

**Texto para Sessões Ordinárias**  
**Área:** Economia e Estado  
**Nome do Autor:** Danilo Jorge Vieira  
**Endereço eletrônico:** [dj.vieira@yahoo.com.br](mailto:dj.vieira@yahoo.com.br)

**Finanças públicas e desenvolvimento econômico regional:  
as implicações do ajuste fiscal para as políticas estaduais de fomento**

**Resumo:** O artigo analisa o ajuste fiscal dos estados após a implementação do Plano Real, com o objetivo de verificar as conseqüências para as suas políticas de desenvolvimento local. A idéia central do texto é que os novos parâmetros de gestão das contas públicas – estabelecidos no bojo da renegociação da dívida estadual (Lei 9.496/1997) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – inibiram as estratégias constituídas pelos estados para induzir o crescimento das bases econômicas instaladas em seus domínios territoriais, obscurecendo, assim, as perspectivas de desenvolvimento regional em grandes proporções.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Finanças públicas. Responsabilidade fiscal. Desequilíbrios regionais. Endividamento público.

**Abstract:** The main purpose of this article is to analyze the consequences of the fiscal adjustment of the states for its development policies during the period after the “Real Plan” (1994/2005). The central idea of the text is that the new parameters of administration of the public budget – established in the process of the renegotiation of the state debt (Law 9.496/1997) and in the LRF (“Fiscal Responsibility Law”) – inhibited the strategies constituted by the states to induce the growth of the economic bases installed in its territorial domains, obscuring the perspectives of the regional development in large scale.

**Keywords:** Regional development. Public finance. Fiscal responsibility. Regional inequalities. Public debt.

## **Introdução**

O artigo discute o ajustamento fiscal dos estados a partir do Plano Real, buscando refletir sobre as conseqüências para as possibilidades de implementação de políticas direcionadas a enfrentar as marcantes disparidades econômicas regionais do país. Sustenta que os novos parâmetros de gestão das contas públicas, estabelecidos no bojo da renegociação da dívida estadual (Lei 9.496/1997) e aprofundados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000 –, representaram um ponto de ruptura com as condições até então prevalecentes, conduzindo à desarticulação das estratégias fomentadoras constituídas pelos estados para apoiar a modernização e o crescimento das bases econômicas instaladas em seus domínios territoriais. Não sendo acompanhado de uma simultânea recuperação mais incisiva da União para ao menos contrabalançar a drástica queda

dos investimentos, tal processo deixou como saldo remanescente perspectivas bem mais acanhadas de retomada de um novo ciclo de desenvolvimento, problematizando ainda mais a evolução dos desequilíbrios regionais brasileiros.

O texto está dividido em duas seções, além desta parte introdutória e das considerações finais. Na primeira seção, são abordados alguns aspectos da atuação dos estados na sustentação de estratégias autônomas de desenvolvimento nas duas décadas imediatamente anteriores ao Plano Real. Essa discussão inicial atende a dois propósitos. Em primeiro lugar, busca apontar o papel ativo que os estados desempenharam na “questão” regional, destacando que suas políticas isoladas potencializaram o processo de desconcentração espacial das atividades econômicas na década de 1970 e conseguiram, em certo sentido, reduzir os impactos da crise dos anos 1980 sobre a estrutura produtiva local. Em segundo lugar, identifica, em linhas gerais, as condições que permitiram essa atuação fomentadora, o que é essencial para aquilatar em que medida o ajustamento fiscal no pós-Real iria significar um rompimento com os padrões predominantes no momento anterior. A segunda seção encarrega-se de analisar o ajuste empreendido e suas implicações para a capacidade dos estados agirem a favor da expansão de suas economias.

### **1) Breves aspectos sobre a atuação fomentadora dos estados**

O setor público exerceu papel ativo na configuração espacial da economia brasileira. Se no bojo da industrialização e da integração do mercado nacional, sancionou a emergência de um arranjo centralizado das atividades produtivas no Sudeste e, principalmente, em São Paulo, a partir de 1970 deu substância e suporte ao processo de desconcentração colocado em curso naquela década, implicando num movimento de convergência das rendas regionais e estaduais medidas pelo Produto Interno Bruto (PIB) – embora em dimensões insuficientes para modificar as marcantes assimetrias já constituídas<sup>1</sup>. Tal evolução não foi, entretanto, resultado da atuação isolada do governo central, que municiado com amplos instrumentos de política econômica desde as reformas tributária, financeira e administrativa dos anos 1960, sustentou investimentos e proveu crédito, infra-estrutura, incentivos e subsídios de toda ordem a favor de um crescimento econômico menos concentrado regionalmente. As administrações estaduais também buscaram constituir mecanismos próprios de estímulo a suas respectivas economias,

<sup>1</sup> A constituição do aparato estatal que serviu de suporte à industrialização é abordada longamente em Draibe (1985). Mello (1987, p. 89-173) e Tavares (1998b, p. 123-195) interpretam a conjunção entre Estado e industrialização no caso brasileiro. Os determinantes históricos da concentração regional, a partir da evolução da indústria, são tratados em Cano (1998b) e, numa visão alternativa, por Oliveira (1981). Detalhada análise da integração do mercado nacional e da divisão inter-regional do trabalho que ia se conformando no âmbito daquele processo é apresentada em Cano (1998a, p. 149-301).

de modo a aproveitar a retomada do ciclo expansivo do período para capturar o maior volume possível de investimentos.

Em verdade, desde a década de 1950 pelo menos, quando a questão regional foi revigorada e passou a integrar de forma mais sistemática a agenda nacional, diversos estados lançaram-se num esforço de modernização das estruturas produtivas locais, cuja estratégia central residia na industrialização a qualquer custo. Proliferaram, a partir de então, inúmeras iniciativas de fomento em âmbito estadual, com a criação de bancos de desenvolvimento, companhias de distritos industriais, secretarias de planejamento, concessionárias de energia elétrica, órgãos de pesquisa e de promoção industrial etc. Esse aparato institucional foi dinamizado por fontes líquidas de recursos, de origem interna e externa, tornadas disponíveis no bojo da retomada do crescimento e das referidas reformas da década de 1960, na medida em que favoreceram a ampliação do gasto público.

Embora as mudanças impetradas pelo Regime Militar tenham sido reconhecidamente centralizadoras, estabelecendo uma relativa subordinação das instâncias subnacionais às determinações traçadas em âmbito federal, os estados encontraram espaços para manipular variado elenco de instrumentos de natureza fiscal e financeira na atração de investimentos. Uma situação aparentemente contraditória, mas que se explica por diversos fatores. Deve ser considerado, primeiramente, que o engajamento dos estados em projetos isolados de industrialização estava, de maneira geral, alinhado às orientações nacionais de crescimento acelerado. Muitas das políticas estaduais de desenvolvimento regional encontrariam amparo e estímulo no plano federal. É o que pode ser percebido com a verificação do tratamento dado ao endividamento dos estados no período. As regulamentações foram, desde o final dos anos 1960, modificadas seguidamente para permitir a contratação de crédito além dos limites legalmente previstos. A preocupação – naquele momento caracterizado pela existência de condições favoráveis de liquidez do mercado financeiro internacional e de grande dinamismo dos fundos de poupança compulsória (FGTS, PIS, PASEP etc.) – era muito mais o de direcionar os recursos captados para o financiamento de despesas de capital do que o de controlar os níveis de endividamento.

Ademais, as reformas da década de 1960 engendraram e permitiram o estabelecimento de intrincadas articulações financeiras entre os entes descentralizados estaduais e federais, que garantiam aos primeiros repasses expressivos de recursos. As mudanças também colocaram à disposição dos estados a alternativa das contratações de empréstimos externos, bem como abriram-lhes o acesso ao mercado de capitais, ao organizar o mercado de títulos da dívida pública. Assim, no campo financeiro,

os governos estaduais, sobretudo os de maior peso econômico, não encontraram maiores dificuldades para financiar os gastos requeridos por seus projetos autônomos de desenvolvimento.

