

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SÉRGIO AROUCA
ENSP

**ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA
FUNDAÇÃO INSTITUTO OSWALDO CRUZ
MESTRADO EM SAÚDE PÚBLICA
SUB-ÁREA POLÍTICAS PÚBLICAS E SAÚDE**

**DIVIDIDOS REGULAMOS?
Ajuste Fiscal e os Determinantes Políticos do
Desenho Institucional das Agências Reguladoras nos Estados**

HEITOR FRANCO WERNECK

**Dissertação de mestrado defendida no
programa de pós-graduação da Escola
Nacional de Saúde Pública, como
parte dos requisitos necessários à
obtenção do grau de mestre em saúde
pública.**

Orientador: Prof. Nilson do Rosário Costa

Co-Orientador: Prof. Carlos Pereira

Agosto, 2006

Dedico este trabalho ao meu querido pai. Lamento.
Surpreende-me o quanto há dele em mim em tudo. No falar,
no pensar, no ser. O gosto pela ciência e pelo conhecimento
também me foi lapidado.

Agradecimentos

Pelos alcances sou muito grato aos professores da minha trajetória. Aos que estiveram ao meu lado e persuadiram-me ou ajudaram-me a trilhar o caminho da pesquisa e do estudo.

Agradeço à minha esposa, Najara, pela ajuda perseverante e por compreender com amante devoção minha dedicação aos estudos. Amo você e a felicidade é nossa!

Sou muito grato à minha mãe, Ana, minha doce guerreira, Amazonas, pela ajuda sempre, pelo carinho incondicional. Acaso sou tenaz, fui ensinado.

Obrigado aos meus irmãos Daniel e Marcelo pela amizade e companheirismo.

Agradeço a meus queridos familiares por serem meus. Porque é meu o prazer de ser vosso.

Agradeço aos meus orientadores Carlos Pereira e Nilson Costa. Rendo a ambos minha total deferência. Este trabalho está repleto de seus alertas, suas marcações para manter-me no rumo e buscar com o maior zelo que pude as respostas às minhas perguntas.

Agradeço também aos meus colegas de turma de mestrado. Foi muito divertido cursá-lo ao seu lado. As discussões, as aulas, os trabalhos, lembro-me de muito como estímulo e élan. Particularmente agradeço ao colega Jairo da Matta por ter estado próximo e sempre aberto para discussões e reflexões. Dicas, comentários, sugestões... foi quase um orientador.

Obrigado aos professores do mestrado em especial ao Prof. José Mendes e a Prof^a. Mônica Costa. Tenho enorme respeito pela figura do professor. Professores como vocês só reforçam meus sentimentos.

Obrigado à Prof. Ana Tostes que, como num passe de mágica, intui perspectivas verdadeiramente intrigantes e promissoras a respeito dos achados e conclusões deste trabalho.

Quero agradecer aos colegas da Agência Nacional de Saúde Suplementar ora pela colaboração direta, ora e pela compreensão da minha necessidade de dedicação ao estudo. Particularmente gostaria de mencionar os nomes de Alexia Ferreira, Rodrigo Souza e Pedro de Salles.

Agradeço aos colegas do Centro Municipal de Saúde Ernani Agrícola, particularmente à Dr^a Regina. Estiveram ao meu lado no início desta empreitada e em quase todas as grandes mudanças ocorridas na minha vida ao longo desse período do mestrado. Sou muito grato pelo apoio recebido.

Agradeço ao meu grande amigo, colega de turma de faculdade e atual dentista, Dr. Guilherme Paiva. Dentre as tantas coisas que quis acertar recentemente, uma delas foram os dentes. Eles me ajudam a destrinchar com gana os caminhos que escolho!

Muita injustiça seria não mencionar aqueles que me ajudaram com os percalços da minha pesquisa empírica. Sem estas pessoas, não teria concluído este trabalho. Alguns são para mim funcionários anônimos, membros das burocracias das Assembléias Legislativas. Mas muitos amigos também me estenderam a mão nesse momento. Sou grato a: Augusto Henrique Werneck, Alexandre Barroso, Lila Cavalcanti, Rosa e Neuda Lucena, Herlan Torres, Cláudio Henrique Coutinho e Marcelo Morel.

Tanta herança e ajuda não poderia ser diferente a subir em ombros de gigantes.

Prólogo

Complexas são a vida, a morte, a realidade, a natureza.

O que vem do homem, por seu turno, é simples. Numa sucessão tamanha de tantas coisas simples pelo tanto que este homem cria, da roda ao automóvel; do lápis ao computador, de tantos saberes que se incrementam e eis que as coisas humanas, tais quais às da natureza, complexas parecem. De fato são complicadas.

Penso que as ciências sociais debruçam-se sobre o encontro das complicadas instituições dos homens com a complexidade da vida. Ao cientista cabe-lhe a análise desta parte complicada, esmiuçando-a em suas muitas partes simples e assim dizendo: “o mundo é tal e qual este modelo”.

Isto pode ser o bastante para se teorizar sobre a realidade, mas o bastante não será o todo do complicado das instituições nem, tampouco, o complexo da realidade e da vida.

Endereço meu esforço como pesquisador ao complicado das leis, dos livros, dos artigos e dos testemunhos e produzo um texto que lhes faz uma nova síntese, espero, simples e segura.

Reconheço o limite do que me foi possível por ora e sei que a realidade ainda guarda seus segredos.

RESUMO

As agências reguladoras representam uma inovação na administração pública brasileira. Em nível estadual, estas organizações ainda encontram-se em estágio incipiente de implementação e, em alguns estados brasileiros, elas sequer foram criadas. Outros, por sua vez, vêm consolidando a atuação de suas agências e ampliando sua capacidade de governança regulatória.

Diferentes fatores levam os governos a criarem agências reguladoras. Nos estados brasileiros, o principal foi a sujeição dos governadores a uma agenda federal de ajuste fiscal e reforma patrimonial que, por fim, desdobrou-se nas agências como uma inovação administrativa para lidar com as privatizações.

Os estados estavam altamente endividados nos anos noventa e o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, bem como a Lei 9.496/97 formaram o aparato jurídico que levou os estados a adotarem as reformas como contra-partida às renegociações de suas dívidas.

Mas se a agenda reformista era federal, o que teria sido determinante para os governadores ao optarem por criar ou não suas agências? Por que nem todos os estados que criaram agências efetivamente as implementaram? A que coube as variações no desenho institucional das agências no que diz respeito à sua autonomia *vis-à-vis* o poder Executivo?

