_ permitirá um aprofundamento destas questões.

O papel dos bancos é crucial para a compreensão da dinâmica instável da economia. Os bancos não são meros intermediários financeiros, e sim *mercadores de dívidas* e alimentam um processo de criação de dinheiro provisório: o crédito.

A viabilidade deste mundo de papel repousa, segundo Minsky (1982), nos fluxos de caixa. A estabilidade ou instabilidade depende da capacidade dos agentes contratantes de empréstimos pagarem estas dívidas. Neste contexto, desenvolve o conceito de instabilidade financeira que teoriza sobre como a economia gera endogenamente estruturas financeiras capazes de provocar não só crises financeiras, mas uma crise que atinge a economia como um todo\_ se constitui numa teoria da instabilidade da economia capitalista e envolve uma teoria do investimento e uma teoria financeira do investimento: "as finanças são o motor da economia contemporânea".

Esta percepção se reflete na compreensão das finanças públicas e nos seu processo de endividamento. Diferente dos economistas ortodoxos, estes autores não compreendem o

keynesianismo como um fiscalismo de curto prazo; o Estado contemporâneo não atua somente sobre o consumo e sua dívida pública não é uma mera antecipação de receita. O capitalismo contemporâneo envolve um forte imbricamento dos governos com a dinâmica produtiva.

Esta ótica implica numa revisão do entendimento do Estado junto a intermediação financeira. As finanças públicas não se restringiriam ao fiscal (arrecadação e alocação dos recursos); a dicotomia entre política financeira e monetária inexistente; finalmente, diante da instabilidade do sistema financeiro o estado passa a ser a âncora do capitalismo como validador último dos débitos e créditos. Minsky (1986).

Os déficits são formados na crise econômica se colocando como condição para que junto a junto com as autoridades monetárias permita a explosão de outra sequência de investimentos, inflações e crises. É neste contexto que os recursos tributários se

transformam em capital financeiro\_ permitindo a autonomia relativa do capital bancário.

Como afirma Santos(1991), interpretando Minsky, estes movimentos repercutem numa fragilização financeira do Estado que não é captada pela visão tradicional.<sup>3</sup> Pois:

1) do lado fiscal, perde potência o sistema tributário enquanto instrumento de financiamento; 2) por parte do financeiro, representado pelo bancário e outras modalidades de intermediação, há uma "eclipse" devido a sua operação em linhas de crédito de longo prazo e baixas taxas de juros mais baixas se comparadas às do setor privado; 3) no monetário, o poder de emissão do BANCEN é devastado em razão da pesada dívida pública, oriunda da estatização da dívida externa e sustentação da posições deficitárias dos intermediários financeiros; 4) do patrimonial, com a desaceleração econômica emerge um processo de despatrimonialização do Estado via transferência de ativos para o capital via mercado de capitais.

---

<sup>3</sup>-Sintetizamos aqui suas observações quanto a esta crise que, segundo afirma, "não é só fiscal, é uma crise mais abrangente das finanças do Estado capitalista" Santos(1991, 174p).

críticas quanto a percepção do limite do endividamento.

Esta leitura é feita através de autores como Brunhoff(83), Corazza(94), Paulani(91) e Mollo(90) que recuperam se utilizam da economia política<sup>4</sup> e a compreensão da economia capitalista como estruturalmente "monetária".

O dinheiro se origina da própria finalidade e da forma de organização da economia sendo, portando, seu elemento constitutivo. Assim como afirma Mollo (1991), " o dinheiro surge da própria contradição interna da mercadoria entre valor de uso e valor de troca e da impossibilidade de expressar o seu valor em si mesma." Dinheiro é a forma do valor e o crédito sua forma mais desenvolvida.

Mas pensando diferente dos pós keynesianos, "a verdadeira âncora do dinheiro é o movimento da economia" \_ diz Mollo (op cit)\_ de

---

<sup>4</sup> - Entendida como um conjunto de categorias que compreendem a economia capitalista como um processo de organização social onde a valorização do capital permeia as relações entre os agentes econômicos reproduzindo a desigualdade estrutural dos atores econômicos.



onde vem sua estabilidade enquanto padrão de valor da mercadoria (e não da capacidade institucional do BC, como afirma Minsky). É na sua forma capital que o dinheiro se constitui plenamente, se tornado "sujeito que comanda as trocas e não mais apenas meio de realizá-las".