O apoio federal aos gastos com investimento pode ser verificado ainda pelas regras estabelecidas para as transferências de recursos por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que foram crescentemente vinculadas às despesas de capital. Mas, nessa área tributária, a situação dos estados era muito menos confortável, como demonstram as próprias normas de funcionamento do FPE, à medida que concentraram fortemente o poder decisório de gastos no plano federal. Inicialmente, a reforma tributária de 1966 havia estabelecido a obrigatoriedade dos governos estaduais aplicar 50% dos repasses em investimentos. Com o Ato Complementar n.º 40/1968, os valores do FPE, além de reduzidos à metade, passaram a ser vinculados integralmente aos programas de investimentos priorizados pela União. Além do mais, as mudanças implementadas pelo Regime Militar reduziram a participação dos estados na carga tributária, vetaram o poder de instituir novos impostos e transferiram a prerrogativa de estabelecer alíquotas para o Executivo federal e o Senado.

Mesmo em tal situação francamente desfavorável foi possível aos governos estaduais manipular o Importo sobre Circulação de Mercadoria (ICM) – criado em substituição ao Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) – como instrumento de atração de investimentos, muito por conta do consentimento das próprias autoridades federais. No bojo da reforma tributária, foi aprovado o Ato Complementar n.º 34/1967 (na seqüência da Lei 5.172/1966), permitindo aos estados criarem incentivos fiscais baseados no principal e mais produtivo imposto que lhes competia. Os benefícios, contudo, deveriam ser negociados e aprovados por meio de convênios acertados entre todas as administrações estaduais da mesma região, o que não impediu a emergência de uma típica “guerra fiscal”. Para coibir as disputas, o governo federal unificou e passou a coordenar as reuniões dos secretários estaduais da Fazenda em âmbito nacional a partir de 1970, o que se desdobrou, mais tarde, na constituição do Conselho de Política Fazendária (Confaz), por meio da Lei Complementar n.º 24/1975, implicando no arrefecimento de muitos programas explícitos de incentivos fiscais adotados até então. Isso não significa dizer que as estratégias fomentadoras estaduais foram desarticuladas desde então. Ao contrário, foram preservados e ganharam maior importância outros instrumentos igualmente manejados pelos estados para induzir a expansão e a modernização das bases econômicas instaladas em seus domínios territoriais, entre os quais os gastos diretos na construção e melhoria da infra-estrutura; o

provimento subsidiado de financiamento e de garantias creditícias e os aportes diretos de capital nos empreendimentos estimulados<sup>2</sup>.

É preciso frisar, entretanto, que o espaço para uma atuação isolada e competitiva dos governos estaduais a favor de suas respectivas regiões foi contido em vários aspectos sob o manto autoritário do Regime Militar, muito em decorrência das referidas reformas, que conferiram grande poder coordenador à União, impondo mesmo uma relativa subordinação das diversas políticas locais de desenvolvimento às diretrizes estabelecidas em plano nacional. De qualquer forma, o novo arcabouço no qual as finanças públicas passaram a ser operadas, considerando todas as unidades governamentais, habilitou o aparato estatal a atuar como principal protagonista do processo de desconcentração produtiva dos anos 1970. Dispondo de variados mecanismos para captar e direcionar recursos, o setor público pôde implementar políticas de desenvolvimento regional e constituir fartos incentivos creditícios, fiscais e cambiais; efetuar pesados investimentos na construção de infra-estrutura de energia, transporte e telecomunicação, aprofundando a sua abrangência geográfica; comandar inversões expressivas das estatais em diversos ramos produtivos; articular as empresas públicas e os capitais privados nacionais e estrangeiros em empreendimentos de grande envergadura; liderar projetos setoriais e dar suporte ostensivo às exportações. As forças desconcentradoras contidas nesse conjunto de ações foram indubitáveis, à medida que criou condições para a implantação de nova capacidade produtiva nas mais variadas atividades econômicas e porções territoriais do país<sup>3</sup>.

O que deve ser retido, por ora, é que a atuação dos estados a favor das bases produtivas de suas jurisdições, mesmo relativamente subordinada às diretrizes traçadas pela União, foi importante para alargar as oportunidades de expansão que haviam sido abertas no âmbito dos planos de desenvolvimento nacional. Adicionalmente, e como decorrência disso, as perspectivas de desconcentração econômica foram potencializadas, atendendo, assim, às estratégias definidas pelo governo federal de promover uma configuração territorial da economia brasileira menos centrada nas áreas primazes sudestinas<sup>4</sup>. Tais opções de políticas isoladas de fomento, entretanto, tiveram desdobramentos de longo alcance para as finanças estaduais, sobretudo no que se refere ao endividamento.

---

<sup>2</sup> Para maiores detalhes, ver o trabalho de Cavalcanti & Prado (1998, p. 73-80).

<sup>3</sup> A dinâmica e os fatores explicativos da desconcentração produtiva nesse período estão em Cano (1998a, p. 312-327), Guimarães Neto (1997, p. 53-69) e Diniz (2002, p. 87-92). Uma síntese das principais formulações é apresentada em Pacheco (1998, p. 209-229).

<sup>4</sup> Uma visão bastante abrangente do conjunto das experiências de desenvolvimento regional e estadual é apresentada em Affonso & Silva (1995).

Convém lembrar que um conjunto de fatores já presentes estimulava o crescimento dos passivos estaduais. Por um lado, a centralização tributária limitou a capacidade dos estados sustentar gastos com receitas fiscais, induzindo a contratação de recursos de terceiros como forma complementar de financiamento de gastos correntes e de capital. Por outro, a disponibilidade líquida de fontes internas e externas de crédito reforçava ainda mais a alternativa do endividamento. Não pode ser desconsiderado, contudo, o impacto orçamentário da ampliada estrutura de despesas decorrente do esforço desenvolvimentista dos governos estaduais, cuja contrapartida foi a expansão do estoque da dívida, que chegou a equivaler a quase 80% da arrecadação total de ICM em 1981<sup>5</sup>.

Com posições financeiras deficitárias abrangentes, o rompimento das linhas internacionais de crédito voluntário ao país no início da década de 1980 conduziria os estados a um acelerado processo de deterioração fiscal, reduzindo o espaço para condução de suas políticas autônomas de promoção regional. Mesmo naquela conjuntura adversa, caracterizada por taxas irregulares de crescimento do PIB, aceleração inflacionária, restrições agudas de financiamento e erosão dos recursos tributários, foi possível às administrações estaduais manter, ainda que de forma precária, muito de suas ações de apoio às atividades produtivas locais, conforme sugerem os dados referentes às despesas de capital fixo apresentados na Tabela 1.

<b>Tabela 1</b>		
<b>Evolução dos gastos médios com capital fixo</b>		
Em % do PIB		
	<b>União</b>	<b>Estados</b>
<b>1970/1974</b>	1,67	1,53
<b>1975/1979</b>	1,37	1,20
<b>1970/1979</b>	<b>1,53</b>	<b>1,38</b>
<b>1980/1984</b>	0,76	0,91
<b>1985/1989</b>	0,94	1,33
<b>1980/1989</b>	<b>0,84</b>	<b>1,10</b>
Fonte: IBGE		

Como se vê, os patamares médios de investimentos dos estados nos anos 1980 ficaram próximos aos do decênio anterior, sobretudo entre 1985/1989. Destaca-se também a queda muito mais acentuada das inversões feitas pela União. Importa verificar, então, como os governos estaduais conseguiram encontrar meios para sustentar – embora com reconhecidas dificuldades – esses

<sup>5</sup> 85% dos passivos totais dos estados eram detidos por São Paulo (34%), Rio de Janeiro (13%), Minas Gerais (12%), Rio Grande do Sul (10%), Bahia (7%), Paraná (5%) e Pernambuco (3%).

dispêndios, em níveis não desprezíveis, num cenário marcado pela ausência de fontes adequadas de financiamento, tanto de caráter fiscal quanto financeiro.