Para responder a estas perguntas, analisamos o contexto federativo e político-econômico dos estados nos anos noventa e desenvolvemos uma pesquisa em busca das conexões entre governos estaduais divididos com o grau de autonomia das agências reguladoras. Partindo de uma teoria que aponta mais autonomia e distanciamento das agências reguladoras aos Executivos em governos divididos, esperávamos encontrar igual resultado no caso sub-nacional brasileiro. Na realidade, não foi possível sustentar correlação estatisticamente significativa entre as duas variáveis. Não obstante, acreditamos abrir uma nova vereda no estudo da regulação estadual no Brasil ao identificar que ameaças eleitorais e baixo custo de transação política na inter-relação Executivo e Legislativo geram incentivos complementares para se implementar agências dotadas de mais autonomia ante o Poder Executivo.

Palavras-chave: Governo Dividido; Agência Reguladora; Autonomia; Privatização.

ABSTRACT

Regulatory agencies represent a new policy in the Brazilian public administration. At sub-national level, these organizations are at a very beginning implementation phase and actually, some states have not even created theirs. In turn, some other states have made their agencies stronger and have enhanced their regulatory governance.

Different factors make governments create regulatory agencies. At state level in Brazil, the main reason was a governors' lack of alternative while facing a federal agenda of fiscal constrains and privatizations. In the end, the regulatory agencies were created as an administrative innovation to deal with the privatized markets.

State governments were highly indebted in the 90's. CMN 162/95 Vote and Law 9.496/97 were the legal instruments which led the states to adopt the reforms as a counterpart for their debt renegotiations with the Union.

If the agenda was federal, what can explain the different regulatory agencies implementation among states? What was determinant for the institutional design variations among all the created state agencies, particularly regarding their autonomy vis-à-vis the Executive power?

To answer these questions, we have developed a study to investigate the connection between state divided governments and the autonomy level of regulatory agencies. The theory points out to more autonomy for the agencies during divided governments than during unified ones. There were empirical studies in Brazil suggesting more autonomy to agencies when the political elites face more electoral competition. Thus, we were expecting to find more autonomy agencies during state divided governments in Brazil. In reality it was not possible to establish significant statistical correlation between these two variables. Nevertheless, we believe we have opened a research path in the Brazilian regulatory field regarding electoral threats and low transaction political costs between the Legislative and the Executive branches. The combination of these factors created complementary incentives to implement more autonomy regulatory agencies at state level in Brazil.

Key Words: Divided Government; Regulatory Agency; Autonomy; Privatization.

SUMÁRIO

Introdução _____	pág. 1
Capítulo I. Centralização Política e Crise nos Estados _____	pág. 5
I.1 Estabilização Econômica _____	pág. 5
I.2 Rearranjo Tributário _____	pág. 7
I.3 Colapso das Finanças dos Estados _____	pág. 11
Capítulo II. A Separação de Poderes como Problema para a Regulação _____	pág. 24
II.1 A Regulação na Literatura _____	pág. 26
II.2 Dados Eleitorais e a Autonomia das Agências. _____	pág. 33
II.2.1 Eleição. _____	pág. 33
II.2.2 Autonomia. _____	pág. 35
II.3 Como Serão as Agências? _____	pág. 38
II.4 Modelo. _____	pág. 46
II.4.1 Uma Inflexão _____	pág. 48
Capítulo III. Discussão _____	pág. 51
Capítulo IV. Conclusões _____	pág. 56
Referências Bibliográficas _____	pág. 60

Tabelas, Quadros e Gráficos:

Quadro 1 – Tamanho da Maioria e Probabilidade de Insulamento _____	pág. 31
Quadro 2 – Durabilidade Presidencial e Probabilidade de Insulamento _____	pág. 32
Quadro 3 – Probabilidade de Insulamento Brasil, Conforme a Competição Eleitoral e os Custos de Transação Política no Legislativo _____	pág. 52
Tabela 1 – Valor percentual da dívida total dos estados sobre suas receitas _____	pág. 14
Tabela 2 – Contratos Firmados entre a União e os Estados no Âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (em R\$Mil) _	pág. 17
Tabela 3 – Privatizações estaduais (1996 - 2002), em US\$ milhões _____	pág. 19

Tabela 4 – Privatização e Implementação das Agências Reguladoras _____	pág. 21
Tabela 5 – Coalizão de Governo na Data da Criação da Agência _____	pág. 34
Tabela 6 – Índice de Autonomia _____	pág. 37
Tabela 7 – Estatísticas Descritivas da Autonomia da Agências _____	pág. 38
Tabela 8 – Agências Reguladoras Estaduais e data da Lei de Criação _____	pág. 41
Tabela 9 – Setores Econômicos Regulados Agências _____	pág. 42
Tabela 10 – Implementação das Agências Reguladoras _____	pág. 43
Tabela 11 – Índice de Competição Eleitoral _____	pág. 44
Tabela 12 – Índice de Competição Eleitoral nos Estados _____	pág. 45
Tabela 13 – Estatísticas Descritivas do Percentual da Coalizão de Governo _____	pág. 55
Gráfico 1 – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna _____	pág. 06
Gráfico 2 – Distribuição da Receita Tributária entre os Entes Federados _____	pág. 08
Gráfico 3 – Arrecadação Tributária da União e dos Estados em Porcentagem do PIB _____	pág. 09
Gráfico 4 – Percentual das Principais Contribuições Exclusivas da União sobre o Total de Recolhimentos da SRF _____	pág. 10
Gráfico 5 – Taxa de Crescimento do PIB Real - 90/00 _____	pág. 12
Gráfico 6 – Evolução da Taxa de Juros Selic _____	pág. 13
Gráfico 7 – Autonomia das Agências Reguladoras _____	pág. 39
Gráfico 8 – Tamanho das Coalizões de Governo nas Assembléias _____	pág. 54
Anexos _____	pág. 62
Anexo I _____	pág. 62
Anexo II _____	pág. 64
Anexo III _____	pág. 66
Anexo IV _____	pág. 75

Lista de abreviaturas

AAGISA – Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba
ADASA – Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal
AGDF – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Distrito Federal
AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre
AGEEL – Agência Estadual de Energia da Paraíba
AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
AGER – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso
AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGESP – Agência Estadual de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo
AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ARCON – Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos (Pará)
ARESTO – Agência de Serviços Públicos Delegados do Estado do Tocantins
ARO – Antecipação de Receita Orçamentária
ARPE – Agência de Regulação de Pernambuco
ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
ARSAM – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas
ARSEMG – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Minas Gerais
ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo
ASEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro
ASES – Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe
ASPE – Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo
ASTINS – Agência de Serviços Públicos Delegados do Tocantins
CEF – Caixa Econômica Federal
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMN – Conselho Monetário Nacional
COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia
DEDIP-BACEN – Departamento da Dívida Pública – Banco Central do Brasil
DRU – Desvinculação das Receitas da União
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência
ICM – Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
PAI – Programa de Ação Imediata
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PIS – Programa de Integração Social
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Programa Nacional de Desestatização
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PRONA – Partido da Reconstrução da Ordem Nacional
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PST – Partido Social Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
SC/ARCO – Agência Catarinense de Regulação e Controle
SRF – Secretaria da Receita Federal
STN-MF – Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda

INTRODUÇÃO:

O objetivo deste trabalho é estudar o impacto do tamanho das coalizões de governo nas Assembléias Legislativas Estaduais sobre o grau de autonomia das agências reguladoras nos respectivos estados¹. Nossa hipótese central assume que governos estaduais divididos delegariam mais autonomia às agências reguladoras do que governos que tivessem maioria nas Assembléias Legislativas.