Na condição de moeda a autodeterminação do dinheiro enquanto forma de valor não se completa. É preciso superar sua função de meio de troca constituindo-se em fim do movimento do movimento de valorização do valor. Quando isto acontece, afirma Corazza(94) acompanhando Marx, a economia tornar-se-á monetária e o dinheiro terá se transformado em capital!! <sup>5</sup>

Neste sentido, seria função do sistema financeiro público validar a criação de crédito privado, como afirma Minsky ?

Este procedimento implicaria em comprometimento da conversão do dinheiro do BC

---

<sup>5</sup> Como síntese do dinheiro e da mercadoria, o dinheiro se constitui em capital que retorna sempre a si se transformando em processo ou na "contradição em movimento". Paulani (91).

enquanto moeda internacional. O processo, portanto, em restrição à garantia da qualidade do dinheiro, como afirma Corazza (op cit, 129p): "o Banco Central não cria dinheiro, porque dinheiro é o valor mercantil, mas ele cria o suporte material para que o valor se manifeste como dinheiro. A aceitação social dos bilhetes do Banco Central indica que eles são dinheiro, porque conseguem ser veículos de valor. O Banco Central tem o poder de emitir, mas não de garantir a sua qualidade, pois esta expressa sua capacidade de expressar o movimento de geração e valorização do valor, fato que depende das forças que governam os negócios da economia."

Esta percepção se aproxima do real papel e conflito dos bancos estatais no Brasil frente ao processo de endividamento das instâncias subnacionais de governo uma vez que o sistema público deve administrar as lógicas, nem sempre convergentes, do financiamento público e controle do crédito criado para tanto, de um lado, e, por outro, o processo de valorização financeira privada que estimula o inchaço dos passivos dos bancos estaduais e federais .

## CONCLUSÃO

O conceito de fragilização pública  
recíproca que se procurou desenvolver neste trabalho visa a elucidação de um processo de desmobilização do aparelho do Estado, próprio de sociedades com os seguintes aspectos:

- 1- grande diversidade produtiva,
- 2- forte presença do Estatal na dinâmica econômica,
- 3- complexas relações intergovernamentais,
- 4- setor financeiro com elevada concentração bancária e desenvolvimento precário das funções de financiamento de longo prazo\_ no que tange aos seus componentes privados.

O processo de fragilização recíproca caracteriza-se por sucessivas restrições de ação (no plano da programação financeira, da execução de infraestrutura ou da prestação dos serviços sociais) que as distintas instâncias governamentais interpõem entre si, seja como forma intencional de política administrativa e

econômica, seja por transmitirem às demais uma proporção das restrições que lhes advêm.

Os mecanismos de transmissão com que as instâncias públicas atingem umas as outras deslancham por canais diferenciados — os obstáculos ao planejamento e execução que o governo federal coloca aos governos subnacionais se dão por meios distintos dos obstáculos que sofre por parte destas instâncias.

Assim o Governo central limita as ações dos demais governos

A) através da concentração fiscal em mãos da União (cap 1);

B) ao determinar diretrizes programáticas (cap 2);

C) via desarticulação institucional dos órgãos federais e das impossibilidades de coordenação do complexo aparelho público administração (cap 3);

D) com a imposição de normas de diversas naturezas, mas sobretudo financeiras aos estados e municípios (cap 4 e 5);

Neste contexto, os governos subnacionais (os estados e municípios) se submetem à um movimento do **endividamento induzido** — idéia desenvolvida aqui nos cap. 2 e 3 — que é realimentado pela posição de liquidez dos grandes grupos empresariais na década de 80 que tem nos bancos privados seu maior representante ( cap 3 e 4), possuindo efeitos desastrosos nos Tesouros estaduais.

Esta dinâmica repercute em queda simultânea da poupança corrente e dos investimentos sociais, comprometendo às possibilidades de implementação da descentralização dos serviços sociais almejada na Reforma Constitucional.

Os governos subnacionais "retribuem" em forma de instabilidade econômica de escala nacional às restrições advindas do Governo federal.