No curso da crise aberta pela ruptura do crédito externo no início dos anos 1980, que rapidamente se desdobrou em uma crise fiscal e financeira do setor público de grandes proporções, os estados constituíram um permanente ponto de tensão na execução da política econômica, cujo objetivo principal era o de combater o déficit público, identificado como a principal causa do descontrole inflacionário e dos desequilíbrios do balanço de pagamentos. No breve interregno de 1983/1984, no âmbito de um programa monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e exigido pelos credores internacionais como contrapartida ao refinanciamento dos débitos externos, as autoridades econômicas federais conseguiram promover cortes drásticos de despesas e um severo arrocho creditício, reduzindo as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). A partir de 1985, no entanto, a política fiscal perdeu substância e adquiriu enorme passividade, gravitando entre tentativas frustradas de conter o déficit e o relaxamento de medidas austeras adotadas para controlar as despesas e o crédito ao setor público.

O principal vetor utilizado pelos estados para alavancar gastos foi o do endividamento e, nesse campo, os bancos estaduais desempenharam papel central. Frente às dificuldades cada vez maiores de obter recursos, os governos estaduais passaram a concentrar as Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO), empréstimos e emissão de dívida mobiliária em seus próprios agentes financeiros. A inadimplência foi outro instrumento utilizado como forma espúria de financiamento, à medida que o atraso nos pagamentos de diversas obrigações abria espaços para a ampliação de gastos. As empresas públicas estaduais também compuseram mais uma via alternativa de financiamento, uma vez que as linhas de crédito que contratavam muitas vezes eram excluídas dos limites de endividamento regulados pelo Senado. Em outra frente, os estados buscaram ampliar suas participações na distribuição intergovernamental dos recursos fiscais, logrando mesmo descomprimir a carga tributária e assegurar, na Constituição de 1988, competências impositivas mais extensas – com destaque para a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que incorporou ao antigo ICM, os impostos federais sobre transporte (ISTR), comunicação (ISC), energia elétrica (IUEE), minerais (IUM) e combustíveis (IUCL).

A gestão da crise fiscal nos anos 1980 surge, assim, como incapaz de enquadrar os estados nas determinações da política oficial de conter o déficit público. Mesmo diante da inexistência de fontes adequadas de financiamento, os governos estaduais encontraram brechas para sustentar gastos. Usaram

intensamente seus bancos e empresas públicas; recorreram diversas vezes à inadimplência; mobilizaram as bancadas parlamentares no Congresso Nacional e travaram exaustivas negociações com o Executivo federal para elevar os limites de endividamento, recuperar espaço na arrecadação tributária, obter condições favoráveis para a rolagem de seus passivos e assegurar permanentes operações de salvamento financeiro.

No curso da transição democrática e da fragilização crescente das finanças dos estados, o governo central foi obrigado a se render ao realismo político e econômico do momento, cedendo às pressões e não se furtando de socorrer os estados, de modo que o ônus do ajustamento à nova realidade de financiamento ao setor público, dissipado desde a ruptura das linhas externas de crédito voluntário ao país, recaiu principalmente sobre a União. Ao mesmo tempo em que promoveu cortes severos em suas próprias despesas, o governo federal deu respaldo aos gastos correntes e de investimentos dos estados. Em decorrência de tal processo, a relativa capacidade de coordenação e articulação do poder central foi perdendo, gradualmente, substância, ao passo que as diversas estratégias autônomas de desenvolvimento amparadas pelos estados foram assumindo maior importância no apoio às atividades produtivas – o que, evidentemente, problematizou ainda mais a evolução dos desequilíbrios regionais naquele momento, tendo em vista a restrita amplitude dinamizadora e o caráter desintegrado e desconexo das ações fomentadoras patrocinadas pelos governos locais.

Para o melhor entendimento da questão, convém recorrer à discussão feita por Galvão (2003) a respeito do caráter e do escopo das políticas regionais de desenvolvimento. Partindo da concepção mais geral, de que tais estratégias têm como propósito conferir maior equidade entre as regiões e, assim, minorar as tendências concentradoras intrínsecas ao processo de desenvolvimento, o autor identifica dois modelos de políticas públicas: o “solidário” e o “autocentrado”. O primeiro buscaria, predominantemente, reduzir os desequilíbrios inter-regionais, enquanto o outro teria o objetivo primordial de reforçar e ampliar os potenciais dinâmicos presentes em um determinado espaço econômico.

As políticas solidárias, devido às metas ambicionadas de estabelecer uma distribuição das atividades econômicas e da renda menos concentrada espacialmente, seriam afetas ao poder central, ainda que envolvam, articulada e sinergicamente, as instâncias locais. As autocentradas, por sua vez, imbuídas em perseguir a promoção isolada das estruturas produtivas da própria região, seriam implementadas no âmbito subnacional. Sobressai, desse breve resumo, a diferenciação essencial a ser considerada entre ambos os arquétipos, em que fica evidenciado que as ações autocentradas “[...]”



tendem a promover competição entre as regiões, levando a uma abordagem individualística do desenvolvimento regional, que tampouco assegura um melhor desempenho agregado do conjunto territorial. Para uma região em si, não importa se suas opções favoreçam ou não o desenvolvimento das outras regiões da mesma unidade nacional” (GALVÃO, 2003, p. 82).

A formulação exposta acima ajuda a compreender parte dos dilemas envolvidos na questão do desenvolvimento regional brasileiro na década de 1980. Naqueles anos, enquanto a administração central arcava com os maiores sacrifícios impostos pela crise, reduzindo e contendo gastos onde fosse possível, os governos estaduais encontraram meios para manter investimentos e sustentar, ainda que precariamente, medidas de apoio e promoção das bases econômicas instaladas em seus respectivos domínios territoriais. Contribuíram, assim, para potencializar toda a ambigüidade que cercou a evolução regional do período, pois ao mesmo tempo em que as políticas federais entravam em declínio e enfraquecia-se simultaneamente a relativa capacidade articuladora do governo central, colocando em curso forças que bloqueavam e problematizavam a desconcentração, os estados atuavam, contraditoriamente, em sentido oposto.

Pode-se dizer que as políticas de desenvolvimento mais próximas do tipo solidárias cediam, progressivamente, terreno para outras assentadas em diretrizes autocentradas. As estratégias associadas a objetivos integradores e de amplitude nacional perdiam substância, deixando uma lacuna que ia sendo preenchida por ações isoladas levadas adiante pelos estados, mas agora de forma desordenada e com efeitos dinamizadores muito mais pálidos e bem mais pontuais do ponto de vista espacial.

A contraface dessa peculiar acomodação intergovernamental ao contexto de crise foi a deterioração crescente das finanças dos estados, implicando na explosão dos níveis de endividamento, já pressionados, primordialmente, pelos parâmetros onerosos utilizados na rolagem da dívida e na contratação de recursos de terceiros – situação que se tornou particularmente insustentável após a implementação do Plano Real.

## **2) O ajustamento das finanças públicas estaduais a partir do Plano Real**

O Plano Real submeteu as finanças estaduais a uma drástica pressão. A queda rápida e expressiva da inflação e as elevadas taxas de juros que fundamentaram o programa de estabilização, não apenas expuseram os desequilíbrios fiscais e financeiros dos estados, mas, também, os amplificaram. Muitos dos instrumentos utilizados na gestão das contas públicas perderam a

funcionalidade no novo ambiente macroeconômico, enquanto outros passaram a ser questionados amplamente, porque tidos como ameaçadores à estabilidade alcançada.