A racionalidade subjacente a esta hipótese é que governos estaduais cuja governabilidade estivesse ameaçada pela disputa política com o Poder Legislativo, teriam incentivos para insular as políticas de sua preferência através de agências dotadas de maior autonomia político-administrativa. Desta forma, encontrando dificuldades políticas para seus governos na inter-relação com o Poder Legislativo, os governadores instituiriam agências reguladoras que poderiam proteger e preservar suas preferências políticas.

Dado que diversos estados brasileiros criaram e implementaram agências reguladoras no Brasil entre 1996 e 2006, esta inovação organizacional deve ter atendido aos interesses dos políticos que optaram por ela. Cabe frisar que, no Brasil, mudanças na estrutura da administração pública são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Ampla discricionariedade para as agências reguladoras ensejaria aos governadores o insulamento de suas preferências sobre as políticas públicas implementadas pelas agências em circunstâncias de risco ou ameaça eleitoral e política. Se dificuldades políticas correntes ou ameaças eleitorais futuras estivessem se impondo, uma burocracia insulada e criada pelo governador poderia levar a cabo as preferências políticas do Executivo. Por outro lado, o aumento da autonomia gera custos ao principal para monitorar seus agentes – as agências. Assim, devido à assimetria de informação e os custos de monitoramento gerados pelo aumento da autonomia dos reguladores, as agências poderiam perpetrar políticas diferentes daquelas de interesse dos governadores (custos de agência). Isto significa que para que os governadores viessem a implementar agências reguladoras tal qual o fizeram, elas deveriam oferecer-lhes ganhos que superassem os custos de transação política derivados da relação principal-agente que se estabelece entre eles e os reguladores. Eminentemente porque a implementação das

políticas dos setores regulados poderia ser feita por órgãos da administração direta, submetidos a um controle muito mais íntimo dos governadores.

Como veremos adiante, nossa hipótese sobre o impacto de governos divididos no resultado das políticas públicas é bastante explorada pela literatura estrangeira, no contexto dos EUA. Diferentemente do Brasil, nos EUA, a delegação de poder administrativo (agências executivas ou reguladoras) é feita principalmente pelo Legislativo. A proximidade hierárquico-administrativa que estas agências assumem em relação ao Poder Executivo é influenciada pela disputa política entre estes dois poderes. Isto é, maiorias opositoras no Poder Legislativo americano tenderiam a delegar menos poder ao Executivo, afastando de sua influência os órgãos administrativos criados responsáveis pela implementação das políticas públicas (Lewis ¹). Muitos autores investigaram a importância do fenômeno da separação de objetivos (governos divididos) entre Legislativo e Executivo para o resultado das políticas públicas (Epstein and O'Halloran ²; Lewis ¹; Haggard and McCubbins ³; Mayhew ⁴)

Antes, porém, de penetrar no núcleo de nossa questão central, foi preciso percorrer o cenário político e econômico dos estados nos anos 90 e principalmente sua inter-relação com a União. Isto é, o processo de criação das agências reguladoras nos estados, não pode ser entendido fora do contexto de recentralização política ocorrida nos anos 90 em favor da União ante os estados. A crise financeira das subunidades da federação subjugou-as a uma agenda federal de ajuste fiscal que incluía um amplo pacote de reformas patrimoniais. A criação das agências reguladoras brasileiras é, por um lado, resultado desta reformas, entendida pelos governadores como uma inovação organizacional necessária para se lidar com as delegações de serviços públicos que passaram a ser exploradas por agentes privados. Nem todos os estados que criaram agências reguladoras as implementaram. No entanto, a implementação das agências ocorreu efetivamente em todos os estados que delegaram seus serviços públicos, o que se deu principalmente através de privatizações dentro do Programa Nacional de Desestatização², particularmente no período de 1996 a 2002.

Mas se a delegação dos serviços públicos foram as pré-condições necessárias para a implementação das agências, o que determinou a escolha do desenho institucional destas novas organizações administrativas? Isto é, por que alguns estados atribuíram grande autonomia aos seus órgãos reguladores recém criados enquanto

outros os mantiveram sob tutela mais íntima do executivo estadual? Perguntas como estas nos motivaram a investigar qual o papel e a relevância que características do sistema político brasileiro tiveram sobre este processo e particularizaram cada caso de agência reguladora criada no período. Dentre os 29 exemplos de agências analisadas neste estudo, houve grande variação no grau de autonomia atribuído a estas autarquias. O que influenciou estas diferenças? O que levou alguns estados a avançarem no debate da Reforma Patrimonial e sofisticarem seus modelos de gestão pública regulatória com organizações dotadas de mais ou menos autonomia *vis-à-vis* o Executivo estadual?

Embasados nas Teorias Políticas Neo-Institucionalistas da Regulação, testamos o quanto que algumas características do ambiente político-institucional dos estados brasileiros determinaram o desenho institucional das agências reguladoras no seu âmbito. Melo e Pereira⁵ abriram uma vereda seminal para nosso estudo ao encontrarem correlação positiva estatisticamente relevante entre a competição eleitoral das elites que se sucederam no poder nas eleições de 1994, 1998 e 2002 e o grau de autonomia das agências reguladoras estaduais. Estes achados guiaram-nos para a questão central da nossa investigação empírica: será que aspectos contingentes da separação de poderes – governos divididos (separação de objetivos) e tamanho das coalizões de governo no Legislativo – também apresentariam impacto sobre o grau de autonomia das agências reguladoras?

Neste texto pretendemos demonstrar primeiramente como a centralização política ocorrida a partir de 1995 impôs uma agenda de ajuste fiscal aos estados que, por fim, forjou as condições para se criarem agências reguladoras no seu âmbito. Em seguida avançaremos sobre o impacto da separação de objetivos entre os Poderes Executivos e Legislativos estaduais, expressada pelo tamanho das coalizões de governo nas Assembléias Legislativas, sobre a autonomia delegada aos agentes reguladores.

No **Capítulo I** apresentaremos dados que possibilitam afirmar que os governadores, até então *barões da federação* na já consagrada expressão de Abrúcio⁶, tiveram sua força política significativamente reduzida pela grave crise econômico-financeira que atravessavam. Mais que isso, o governo federal soube, ao renegociar as dívidas destes estados, impor-lhes uma agenda que lhe era própria e submeter os estados a um amplo processo de reforma patrimonial que se desdobrou na inovação administrativa que ora estudamos – as agências reguladoras.