Seu impacto maior se dá em dois âmbitos:

- 1) os passivos bancários e
- 2) os fundos sociais.

O "inchaço" dos Tesouros estaduais refletem-se em passivos a descoberto que, por um lado, atinge o mercado interbancário, devido ao peso dos demandantes públicos, pressionando o aumento de juros e, por outro, implica em intensificação da instabilidade monetária com a efetivação de créditos duvidosos (sem contrapartida no fluxo real).

Por sua vez, a utilização dos procedimentos de contração de dívida da administração indireta, avalizada pela administração central não é devidamente notada nas contas nacionais. Esta modalidade de endividamento tem como um dos "locus" privilegiados os fundos sociais e implicam num déficit federal muito maior do que o divulgado.

Os dois sentidos de restrição às ações governamentais revertem-se na impossibilidade de coordenação da dinâmica social e econômica no Brasil contribuindo para deslegitimação do Estado Nacional espaço para o discurso da privatização dos ativos públicos\_ já que a insuficiência das receitas operacionais encaminhou para movimentos de dívidas que inviabilizando o atendimento aos serviços públicos move-se no sentido da despatrimonialização.

Procurou-se na revisão teórica (cap 7) mostrar como este quadro não pode ser percebido exclusivamente pelo parâmetro do equilíbrio fiscal, das dicotomias privado-público, real-monetário \_ com seus respectivos supostos de neutralidade da distribuição da moeda e externalidade da ação estatal.

Buscou-se assim um marco teórico que tratasse a dimensão financeira como essencial e estreitamente vinculada com a dinâmica econômica como um todo, mas sem deixar de perceber que a lógica e os limites das relações de débito e crédito (o endividamento) estão no movimento de

autovalorização do capital e não nos instrumentos  
e instituições de controle da moeda.



## **BIBLIOGRAFIA CITADA**

AFONSO, J.R. e SERRA, J. (1991) As Finanças Públicas, Municipais: Trajetórias e Mitos. IE-TD, Nº 3, UNICAMP.

AFONSO, J.R. e SOUZA, M.C. (1986) O Sistema de Relações Financeiras Intergovernamentais e Seu Papel no Financiamento de Estados e Municípios. Finanças e Tributação, Recife, 3(10):17-29.

ALVES, V.S. (1994) Finanças Municipais & Reforma Fiscal, Salvador, UFBA.

BAHIA. (1989) Questões Financeiras Atuais. Org. Milton Santos Filho. Salvador: UFBA/FCE/CME.

BARROS, O De. (1993) O Ajustamento Externo dos Anos 80 Diante das Principais Transformações em Curso no Cenário Mundial. Org. Milton Santos Filho. São Paulo, Hucitec.

BELLUZZO, L.G.M e Mello, J.M.C. (1983) Reflexões Sobre a Crise Atual in: Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Vol I, São Paulo, Brasiliense.

BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diversos Exemplos.

BRASIL, Congresso Nacional do. (1989) Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, MEC.

- BRUNHOFF, S. (1983) A Política Monetária. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- Comissão Executiva Para Reforma Fiscal-CERF. (1993) O Sistema Bancário Estatal in: Reforma Fiscal. DBA. Org. Ari Oswaldo Mattos Fº.
- CORAZZA, G. (1994) Dinheiro, Instabilidade e Gestão Monetária Ensaio Fee, Porto Alegre, (15)1:111-131.
- DELORME, R. (1984) Compromis Institutionalisé, État Inséré et Crise de l'Etat Inséré in: Critiques de L'Economie Politique. 26/27:149-60.
- DREIZZEN, J.J. (1986) O Conceito de Fragilidade Financeira num Contexto Inflacionária. Rio de Janeiro. BNDES.
- FIORI, J.L. (1989) Sobre a Crise do Estado Brasileiro. Revista de Economia Política 9(3): 104-137.
- ECKSTEIN, O. (1977) A Economia Financeira\_ Introdução à Política Financeira, Rio de Janeiro, Zahar .
- FIORI, J.L. e LESSA, C. (1991) E Houve uma Política Nacional Desenvolvimentista ? Ensaio FEE, Porto Alegre, 12(1):176-97
- HICKS, U.K. (1961) Finanças Públicas, Rio de Janeiro, Zahar.