De imediato, a brusca redução do patamar inflacionário não permitiu mais acomodar despesas orçamentárias por meio da desvalorização real de seus valores, mediante atrasos de pagamento e reajustes abaixo da variação dos preços. Tal movimento foi tão acentuado que não conseguiu ser contrabalançado nem mesmo pelo impacto positivo da queda da inflação sobre a arrecadação tributária. Ademais, as receitas perderam dinamismo em decorrência das medidas de desoneração das exportações, sustentadas com base no ICMS (Lei Complementar nº 87/1996), as seguidas desvinculações de transferências feitas pela União<sup>6</sup> e os efeitos da revitalizada “guerra fiscal” travada entre os estados.

Por outro lado, a baixa da inflação, que afetou todo o Sistema Financeiro Nacional por conta da contração expressiva das receitas de *floating*, agravou as condições dos bancos estaduais, já comprometidas pela concentração de ativos em operações de crédito e títulos de responsabilidade de seus respectivos controladores. A debilidade dessas instituições acabou realimentando as restrições fiscais e financeiras dos estados, que tinham muito da capacidade de gasto amparada e ampliada de forma considerável pelas mesmas. Adicionalmente, as elevadas taxas de juros ganharam maior vigor ainda na vigência do Plano Real e impulsionaram o endividamento estadual, estreitando as possibilidades de rolagem dos passivos acumulados, bem como as opções de contratação de novas operações de crédito.

O desajuste, por outra parte, era reforçado pelo aumento da participação de financiamentos onerosos – como as (ARO) – na complementação orçamentária, principalmente para a cobertura de gastos primários. A despeito do elevado custo, essa modalidade de financiamento foi, praticamente, a alternativa de captação que restou aos estados devido às restrições legais a novas emissões de títulos estabelecidas por meio da Emenda Constitucional nº 3/1993.

Diante de tal quadro de dificuldades crescentes, as finanças públicas estaduais passaram a incorrer em déficits continuados. A significativa deterioração do resultado operacional de estados e municípios desde o Plano Real sugere a predominância do componente financeiro dos desequilíbrios fiscais. O déficit operacional cresceu de uma média anual de 0,3% para 2,1% do PIB entre 1990/1994 e

<sup>6</sup> O governo central se apropriou de recursos de estados e municípios por meio do Fundo Social de Emergência (FSE), criado em março de 1994 através da Emenda Constitucional Revisora nº 1. A vigência do FSE foi prorrogada posteriormente pela Emenda Constitucional nº 10/1996, que também lhe deu a nova denominação de Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF). Em 2000, o FEF foi substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), estabelecida pela Emenda Constitucional nº 27.

1995/1998, contribuindo com mais de 35% da piora do resultado operacional agregado do setor público no mesmo período<sup>7</sup>. A extensão e a profundidade da crise exigiram, outra vez, o auxílio mais amplo do governo central, prática que havia sido recorrente ao longo da crise dos anos 1980, como visto anteriormente. Vale a pena destacar que na primeira metade daquela década, o Banco do Brasil interveio para fazer frente aos débitos externos dos estados (Avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos). Posteriormente, esta mesma instituição financeira também propiciou crédito para a rolagem da dívida interna, cobertura do déficit e saneamento dos bancos estaduais (Lei 7.614/1987). Na sequência, o Banco do Brasil foi mais uma vez convocado a consolidar essas duas operações pendentes junto ao Tesouro Nacional (Lei 7.976/89). Outras rodadas de refinanciamento viriam depois para equacionar os passivos estaduais detidos contra o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Lei 8.212/91 e 8.620/93) e as instituições federais (Lei 8.727/93).

A interposição do governo central, entretanto, ocorreria agora em novas bases. Pela primeira vez, a União, fortalecida pelo sucesso obtido no combate à inflação, pôde condicionar seu apoio a um severo ajustamento das finanças públicas estaduais, que se desdobraria, simultaneamente, na reestruturação patrimonial do próprio aparato estatal. Defrontando-se com condições fiscais e financeiras visivelmente precárias, os governadores não conseguiram reunir forças para defender seus espaços de sustentação e ampliação de gastos, como no passado recente. Contudo, a dimensão e a orientação dadas ao processo de ajustamento, que modificou as práticas predominantes nas relações entre estados e União nos anos 1980, não podem ser explicadas somente pelo grau de fragilização atingido pelas finanças públicas subnacionais após o Plano Real e o risco que tais desequilíbrios poderiam significar para a estabilização. Esses elementos certamente estavam presentes, mas a questão transpunha em muito a órbita meramente fiscal e financeira.

O alcance do ajustamento das finanças públicas estaduais deve ser avaliado no âmbito mais geral das reformas liberalizantes da economia brasileira nos anos 1990, que ganharam substância com a implementação do Plano Real. Tais mudanças estruturais representaram a adesão do país à globalização, entendida como a integração crescente dos mercados nacionais para permitir o livre trânsito dos capitais financeiros e produtivos. Para nações periféricas e com longo histórico inflacionário, a inserção nesse processo teve como substrato a estabilidade cambial, taxas de juros predominantemente elevadas e a disciplina fiscal. Também tinha como pré-condições mínimas para o acesso ao financiamento externo a abertura dos mercados à concorrência internacional, a liberalização

---

<sup>7</sup> Valores apresentados em Rigolon & Giambiagi (1999, p. 9-10)

do sistema financeiro e a reforma patrimonial do Estado, por meio da venda de empresas e da abertura ao capital privado de áreas até então controladas pelo setor público. A perda de autonomia na implementação e na condução de políticas macroeconômicas – e de políticas públicas em geral, consideradas antagônicas a esses paradigmas – foi uma resultante. Em países como o Brasil, no qual os governos estaduais controlam empresas estatais em diversos setores, comandam bancos e têm grande poder impositivo, a subordinação dos mesmos aos parâmetros liberais estabelecidos desde a órbita federal tornou-se, assim, essencial<sup>8</sup>.

É por isso que o ajustamento das finanças públicas estaduais deve estar referido não só ao nível de deterioração que alcançaram, mas, também, ao fortalecimento do poder decisório do governo central. As medidas adotadas para disciplinar e restringir a capacidade de financiamento das administrações subnacionais tiveram, outrossim, o sentido de fazê-las convergir para os objetivos traçados no plano federal de abertura ao capital externo e de reforma do Estado.

As primeiras iniciativas em direção ao reordenamento mais vigoroso das finanças estaduais tiveram como base o Voto 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que combinou o refinanciamento de dívidas com o ajuste fiscal e patrimonial dos estados. Por meio da Caixa Econômica Federal, os governos estaduais tiveram acesso a uma linha de crédito destinada a programas de demissão incentivada e à reciclagem de ARO. Em contrapartida, deveriam se comprometer com metas fiscais e financeiras e encaminhar medidas para controlar os gastos com o funcionalismo e reduzir o tamanho da máquina – por meio da venda de estatais, concessão de serviços públicos e reestruturação do sistema financeiro, nos parâmetros firmados pelo Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)<sup>9</sup>.

O prosseguimento da crise exigiu o aprofundamento das medidas, cujas determinações foram dadas pela Lei 9.496/1997. Esta legislação permitiu ao governo central, estabelecer acordos bem mais abrangentes de reciclagem dos passivos, incluindo a dívida mobiliária e demais passivos das administrações direta e indireta ainda não renegociados. A diretriz básica que fundamentou o formato da nova rodada de refinanciamento foi a de reduzir, progressivamente, o estoque da dívida – em

---

<sup>8</sup> Ver Lopreato (2002, p. 200-207) e Fiori (1995, p. 19-38).