O objetivo do Capítulo I é apresentar as causas da centralização política em torno da União e a principal política federal que influenciaria diretamente as reformas fiscais e patrimoniais nos estados - o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, consubstanciado pelo Voto 162/95 do Conselho Monetário Nacional. Pouco depois, sob a égide da Lei 9.496/97, ficariam regulamentados os critérios pelos quais se pautariam os contratos de refinanciamento das dívidas dos estados com a União.

No **Capítulo II**, faremos um diálogo crítico com a literatura política sobre regulação econômica, enfocando o ambiente institucional no qual o marco regulatório brasileiro se realiza. Na seqüência, apresentaremos nossos dados sobre as eleições majoritárias e proporcionais na esfera estadual e a variação do tamanho das bancadas dos partidos que deram sustentação ao governo nas Assembléias Estaduais ao longo das legislaturas estudadas. Os períodos aqui pesquisados referiam-se aos mandatos que englobaram os anos das leis que criaram as agências reguladoras em cada estado.

Ainda neste mesmo capítulo, faremos uma apresentação das características das agências reguladoras estaduais, criadas no Brasil entre 1996 e 2006, enfocando particularmente a questão da sua autonomia em relação ao Executivo. Esta característica das agências foi medida através de um índice baseado nas respectivas leis de criação das agências, respondendo, portanto, pela autonomia formal que lhes foi atribuída.

Por fim, apresentaremos o modelo estatístico através do qual avaliamos as conexões das diferentes variáveis que compuseram este estudo.

Ao **Capítulo III** coube a análise e a discussão dos nossos achados de pesquisa empírica. Finalmente, no último capítulo, **Capítulo IV**, apresentaremos nossas considerações finais.

¹Referências aos estados neste texto incluirão também o Distrito Federal.

²Lei 8.031/90

CAPÍTULO I

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA e CRISE NOS ESTADOS

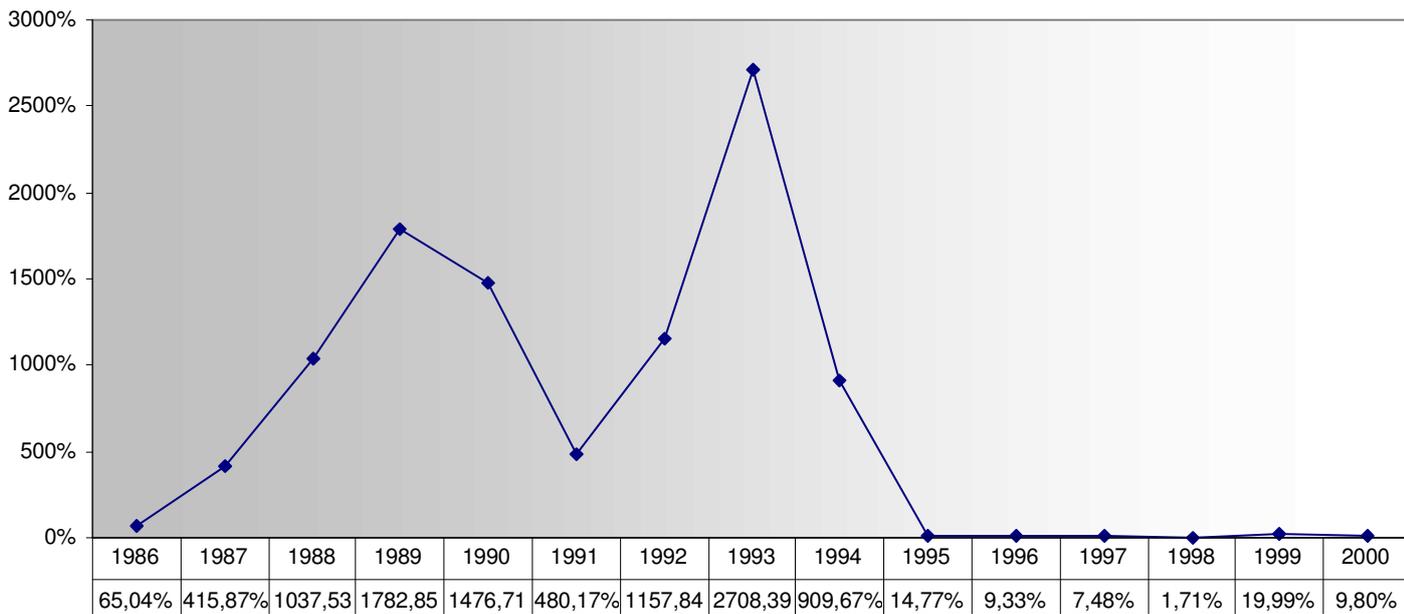
A centralização política ocorrida nos anos 90 pode ser observada tanto pelo lado do fortalecimento do governo federal quanto pelo lado do enfraquecimento econômico e político dos estados. Ambos os processos se retro-alimentam, potencializando os efeitos de um sobre o outro. Discutiremos a centralização como um todo, ora observando-a por um lado, ora pelo outro.

I.1 Estabilização Econômica:

Em 14 de junho 1993, o governo federal apresenta à sociedade o PAI – Programa de Ação Imediata – iniciando a primeira fase do Programa de Estabilização Econômica, conhecido como Plano Real. Um ano após, a moeda que lhe empresta o nome, o Real, entra em vigor em 1º de julho de 1994, com paridade de 1 para 1 em relação ao dólar. O Plano Real pôs fim a um longo período de descontrole monetário, reduzindo intensamente as taxas de inflação e garantindo enorme prestígio ao então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Indo além, o Real e o controle inflacionário asseguraram ao ministro Cardoso cacife político eleitoral para sagrá-lo vitorioso na primeira eleição para Presidente da República casada com as eleições para governadores de estado no atual período democrático.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do quadro inflacionário brasileiro entre 1986 e 2000. A drástica queda dos índices de inflação a partir de 1995 explicita a importância do Programa de Estabilização Econômica que foi capaz de reverter o problema sem recorrer às heterodoxias presentes nos planos que o antecederam – Planos Cruzado I e Cruzado II (1986); Plano Bresser (1987); Plano Verão (1989) e Plano Collor (1990).

Gráfico 1. Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI)



Fonte: FGV

Os documentos oficiais¹ do Programa de Estabilização Econômica delineiam o diagnóstico de crise econômica, ali reputada à desordem financeira e administrativa do setor público, apontando as medidas necessárias para sua saída e principalmente para o combate à inflação. O Programa propunha medidas que visavam: redução e maior eficiência dos gastos públicos; recuperação da receita tributária federal; equacionamento da dívida de Estados e Municípios; restrição ao crédito para as subunidades da federação, vedando concessões de empréstimos dos bancos estaduais aos seus controladores e sujeitando os dirigentes dos bancos que infringissem estes princípios à Lei do Colarinho Branco (Lei 7.492/86); proibição de *socorro* financeiro aos bancos estaduais; restrição de transferências voluntárias aos governos estaduais e municipais inadimplentes com a União; execução das garantias oferecidas na concessão de avales às operações externas das unidades inadimplentes e inclusão do sistema financeiro público ao programa de desestatização.