- KANDIR, A. (1990) A Dinâmica da Inflação, São Paulo, Nobel.
- MARX, K. (1985) O Capital. São Paulo, Abril Cultural.
- MENEGHETTI N<sup>o</sup>, A. (1991) A Crise das Finanças dos Municípios Capitais-Estaduais nos Anos 80. Ensaio FEE, Porto Alegre, 11(2):429-441.
- MINSKY, H. (1982). Inflation, Recession and Economic Policy. Armonic. E. Sharpe.
- \_\_\_\_\_ (1986) Stabilizing an Unstable Economy. New Haven. Yale University.
- MOLLO, M.L.R. (1992) Ricardo e Marx Sobre o Valor e Moeda in: SILVA, M.L.F. (Org) Moeda e Produção: Teorias Comparadas, Ed. UNB.
- MORAES Jr, O.C. (1991) Da Reforma Monetária à Crise Financeira dos Estados. Ensaio FEE, Porto Alegre,
- MUNHOZ, D.G. (1991) Os Governadores Reféns. Folha de São Paulo, São Paulo. 13 de abril.
- MYRDAL, G. (1985) Aspectos Políticos da Teoria Econômica. São Paulo, Nova Cultural.
- O'CONNOR, J. (1973) The Fiscal Crisis of State. St. Martin's Press, New York.
- OLIVEIRA, N. (1993) Política Econômica e Fragilização Financeiro do Estado (80-85). Cadernos do CEAS N<sup>o</sup>. 146, jul/ago, 20-35p.

- PAULANI, L.M. (1991) Do Conceito de Dinheiro e do Dinheiro como Conceito. São Paulo. Abril Cultural.
- PEDRÃO, F.C. (1989) Hegemonia, a Esfera Pública e a Distribuição no Brasil. Salvador
- \_\_\_\_\_ (1992) Economia e Pensamento Crítico. Salvador. UFBA (mimeo).
- REZENDE, F. & Afonso, J.R. (1988) O (Des)Controle do Endividamento de Estados e Municípios- Análise Crítica das Normas Vigentes e Propostas de Reforma. Rio de Janeiro, IPEA.
- REZENDE, F. e LOBO, T. (1986) Competências Tributárias em Regimes Federativos. Finanças e Tributação, Recife, 3(9) abril/jun: 28-32.
- RIBEIRO, C.A.C. (1993) Crise Fiscal em Municípios: Uma Discussão Teórica acerca de suas Causas, Indicadores e Instrumentos. Planejamento e Políticas Públicas. 4(9):73-99.
- ROBINSON, J. Ensaio Sobre a Teoria do Crescimento Econômico (Col. Os Economistas), São Paulo, Abril Cultura.
- ROARELLI, M.L.M. (1993). O Controle do Endividamento de Estados e Municípios, 635-680p, in: Reforma Fiscal, DBA. Org. Ari Oswaldo Mattos Fº.

- SANTOS, R.S. (1991) A História das Idéias Sobre o Estado e as Finanças Públicas no Capitalismo. Tese de Doutorado. Salvador.
- SANTOS Fo, M.S. (1994) Finanças Regionais. São Paulo, Hucitec (prelo).
- SERRA, J. (1983) Ciclos e Mudanças Estruturais do Pós-Guerra. in: Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Vol I, São Paulo, Brasiliense.
- SILVA, M.B.A. (1983) A Situação Financeira dos Estados e Municípios e a Proposta de Uma Nova Discriminação de Rendas e Encargos Públicos. Fisco & Finanças, Recife, 3(16):6-11.
- SUDENE. (1988) Endividamento dos Estados da Região Nordeste: Origens, Situação atual e Propostas para seu Adequado Equacionamento.
- TAVARES, M.C. (1983) "O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente" in: Desenvolvimento Capitalista No Brasil, V.2, São Paulo, Brasiliense.
- THERET, B. (1981) Etat Capitalist, Finances Publiques et Reproduction Sociale. Paris, Universita Paris I.
- VELLOSO, R.W.R. (1993) Origens e Dimensões da Crise Fiscal Brasileira. In: Reforma Fiscal, DBA. Org. Ari Oswaldo Mattos Fº.