<sup>9</sup> O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividades Bancária (Proes) – MP 1.514/1996 – estabeleceu o refinanciamento das dívidas dos estados com seus bancos em condições semelhantes ao da Lei 9.496/1997, mas condicionado-o à privatização, extinção ou transformação das instituições em agências de fomento. Para refinanciamento parcial (50%), os estados poderiam manter o controle dos bancos, desde que os saneassem e passassem a seguir critérios rígidos de gestão e concessão de crédito.

expansão acelerada devido à sistemática de incorporação dos juros ao principal nas operações de rolagem – a níveis considerados adequados às condições dos estados em cumprirem com suas obrigações financeiras. Era evidente, portanto, a necessidade de estabelecer um fluxo contínuo de amortizações e em patamar superior ao do incremento dos passivos acumulados, de promover a esterilização dos efeitos da taxa de juros sobre os estoques e da adoção de regras que restringissem a contratação de novas operações de crédito.

Para atender a tais requisitos, o programa estruturado pela União avançou de imediato para obrigar os estados a alcançarem resultados primários positivos e a reestruturarem patrimonialmente suas máquinas administrativas. As metas de superávits combinavam dois propósitos: gerar recursos dentro do orçamento para permitir a requerida liquidação permanente dos serviços e evitar a ampliação das NFSP. A venda de empresas e bancos estaduais, por outro lado, propiciaria recursos necessários para abater parte da dívida antecipadamente e, mais do que isso, eliminaria um vetor potencial de expansão de gastos e de crédito.

O programa federal constituiu, adicionalmente, mecanismos rígidos para assegurar o pagamento dos serviços da dívida refinanciada, por meio do empenho obrigatório e automático de receitas próprias e transferências do FPE, impedindo, na prática, a inadimplência dos governos estaduais. Assim, a renegociação amparada na Lei 9.496/1997 estabeleceu parâmetros que a diferenciaram, distintivamente, de outras anteriores, porque não buscou apenas reestruturar os passivos acumulados. Vinculou o refinanciamento à adoção de novos marcos para a gestão das finanças estaduais, desde então comprometida, compulsoriamente, com objetivos fiscais austeros e ao redesenho do próprio aparato estatal, coerente com a estratégia predominante em âmbito federal de redução da intervenção do setor público no domínio econômico.

A Lei 9.496/1997 reescalou os estoques por 30 anos, estabelecendo pagamentos mensais e contínuos, calculados pela Tabela *Price* e limitados a um determinado patamar da Receita Líquida Real (RLR)<sup>10</sup>. Os juros mínimos foram arbitrados em 6%, acrescidos do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI); a taxa final dependeria do valor do refinanciamento pago antecipadamente com recursos originados na venda de ativos, empresas e bancos controlados pelos estados. Os governos estaduais, por outro lado, ficaram proibidos de emitir novos títulos até que o valor da dívida se igualasse à Receita Líquida Real (RLR) anual.

---

<sup>10</sup> A RLR equivale à receita total, deduzidas as operações de crédito, alienação de bens e transferências e doações voluntárias para despesas de capital. Também são excluídas as transferências legais e constitucionais aos municípios.

Com base nesses parâmetros gerais, a União firmou 25 contratos de refinanciamento com os estados e o Distrito Federal (Tabela 2), nos quais foram estabelecidas metas rígidas relativamente a: (i) resultados primários; (ii) despesas com funcionalismo; (iii) investimentos/RLR; (iv) dívida financeira/RLR; (v) arrecadação de receitas próprias e, (vi) desestatização e reforma administrativa. O refinanciamento envolveu, a preços correntes, quase R\$ 115,5 bilhões, sem considerar os R\$ 61,4 bilhões empenhados na reestruturação do sistema financeiro estadual, que, determinada por meio do Proes, implicou na privatização, extinção, transformação em agência de fomento ou na federalização (para posterior privatização) de 41 das 54 instituições financeiras controladas pelos governadores.

<b>Tabela 2</b>					
<b>Contratos de renegociação da dívida dos estados firmados ao amparo da Lei 9.496/1997</b>					
Valores em R\$ Milhões correntes					
<b>Estado</b>	<b>Data do contrato</b>	<b>Valor</b>	<b>Prazo</b>	<b>RLR empenhada</b>	<b>Encargos</b>
Acre	30/04/98	32,9	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Alagoas	29/06/98	777,8	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5%
Amazonas	11/03/98	120,1	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Bahia	01/12/97	1.001,9	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Ceará	16/10/97	160,6	15 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Distrito Federal	29/07/99	512,9	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Espírito Santo	24/03/98	451,3	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Goiás	25/03/98	1.527,6	30 anos	13,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0%
Maranhão	22/01/98	316,9	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Minas Gerais	18/02/98	12.687,4	30 anos	6,79% a 13,0%	IGP-DI + 7,5%
Mato Grosso do Sul	30/03/98	1.649,7	30 anos	14,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0%
Mato Grosso	11/07/97	1.059,0	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0%
Pará	30/03/98	332,8	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5%
Paraíba	31/03/98	444,0	30 anos	11,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Pernambuco	23/12/97	1.056,7	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Piauí	20/01/98	421,0	15 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Paraná	31/03/98	642,1	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rio de Janeiro	29/10/99	19.408,8	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rio Grande do Norte	26/11/97	68,1	15 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rondônia	12/02/98	244,6	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0%
Roraima	25/03/98	9,1	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Rio Grande do Sul	15/04/98	10.595,1	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Santa Catarina	31/03/98	2.236,7	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Sergipe	27/11/97	434,1	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
São Paulo	22/05/97	59.363,5	30 anos	8,86% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Refinanciamento total		115.554,7			
Fonte: STN. Obs: Amapá e Tocantins não renegociaram dívidas pela Lei 9.496/1997					

Os limites estreitos impostos aos gestores das finanças públicas estaduais ganham contornos evidentes a partir dessa apreciação panorâmica do programa de ajustamento imposto pelo governo central como contrapartida à reestruturação das dívidas. Em primeiro lugar, transparece o grande esforço fiscal requerido para o atendimento das metas e obrigações estabelecidas no acordo de

refinanciamento, uma vez que passou a ser compulsório o empenho de até 15% da RLR com os dispêndios dos serviços da dívida renegociada – e que antes eram quase integralmente rolados. O comprometimento de tal nível de recursos assumiu dimensão substantiva, se for levado em conta que os estados, desde a estabilização inflacionária, incorriam em déficits primários e operacionais crescentes, determinando, por isso mesmo, ajustamento expressivo para fazer frente ao fluxo contínuo e obrigatório representado pelos gastos financeiros.

Em segundo lugar, os governos estaduais passaram a se defrontar com barreiras claras ao financiamento. Além dos contratos firmados com a União obstem as operações de crédito enquanto a dívida superasse a RLR, a reestruturação do aparato estatal vinculada ao programa tolheu os mecanismos que as administrações utilizavam, em passado recente, para sustentar e ampliar gastos e alavancar crédito por meio de suas empresas e, principalmente, bancos. Assim, as dificuldades fiscais e financeiras enfrentadas desde esse momento tiveram que ser suportadas no âmbito restrito do orçamento e nas condições dadas, praticamente, pela capacidade tributária do Tesouro, num explícito estreitamento das bases de financiamento, ampliando ainda mais o esforço exigido ao atendimento das obrigações estipuladas nos acordos de renegociação da dívida. Em terceiro lugar, e como resultante dos obstáculos ao financiamento e do esforço fiscal determinado pelo ajustamento, os estados perderam, na prática, muito da autonomia que tinham no direcionamento dos gastos, tanto devido às metas de evolução das despesas quanto ao fato de que os recursos primários gerados no orçamento deveriam servir a dívida renegociada.