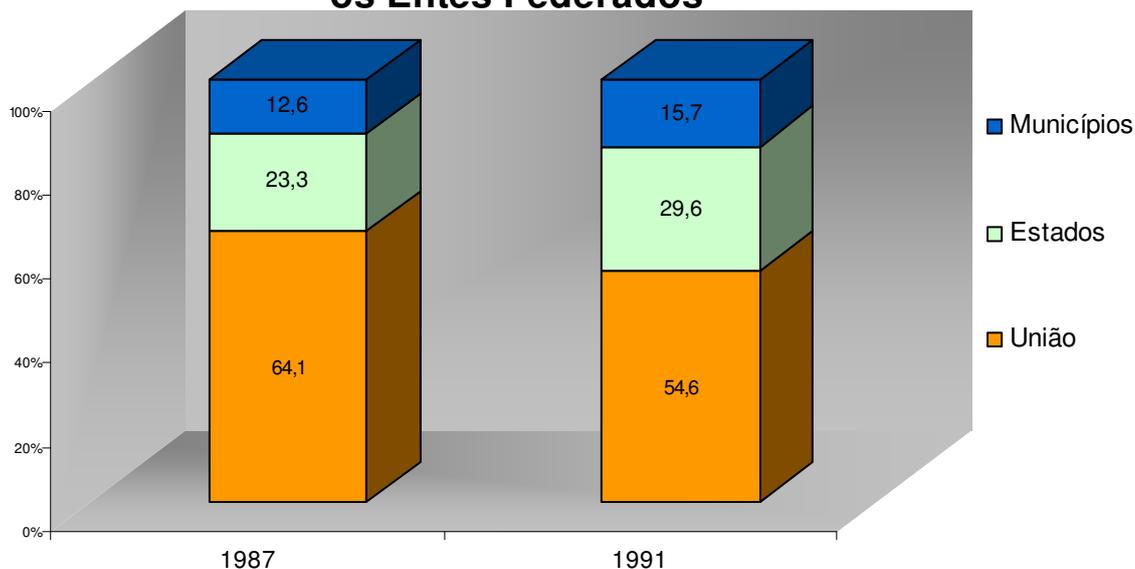
As medidas previstas pelo Programa para atingir a estabilidade econômica visavam combater o gasto público desordenado. A agenda compunha-se de políticas de ajuste fiscal e esteve sob influência dos conceitos do *New Public Management* que se expressou no Brasil através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado².

É fundamental para a nossa análise perceber que as mudanças do ambiente institucional que inicialmente compõem uma agenda do governo central são posteriormente federalizadas. Há uma conjuntura política que favorece o governo federal a difundir sua agenda para o nível estadual. Dentre os principais fatores na perspectiva do governo federal, destacamos o casamento das eleições para governadores e presidente da república em 1994, focalizando neste último o debate político que anteriormente gravitava em torno da figura dos governadores e o sucesso da estabilização econômica. Estes elementos foram fundamentais para garantir a governabilidade necessária ao governo federal para implementar sua agenda reformista e logo em seguida federalizá-la.

I.2 Rearranjo Tributário:

O governo federal logra modificar a distribuição tributária em favor da União, revertendo uma tendência que se inicia com a Emenda Constitucional Passos Porto³ e havia se exacerbado a partir da Constituição de 1988. Ocorre que o cenário político dos anos 80, incluindo o processo constituinte de 1988, foi muito marcado pelos interesses dos governadores. A primeira eleição direta durante o período de transição política foi a eleição para governadores em 1982. Isso outorgou legitimidade aos governadores e os fez os principais garantidores do novo regime, sendo responsáveis diretamente por negociar a transição com o governo militar (Abrúcio⁶; Lopreato⁷; Melo⁸). Nesse período, cinco impostos federais foram eliminados⁴ e as bases destas tributações foram incorporadas ao ICM, dando origem ao ICMS e ampliando a capacidade de arrecadar dos estados.

Gráfico 2. Distribuição da Receita Tributária* entre os Entes Federados

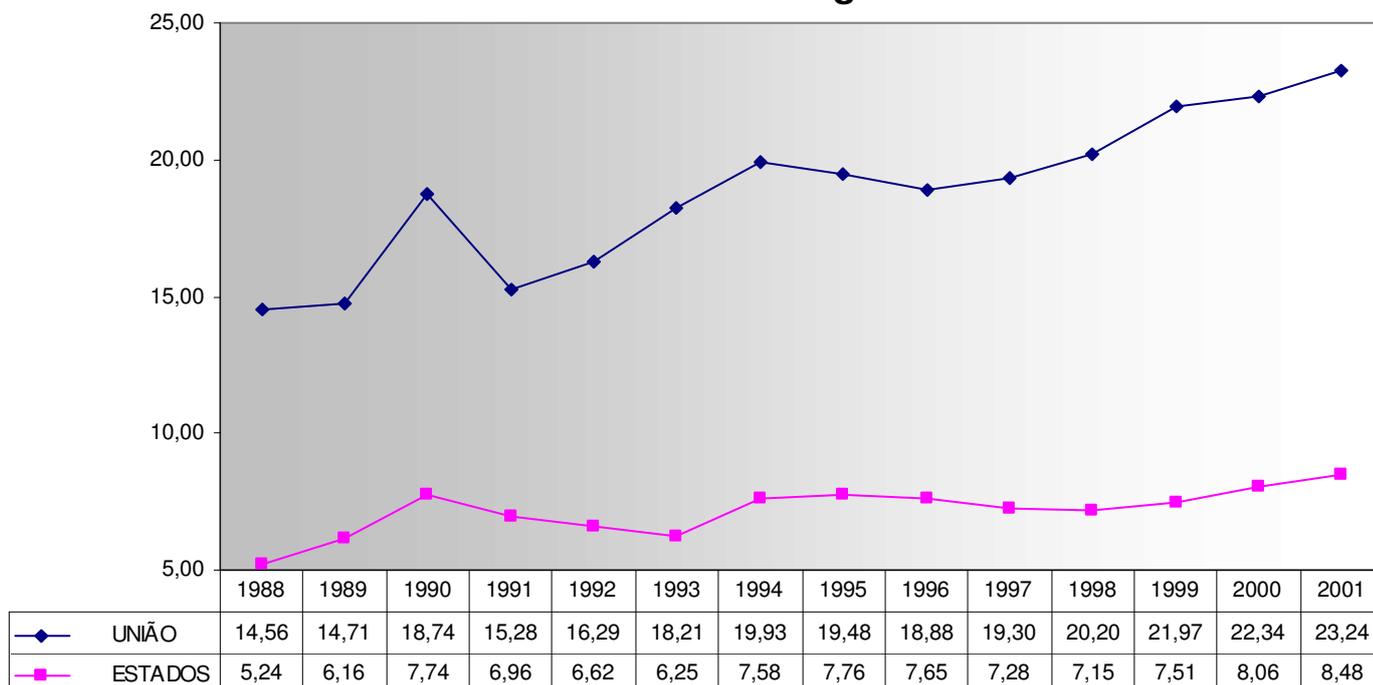


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – MF.

Nota: *Incluídas as Transferências Intergovernamentais.

As conseqüências fiscais da atuação política dos governadores foram sentidas no início dos anos 90 e podem ser observadas no Gráfico 2. O aumento da fatia tributária dos estados e municípios se dá às expensas do que era arrecadado pelo governo federal. O que ocorrerá a seguir, marcado pelo incremento proporcional da receita tributária da União ante os estados é uma reação do governo federal por disputa de poder no pacto federativo. Após este período em que os governadores manejam a legislação tributária a seu favor, chega a vez da União de fazer justamente o inverso e aumentar sua arrecadação nos impostos em proporção ao PIB. O Gráfico 3 acompanha esta evolução.

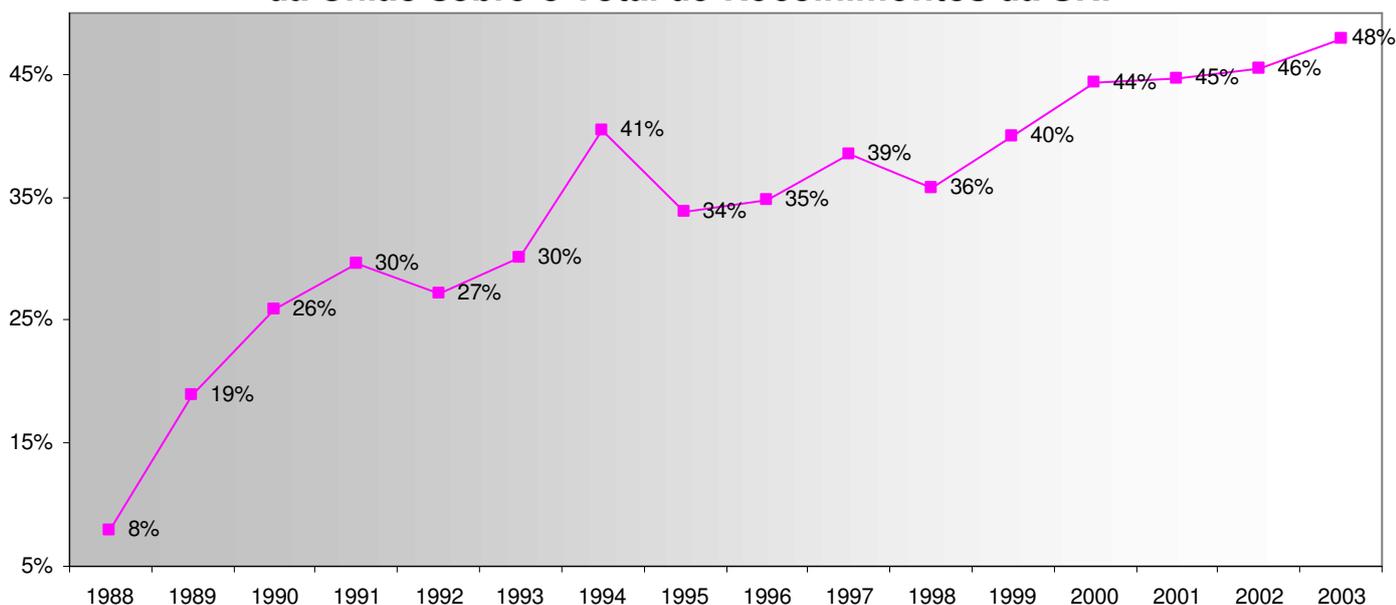
Gráfico 3. Arrecadação Tributária da União e dos Estados em Porcentagem do PIB



Fonte: Banco Federativo (Termômetro da Tributação).
Fontes Primárias: SRF, STN, MPAS, CEF, CONFAZ, Secretarias Estaduais de Fazenda.

Mais ainda, o governo foi engenhoso ao aumentar sua receita tributária através de Contribuições Sociais⁵ sobre as quais não incidiam repartição com os demais membros da Federação. Além disso, as Contribuições Sociais tinham o poder de entrar em vigor no mesmo ano fiscal em que eram instituídas, apenas decorridos 3 meses de sua criação, característica que não se aplica a outros impostos. O Gráfico 4 mostra a evolução do percentual relativo das principais receitas tributárias da União em relação ao total de recolhimentos da Secretaria da Receita Federal.

Gráfico 4. Percentual das Principais* Contribuições Exclusivas da União sobre o Total de Recolhimentos da SRF



*CPMF; COFINS; PIS; CIDE; CSLL

Fonte: Banco Federativo (Termômetro da Tributação).

Fontes Primárias: SRF, STN, MPAS, CEF, CONFAZ, Secretarias Estaduais de Fazenda.

Vale destacar algumas das medidas com as quais o governo foi capaz de aumentar sua receita tributária, flexibilizar a parcela de recursos discricionários de seu orçamento e, ao mesmo tempo, conter o avanço da autonomia fiscal dos estados. Dentre estas medidas, temos a elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido do setor financeiro de 23% para 30%, com reflexo na arrecadação a partir de julho/94. Este aumento da alíquota foi decorrente da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), por intermédio da Emenda Constitucional de Revisão nº. 01/94, de iniciativa do Executivo. O FSE consistia essencialmente num mecanismo de desvinculação de receitas, atenuando a rigidez dos gastos da União ditada pela Constituição de 1988. Em realidade, a Constituição vincula a receita proveniente das contribuições sociais a gastos na seguridade social – saúde, assistência social e previdência. O FSE, denominado a partir de 1996 de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, de Desvinculação das Receitas da União (DRU), foi uma maneira de *transformar* as contribuições sociais em impostos, liberando seus recursos para utilização discricionária da União.

Com a entrada em vigor do Plano Real, a redução acentuada da inflação reduziu também o chamado “Efeito Tanzi” que corroía diversos tributos. Além disso, o

aquecimento do consumo repercutiu positivamente no resultado das empresas e conseqüentemente, na arrecadação. Ainda em 1994, as alíquotas do Imposto de Renda foram reestruturadas. A faixa com alíquota de 25% passou para 26,6% e foi ainda criada uma nova faixa com alíquota de 35% (Lei nº. 8.848/94). Também houve a elevação da alíquota de 6% para 15% do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, relativas às pessoas físicas, a partir de 05/05/97 (Decreto nº. 2.219/97). As alíquotas do Imposto de Importações também foram elevadas partir de 13/11/97 (Decreto nº. 2.376/97). Houve ainda a elevação das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, sobre bebidas em cerca de 10% a partir de 21/11/97 (AD nº. 74/97). Por fim, a alíquota da COFINS também sofreu elevação de 2% para 3% e ficou instituída a obrigatoriedade do pagamento desta contribuição pelas entidades financeiras (Lei nº. 9.718/98).