A Lei Complementar 101/2000 (a LRF) viria consolidar esses novos marcos de gestão das finanças públicas. É importante notar que o tratamento dado pela LRF – e pelas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001 aprovadas pelo Senado – ao endividamento público implica um esforço fiscal permanente. No caso dos estados, ficou determinado que a dívida líquida deve equivaler a duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>11</sup> até 2016, forçando a redução do excesso numa proporção de 1/15 ao ano, já a partir do exercício fiscal de 2002. Para alcançar essa meta, são necessários superávits primários continuados por longos prazos, a fim de permitir a amortização do montante principal da dívida até que o excesso seja eliminado.

---

<sup>11</sup>A RCL é composta pela receita corrente, deduzidas as transferências obrigatórias aos municípios, as contribuições de custeio previdenciário dos servidores, a compensação financeira de aposentadorias, computando os recursos líquidos provenientes da LC nº 87/1996 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Embora autorizadas, novas contratações de crédito foram fortemente obstadas devido a um conjunto importante de condicionalidades: a trajetória da Dívida Consolidada Líquida (DCL) em relação à RCL não pode ser alterada; o valor das operações está limitado a 16% da RCL, e os gastos com serviços por elas gerados não podem superar, obrigatoriamente, o teto máximo de 11,5% da RCL. Adicionalmente, foram vetados os refinanciamentos da dívida, exceto para as obrigações judiciais, e restringidas as ARO. Também foi limitado o adiamento de dispêndios para o exercício fiscal seguinte e determinado que novas despesas e concessão de benefícios fiscais só podem ser adotadas com a definição de fontes efetivas de financiamento. Ademais, as novas regras obrigaram o estabelecimento de metas fiscais coerentes com os níveis estreitos de endividamento, a serem cumpridas nos três anos seguintes e consecutivos. Eventuais desvios devem ser equacionados obrigatoriamente no próprio exercício fiscal, por meio de instrumentos que assegurem o corte automático de despesas.

A dimensão do esforço fiscal empreendido pelos estados para se enquadrar às novas determinações e conseguir cumprir as obrigações assumidas com a União pode ser mensurada pela evolução dos diversos indicadores apresentados na Tabela 3.

<b>Tabela 3</b>											
<b>Indicadores selecionados das finanças públicas estaduais</b>											
Valores constantes (% do PIB)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Poupança Corrente</b>	-0,79	-0,76	0,90	0,26	0,55	0,99	1,15	1,36	1,40	1,74	2,18
<b>Poupança Corrente Primária</b>	-0,26	-0,18	2,23	1,04	1,24	1,73	1,94	2,04	2,12	2,38	2,88
<b>Receita Corrente</b>	11,22	12,09	12,93	14,25	13,12	13,57	14,21	12,71	13,27	13,14	14,58
<b>Receita Tributária</b>	7,34	8,35	7,14	8,88	8,11	8,57	8,96	7,95	8,47	8,39	9,08
<b>Receita de Capital</b>	0,85	1,49	5,76	4,15	2,22	1,39	0,55	0,68	0,40	0,33	0,38
<b>Operações de Crédito</b>	0,69	0,88	4,41	2,52	1,43	0,30	0,16	0,26	0,16	0,13	0,11
<b>Transferências Constitucionais</b>	0,92	0,93	0,91	1,46	1,48	1,36	1,42	1,41	1,37	1,28	1,55
<b>Despesa Corrente</b>	12,01	12,85	12,03	13,99	12,58	12,58	13,06	11,35	11,87	11,40	12,40
<b>Despesa de Pessoal</b>	6,24	6,87	6,48	7,38	6,90	6,66	6,63	6,06	6,15	5,77	5,84
<b>Despesa Corrente Primária</b>	11,48	12,27	10,70	13,21	11,88	11,85	12,27	10,68	11,14	10,76	11,71
<b>Serviços da dívida</b>	1,71	1,87	7,87	2,33	1,71	1,43	1,26	1,13	1,21	1,08	1,16
<b>Resultado Primário</b>	-0,76	-0,73	-1,58	-2,82	-0,79	0,22	0,36	0,31	0,64	0,71	0,74
<b>ICMS</b>	8,30	9,05	8,47	8,32	8,26	8,44	8,64	8,32	7,66	7,73	8,01
<b>Dívida Líquida</b>			14,94	16,42	17,49	16,85	19,13	18,12	16,44	15,52	15,11
<b>Dívida Líquida (R\$ Bilhão)</b>			247	271	291	293	337	325	297	294	293
<b>Receitas de Privatização (US\$ Milhão)</b>		1.406	13.617	7.497	2.648	2.751	29				
Fonte: Elaboração própria - Dados básicos: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional Deflator - IGP-DI 2005 = 100											
Obs: Nas privatizações, desconsideram-se as empresas e bancos previamente federalizados											

Verifica-se, de início, que a trajetória de déficits primários crescentes foi interrompida a partir de 1999, sendo convertida a resultados positivos continuados e progressivos desde 2000. A amplitude do significado do ajuste efetuado pelos governos estaduais fica mais evidente quando comparados os



períodos 1995/1998 (prévio à implementação do programa federal) e 1999/2005. De um déficit primário médio de 1,47% do PIB, passou-se para um superávit de 0,31% do PIB, respectivamente, indicando que foi necessário um reordenamento substantivo de despesas e receitas no âmbito dos orçamentos para alcançar e manter os saldos positivos observados após 1999 – da ordem de 1,7% do PIB em termos reais.

A despeito da magnitude do ajustamento, a Dívida Líquida do Setor Público Estadual (DLSPE) não foi equacionada. Embora tenha declinado entre 2003 e 2005, em termos absolutos e em proporção ao PIB, seu estoque foi acrescido em R\$ 46 bilhões, acumulando crescimento real de quase 19% no período em análise. Tal dinâmica, tanto as expansões como as moderadas reduções, é explicada por diversos fatores, entre os quais cabe destacar a decisiva influência da evolução do câmbio, que tem grande peso na formação do IGP, usado como indexador da dívida renegociada. Os números referentes à DLSPE mostram que, embora a taxa de juros tenha sido pré-fixada, minimizando os efeitos da política monetária sobre os passivos, o comportamento da dívida depende não apenas do esforço fiscal dos estados, mas, principalmente, de variáveis macroeconômicas que não estão sob o comando dos governos locais. O crescimento da DLSPE, ademais, sugere que o esforço fiscal já empreendido – e as restrições impostas às finanças estaduais – deverá se manter por prazo ainda bastante estendido no tempo.

Vale ressaltar que o ajuste feito pelos estados não foi trivial. É inegável que a reversão dos resultados primários negativos teve contribuição importante pelo lado das receitas, conforme sugere a permanência dos recursos correntes em patamares acima dos 13% do PIB durante, praticamente, todo o período posterior à implementação dos acordos de renegociação da dívida. Esse comportamento, entretanto, além de sinalizar para a comentada perda de dinamismo das receitas estaduais, torna-se insuficiente para explicar os recorrentes superávits primários e a continuada elevação dos níveis de poupança corrente observados desde 1999. Os dados da Tabela 3 permitem visualizar o peso que teve para tal melhoria o corte de despesas correntes primárias, que demonstraram tendência de queda entre 1999/2005 – mesmo o crescimento deste último ano não repôs os níveis prévios ao programa federal, sendo plenamente contrabalançado pela simultânea recuperação da receita em ritmo semelhante.