I.3 Colapso das Finanças dos Estados:

Há uma dimensão da centralização política que se expressa através do enfraquecimento econômico dos estados. No início dos anos 90, os governadores simplesmente perdem o controle do endividamento de seus estados. Progressivamente, as dívidas estaduais se incompatibilizam com as respectivas receitas tributárias, estas cada vez mais achatadas pelos baixos índices de crescimento econômico, pelo fim do floating, pela expansão da guerra fiscal e pela aprovação da Lei Kandir⁶ e do FEF⁷.

O Gráfico 5 apresenta a evolução das taxas de crescimento do Brasil na década de 1990. O baixo crescimento do período impactava na arrecadação de impostos e, por conseguinte, reduzia a receita dos estados, tornando mais complicado o gerenciamento das máquinas públicas.

Gráfico 5. Taxas de Crescimento Percentual do PIB Real - 90/00

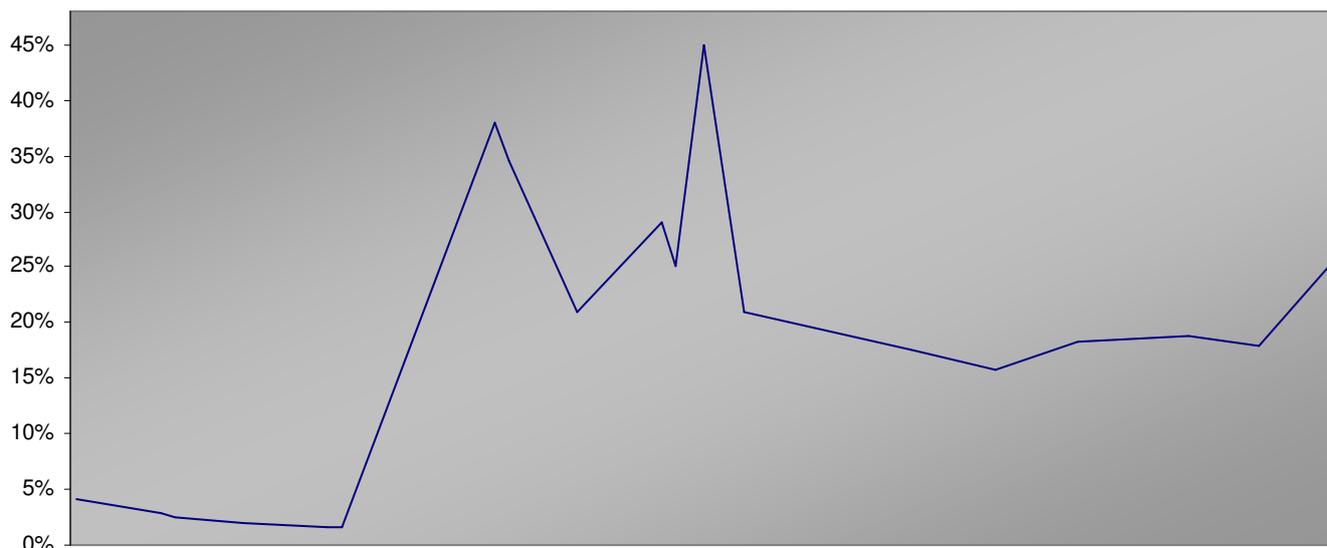


Fonte: IBGE.

Também as altas taxas de juros praticadas durante o Plano Real tiveram forte impacto sobre a dívida mobiliária dos estados e contribuíram para a deterioração patrimonial das empresas e dos bancos estaduais. Foram particularmente afetados os estados de maior peso econômico, SP, MG, RS e RJ os quais possuíam dívidas cujo componente em títulos mobiliários respondia por parcela expressiva do total. Nesse período, os estados viam suas dívidas crescerem por simples efeito monetário, sem que necessariamente novos empréstimos fossem contratados.

O Gráfico 6 mostra a evolução das taxas de juros durante o Plano Real. Particularmente a partir de 1997, os juros voltam a atingir patamares elevados estrangulando a gestão econômica estadual.

Gráfico 6. Evolução da Taxa de Juros Selic.



jun-95	dez-95	jan-96	jun-96	dez-96	jan-97	dez-97	jan-98	jun-98	dez-98	jan-99	mar-99	jun-99	jun-00	dez-00	jun-01	fev-02	jul-02	dez-02
4,04%	2,78%	2,58%	1,90%	1,70%	1,66%	38%	34,50	21%	29%	25%	45%	21%	17,50	15,75	18,25	18,75	18%	25%

Fonte: Banco Central e Receita Federal.

A razão da dívida/orçamento nos estados cresce rapidamente, particularmente nos estados cujo perfil da dívida tinha grande peso em títulos públicos. A Tabela 1 apresenta a evolução do endividamento proporcional à sua receita dos estados no período de 1995 e 2001. Em destaque, alguns momentos em que certos estados chegaram a ultrapassar a marca de 2 vezes sua receita em dívidas.

Tabela 1. Valor Percentual da Dívida Total dos Estados sobre suas Receitas							
Estado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AC	106%	89%	96%	110%	89%	80%	68%
AL	77%	93%	161%	121%	140%	124%	123%
AM	63%	52%	61%	74%	75%	60%	57%
AP	0%	13%	14%	21%	19%	16%	12%
BA	84%	86%	70%	84%	114%	128%	111%
CE	63%	69%	67%	60%	66%	93%	78%
DF	22%	20%	20%	28%	18%	20%	19%
ES	35%	34%	49%	59%	76%	65%	63%
GO	97%	205%	195%	257%	226%	245%	201%
MA	192%	164%	176%	211%	175%	149%	156%
MG	128%	126%	124%	132%	233%	180%	187%
MS	172%	150%	150%	176%	172%	190%	182%
MT	99%	134%	152%	172%	173%	174%	184%
PA	59%	47%	49%	46%	56%	53%	50%
PB	142%	126%	122%	103%	103%	90%	77%
PE	61%	64%	81%	66%	104%	67%	71%
PI	121%	114%	130%	145%	139%	128%	134%
PR	66%	44%	45%	95%	80%	78%	99%
RJ	99%	95%	101%	119%	161%	163%	165%
RN	91%	74%	47%	55%	51%	48%	46%
RO	0%	3%	31%	82%	136%	112%	108%
RR	0%	0%	21%	27%	19%	14%	15%
RS	114%	97%	100%	96%	182%	172%	170%
SC	70%	81%	98%	114%	124%	88%	119%
SE	58%	65%	46%	74%	73%	67%	65%
SP	97%	114%	59%	142%	144%	151%	156%
TO	37%	27%	36%	43%	49%	37%	37%

Fonte: Boletim de Finanças Estaduais e Municipais (DEDIP-BACEN) e STN-MF.