A contração de gastos ganha maior relevância para ilustrar a dimensão do esforço fiscal dos estados se for levado em conta que ela passou a ocorrer, com maior ênfase, em simultâneo – e como decorrência – à perda de vigor de outras fontes importantes de financiamento: as privatizações e as operações de crédito. Como se vê na Tabela 3, o programa de desestatização dos governos estaduais

envolveu cifras significativas, mas bastante concentradas no tempo, aliviando, apenas pontualmente, o redimensionamento de gastos requerido pelas obrigações assumidas no bojo da renegociação da dívida.

Por outra parte, as operações de crédito, obstadas pelos novos marcos estabelecidos para a gestão das finanças públicas, perderam progressivamente espaço no orçamento, implicando em maiores dificuldades de sustentação de despesas. Deve ser considerado ainda que, em paralelo à menor importância assumida pelas receitas de capital no financiamento de gastos, os serviços da dívida foram revigorados, não podendo mais ser rolados como antes e adquirindo estatuto de dispêndios obrigatórios, porque foram garantidos com recursos próprios e transferências constitucionais. Dessa forma, os dispêndios financeiros, que eram apenas contabilizados para efeitos orçamentários, passaram a drenar efetivamente parcelas substantivas das receitas (1,3% do PIB em média entre 1999/2005).

Diante da rigidez orçamentária derivada de tal quadro e dos limites óbvios em sustentar ajustes centrados em cortes nas despesas correntes primárias, parte importante do esforço fiscal efetuado recaiu sobre os investimentos, conforme se infere da Tabela 4, que reforça a dimensão alcançada pela contração dos gastos nessa área, de 53% reais entre 1994/2003.

<b>Tabela 4</b>					
<b>Evolução da despesa estadual com capital fixo por região e estados selecionados</b>					
R\$ Milhões - Valores constantes a preços de 2005					
	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>Variação (%)</b>
<b>Norte</b>	1.997	2.071	2.661	1.896	-5,08
<b>Nordeste</b>	3.345	4.248	3.717	2.798	-16,35
<b>Sudeste</b>	10.239	7.507	5.370	3.002	-70,68
<b>Sul</b>	2.545	2.304	1.614	1.570	-38,33
<b>Centro-Oeste</b>	4.547	2.214	1.605	1.441	-68,32
<b>São Paulo</b>	5.407	3.854	3.197	1.865	-65,50
<b>Rio de Janeiro</b>	1.010	1.523	1.216	444	-56,08
<b>Minas Gerais</b>	3.516	1.928	755	581	-83,47
<b>Rio Grande do Sul</b>	959	1.154	859	647	-32,51
<b>Sub-total</b>	10.892	8.460	6.027	3.538	-67,52
<b>Brasil</b>	<b>22.674</b>	<b>18.344</b>	<b>14.966</b>	<b>10.707</b>	<b>-52,78</b>
Fonte: IBGE - Deflator: IGP-DI - 2005 = 100					

A redução das despesas com capital fixo demonstrou dinâmica bastante diferenciada e desigual em termos regionais, com quedas menos pronunciadas no Norte e Nordeste. Ademais, a compressão de quase R\$ 12 bilhões nos investimentos ficou bastante concentrada: 61%, mais de R\$ 7 bilhões, foram de responsabilidade dos governos de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Pode-se dizer que o acordo de refinanciamento e o programa de ajuste fiscal a ele associado tiveram impacto muito mais acentuado nos estados de maior renda – o que não significa dizer que os demais

não tenham sido igualmente afetados. Ao contrário, embora de forma desigual e gradações diferenciadas, todos os governos estaduais foram abalados, por causa das metas estabelecidas no âmbito dos contratos, do fluxo compulsório de pagamento do serviço da dívida (antes rolados) e das privatizações de empresas públicas e bancos – pilares essenciais no esquema de financiamento dos estados no período anterior. A autonomia que gozavam em comandar gastos e contratar crédito foi drasticamente contida e confinada às condições estritamente fiscais permitidas pelo orçamento, desde já enrijecido por critérios quantitativos de dispêndios, comprometimento de receitas e restrições à alavancagem de recursos junto a terceiros. Sob tal perspectiva, o programa de ajustamento significou uma evidente ruptura com as condições herdadas do momento anterior, representando, em verdade, o enfraquecimento ampliado do potencial de intervenção do setor público a favor do desenvolvimento econômico.

A observação da evolução das despesas por função, apresentada na Tabela 5, reforça essa idéia, ao comprovar a perda de importância das políticas de cunho regional no âmbito das demais políticas públicas estaduais. Os gastos alocados nas áreas tipicamente voltadas ao apoio e à promoção das atividades produtivas acumularam queda superior a 2% entre 1995/2005 em termos reais, ante a expansão de quase 14% das despesas totais. Como consequência, a participação daqueles dispêndios no orçamento estadual baixou de 8% para 7% no período, depois de ter alcançado 12,5% em 1997.

<b>TABELA 5</b>						
<b>Evolução das despesas estaduais consolidadas por função</b>						
Valores constantes - R\$ milhão						
<b>Função</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>Variação</b>
Agricultura	3.944	4.419	3.453	2.839	3.212	-18,57
Energia e Recursos Minerais	1.381	711	256	560	741	-46,35
Indústria, Comércio e Serviços	2.604	3.482	5.236	2.588	1.998	-23,27
Transporte	11.243	38.256	116	8.972	12.776	13,64
<b>Sub-Total (A)</b>	<b>19.172</b>	<b>46.867</b>	<b>9.061</b>	<b>14.959</b>	<b>18.727</b>	<b>-2,32</b>
<b>Total (B)</b>	<b>240.663</b>	<b>373.519</b>	<b>270.075</b>	<b>245.125</b>	<b>273.530</b>	<b>13,66</b>
<b>A/B - em %</b>	<b>7,97</b>	<b>12,55</b>	<b>3,36</b>	<b>6,10</b>	<b>6,85</b>	
Fonte: Elaboração própria - dados básicos: STN - Deflator: IGP-DI - 2005 = 100						

<b>Tabela 6</b>									
<b>Evolução da despesa total de capital fixo por nível de governo</b>									
R\$ Milhões - Valores Constantes - Administração Direta									
	<b>1994</b>		<b>1997</b>		<b>2000</b>		<b>2003</b>		
<b>União</b>	12.524	23,1	11.458	25,5	10.016	24,2	4.889	16,1	
<b>Estados</b>	22.674	41,8	18.344	40,8	14.966	36,2	10.707	35,3	
<b>Municípios</b>	19.008	35,1	15.185	33,8	16.365	39,6	14.762	48,6	
<b>Total</b>	<b>54.206</b>	<b>100,0</b>	<b>44.987</b>	<b>100,0</b>	<b>41.347</b>	<b>100,0</b>	<b>30.358</b>	<b>100,0</b>	
Fonte: elaboração própria - Dados básicos: IBGE. Deflator IGP-DI - 2005 = 100									

O retraimento das estratégias de fomento dos estados, mesmo caracterizadas de forte teor competitivo, como discutido anteriormente, problematizou ainda mais a dinâmica regional, uma vez que não foi contrabalançado por uma ação mais incisiva do governo federal, para reabilitar suas políticas de desenvolvimento e, assim, passar a ocupar o espaço que, em grande medida, havia sido preenchido pelas administrações estaduais, conforme mostram os dados da Tabela 6. Fica claro que, ao mesmo tempo em que os estados cortavam investimentos, os aportes da União, já bastante deprimidos, declinaram ainda mais.

### **3) Considerações finais**

Foi demonstrado que a institucionalidade emergente da renegociação da dívida, aprofundada pela LRF, implicou em um rearranjo fiscal substantivo dos estados, com o comprometimento da eficácia e do alcance das políticas autônomas de fomento, que perderam substância e participação no âmbito dos orçamentos. Ocorre que eram essas ações isoladas que, em grande medida, ocuparam, ainda que de maneira deficiente, a enorme lacuna deixada pelo retraimento das estratégias de desenvolvimento suportadas pelo governo central. Não sendo acompanhado de um movimento simultâneo que restabelecesse uma presença mais incisiva da União, contrabalançando ao menos a queda vertiginosa observada nos gastos dos estados com investimentos, o reordenamento das finanças estaduais acabou por deixar, como saldo remanescente, possibilidades bem mais opacas de retomada de um novo ciclo expansivo, baseado numa articulação solidária entre as diversas regiões do país. Nesses termos, o processo de ajuste fiscal ganha significado muito mais extensivo que o mero enfraquecimento do poder dos estados de levar adiante estratégias autônomas de fomento. Resultou, em verdade, no debilitamento amplificado da atuação conjunta do setor público, que adquiriu feições bem mais acanhadas a favor do crescimento, problematizando e empalidecendo as perspectivas de desenvolvimento regional.

A reestruturação das finanças estaduais deve ser apreciada por esse prisma mais amplo, na medida em que foi efetivamente parte integrante da ampla agenda de reformas liberalizantes implementada nos anos 1990, cuja diretriz básica foi a de redesenhar o espectro da intervenção estatal no domínio econômico, como condição exigida à reinserção do país no mercado financeiro mundializado. O peso dos estados na economia (detentores de posições financeiras deficitárias de grande potencial estabilizador e controladores de bancos e empresas atuantes em setores de inegável importância) exigia, como etapa até mesmo presumível, a aderência dos governadores como parceiros

daquela visão predominante no plano federal – o que foi alcançado por meio da vinculação da reciclagem das dívidas ao redimensionamento patrimonial das administrações estaduais e ao cumprimento obrigatório de parâmetros de gestão orçamentária que apontavam para o esvaziamento de seu poder intervencionista e discricionário.

Ademais, o refinanciamento implementado pela União foi incapaz de propiciar as condições necessárias ao equacionamento da dívida, anuviando, assim, as perspectivas de um ajuste fiscal consistente e, mais ainda, de recuperação da capacidade de investimento dos governos estaduais, uma vez que eles deverão conviver ainda por longos anos com as restrições orçamentárias advindas da reestruturação de seus passivos. Pode-se dizer, assim, que o novo arcabouço fiscal, tal como foi montado, reitera permanentemente a predominância das obrigações financeiras sobre os demais componentes dos gastos públicos, obscurecendo as possibilidades de construção de alternativas que busquem superar o quadro de estagnação e de enfrentamento das enormes e marcantes disparidades econômicas regionais do país.

Evidente que o arranjo anterior não atenderia nenhuma dessas pretensões. Por um lado, a ausência de maiores impedimentos para os estados avançarem despesas acima da capacidade de financiamento permitida conduziu a uma trajetória irreversível de deterioração amplificada das finanças públicas. Por outro, os mecanismos que estabeleceram para apoiar as bases produtivas instaladas em suas respectivas economias, além de revigorar, em período recente, uma acirrada disputa competitiva em torno de investimentos privados, não tinham capacidade de substituir minimamente as ações de abrangência supra-regionais do governo central, conseguindo, tão somente, conferir certo dinamismo apenas pontual e localizado.

A revitalização de um projeto nacional de desenvolvimento, que contemple, ao mesmo tempo, um crescimento mais robusto e menos concentrado espacialmente, exige a ativa incursão do governo federal, liderando e soldando, coordenada e sinergicamente, os múltiplos esforços isolados empreendidos no âmbito da federação. O programa de ajuste das finanças estaduais, embora necessário, sinalizou em outra direção. Obstou o poder de comandar gastos dos estados e impôs novos e austeros parâmetros para a gestão fiscal, desarticulando os aparatos institucionais e instrumentais que serviam às suas políticas de fomento, sem manter e repor alternativas ou diretrizes mais articuladas, de modo a preservar autonomias e conciliar os interesses regionais com os de dimensão nacional.

O desafio que se coloca para um país como o Brasil, de grandes e marcadas disparidades regionais, é o de estabelecer regras claras e consensuais que impeçam o descalabro fiscal e financeiro

que prevalecia em passado recente, mas sem neutralizar o potencial da ação indutora e orientadora do setor público a favor do crescimento e da modernização da economia. Mais do que isso, é necessário fazer conviver autonomias no âmbito da federação, atribuindo, hierárquica e complementarmente, as respectivas funções que cada nível de governo deve assumir na construção de um projeto de desenvolvimento assentado em bases efetivamente nacionais.

### **Referências bibliográficas**

- ALMEIDA, A.O. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Textos Para Discussão nº 448. Brasília: Ipea, 1996, 43 páginas.
- AFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização. *Nova Economia* (Belo Horizonte), v. 04, nº 01, p. 79-106, nov. 1994A.
- \_\_\_\_\_. Descentralização fiscal: revendo idéias. *Ensaio FEE* (Porto Alegre), v. 15, nº 02, p. 353-390, 1994B.
- AFFONSO, R.B.A. & SILVA, P.L.B. (Org.). *Desigualdades regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Editora Unesp, 1995, 356 páginas.
- AFFONSO, R.B.A. Os estados e a descentralização no Brasil. *Série Fiscal* (Santiago de Chile), nº 93, 1997, 71 páginas.
- AURELIANO, Liana. *No limiar da industrialização*. Campinas: IE/Unicamp, 1999, 145 páginas.
- BAER, M. *O Rumo perdido – a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, 213 páginas.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim do Banco Central*. Vários números.
- \_\_\_\_\_. *Relatório anual*. Vários números.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Lei 9.496*, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal.
- CANO, W. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930 – 1995*. Campinas: IE/Unicamp, 1998A, 421 páginas.
- \_\_\_\_\_. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: IE/Unicamp, 1998B, 322 páginas.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, 182 páginas.
- CAVALCANTI, C.E.G. & PRADO, S. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília: Ipea; São Paulo: Fundap, 1998, 165 páginas.
- DINIZ, C.C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia* (Belo Horizonte), v. 03, nº 01, p. 35- 64, Set. 1993.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil – 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, 399 páginas.
- FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. Em: AFFONSO, R.B.A. & SILVA, P.L.B. (Org.). *A federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, p. 19-38, 1995.
- GALVÃO, A.C.F. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia*. Campinas, 2003. Tese (Doutorado), IE/Unicamp, 211 páginas.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas* (Brasília), nº 15, p. 42-95, jun. 1997.

- IBGE. *Regionalização das transações do setor público* (atividade de administração pública). Vários números.
- \_\_\_\_\_. *Finanças públicas do Brasil: 2001 – 2002*. Rio de Janeiro, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Finanças públicas do Brasil: 2002 – 2003*. Rio de Janeiro, 2006.
- LOPREATO, F.L.C. *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2002, 269 páginas.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Contabilidade pública (legislação)*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003, 357 páginas.
- MORA, M.. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Textos Para Discussão nº 866. Rio de Janeiro: Ipea, 2002, 90 páginas.
- OLIVEIRA, F.A. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995, 196 páginas.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, 196 páginas.
- PACHECO, C.A. *Fragmentação da Nação*. Campinas: IE/Unicamp, 1998, 291 páginas.
- PIANCASTELLI, M. & PEROBELLI, F. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Textos Para Discussão nº 402. Brasília: Ipea, 1996, 59 páginas.
- RIGOLON, F. & GIAMBIAGI, F. *A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*. Textos Para Discussão nº 69. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, 32 páginas. Disponível na internet: <<http://www.bndes.gov.br>>.
- SALVIANO Jr., C. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004, 150 páginas.
- TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 04, nº 07, p. 79-101, julho 2005.
- TAVARES, M.C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998, 206 páginas.