O risco de colapso financeiro dos estados ameaçava a governabilidade e o sucesso do Plano de Estabilização Econômica. Este era um custo alto demais para que a União não intervisse de maneira mais incisiva. Assim, diante da fragilidade financeira dos estados e do crescimento de suas dívidas, o governo federal cria um amplo e ambicioso programa que visava renegociar todos os diferentes tipos de dívidas estaduais. Mesmo os custos dos subsídios implícitos aos estados com os contratos de renegociação de suas dívidas onde vigoraram taxas de juros bem mais amenas que as praticadas pelo mercado, não superavam os custos do que se estava em jogo para governo.

As renegociações anteriores das dívidas estaduais com a União tiveram pouco efeito em conter o crescimento global do endividamento. Fosse em 1987 (Lei 7.614/87), ou em 1989 (Lei 7.976/89), ou mesmo em 1993 (Lei 8.727/93)⁸ o refinanciamento deixou de lado a dívida mobiliária, a dívida com os bancos estaduais e parte dos

contratos com o setor privado. Os juros altos elevavam os encargos financeiros e refletiam-se ainda no déficit não financeiro causado pelas dificuldades de gestão dos gastos correntes.

Como bem salienta Lopreato ⁷, é fundamental destacar como novidade na renegociação de 1997:

“o poder inusitado da esfera federal de ditar as diretrizes da renegociação das dívidas. (...) A correlação de forças e o quadro de crise deixaram poucas opções aos estados senão acatarem as regras do programa porque fora dele era certo a situação de inviabilidade financeira. O governo [federal], fortalecido politicamente, pôde avançar, definir regras de difícil aceitação em outros momentos e contar com apoio dos governadores aliados na implantação do seu programa.”

“A União passou a defender um programa de renegociação do conjunto das dívidas estaduais procurando evitar a instabilidade que se seguiria caso ocorresse a generalização do não pagamento das dívidas bancárias e dos títulos públicos.”

É com este espírito que surge o **Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados**, criado pelo **Voto 162/95** do Conselho Monetário Nacional. E no âmbito deste programa é editada a Lei 9.496/97 sob a égide da qual são firmados os acordos de refinanciamento das dívidas estaduais pela União. Com a Lei 9.496/97, finalmente a federalização das dívidas estaduais inclui o seu componente mobiliário, as dívidas com as instituições financeiras privadas e as operações em ARO.

No Voto 162/95, temos explicitada com clareza a difícil situação financeira dos estados, em grande parte resultado da conjuntura econômica criada pelo Plano Real:

7. (...) com a significativa redução da inflação decorrente da implementação do Plano Real, reduziram-se também drasticamente as receitas nominais decorrentes de aplicações financeiras, as quais vinham sendo utilizadas por muitos estados para custear despesas correntes, inclusive despesas de pessoal.

8. Simultaneamente, com o fim da corrosão inflacionária que erodia despesas fixadas em termos nominais, os vencimentos e salários do funcionalismo público (...) passaram a manter seu valor real, elevando desta forma o peso das folhas salariais.

10. (...) vários estados concederam, no segundo semestre de 1994 e no primeiro semestre de 1995, aumentos e vantagens salariais a seus servidores, os quais transformaram-se em aumentos reais. A estes aumentos vieram somar-se mecanismos de crescimento vegetativo automático das folhas salariais dos estados, sob a forma de incorporação de vantagens e gratificações previstas nas legislações estaduais.

11. Este quadro fez com que alguns estados ficassem em situação de desequilíbrio financeiro, levando-os a incorrer em sucessivos atrasos no cumprimento de suas obrigações trabalhistas e a recorrer a empréstimos bancários de curto prazo em Antecipação à Receita

Orçamentária - ARO, a taxas de juros elevadas, os quais acabaram por agravar ainda mais a situação.

Dada à importância que o combate à inflação tinha dentro do Programa de Estabilização Econômica e, portanto, na agenda do governo federal, era natural que o quadro descrito acima fosse percebido como uma ameaça a ser enfrentada. Nos termos do próprio Voto 162/95, este enfrentamento é assim expresso:

12. (...) Trata-se de situação que urge reverter, já que a continuidade do combate à inflação requer equilíbrio fiscal não apenas do Governo Federal, mas de todo o setor público.

Então, através da Lei 9.496/97, o governo federal firma os contratos de renegociação das dívidas estaduais, assumindo praticamente o total do conjunto das dívidas de todas as unidades estaduais da federação. Na Tabela 2 abaixo, apresentamos as condições dos contratos de refinanciamento destas dívidas. Cabe observar, como mostra o Gráfico 6, que no período da assinatura dos contratos, as taxas de juros no Brasil estavam acima de 30%, enquanto que nos termos dos contratos, elas foram de apenas 6% ou, em alguns casos (RJ, PA, MG e AL), de 7,5% ao ano.

Fazia parte do contrato para se obter juros mais baixos aderir ao Programa Nacional de Desestatização (PND) e ao PROES⁹. Os ativos públicos estaduais incluídos no PND entravam numa “conta gráfica” que após os leilões de privatizações era descontada do total da dívida.

Estas novas condições foram fundamentais para os estados, alongando o perfil de suas dívidas e aplicando-se encargos nos contratos que jamais teriam sido obtidos no mercado sem a intervenção direta do governo assumindo o endividamento estadual.

Tabela 2. Contratos Firmados entre a União e os Estados no Âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (em R\$Mil)

Estados	Assinatura do contrato	Dívida Assumida	Dívida Refinanciada	Prazo	Limite e Comprometimento	Encargos
RR	25/3/1998	7.247	6.601	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
AC	30/4/1998	19.252	18.226	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
RN	26/11/1997	73.272	72.479	15 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
AM	11/3/1998	120.000	120.000	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
CE	17/10/1997	138.081	126.916	15 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
RO	12/2/1998	146.950	143.677	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PE	23/12/1997	163.641	157.571	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
MA	22/1/1998	244.312	236.502	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PI	20/1/1998	250.654	240.522	15 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PB	31/3/1998	266.313	244.255	30 anos	11,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PA	30/3/1998	274.495	261.160	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5% aa
SE	27/11/1997	389.065	355.162	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
ES	24/3/1998	429.887	387.308	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PR	31/3/1998	519.944	462.339	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
DF	29/7/1999	642.272	647.984	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
AL	29/6/1998	677.887	648.241	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5% aa
MT	11/7/1997	805.682	779.943	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
BA	1/12/1997	959.662	883.010	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
MS	30/3/1998	1.236.236	1.138.719	30 anos	14,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
GO	25/3/1998	1.340.356	1.163.057	30 anos	13,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
SC	31/3/1998	1.552.400	1.390.768	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RS	15/4/1998	9.427.324	7.782.423	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
MG	18/2/1998	1.827.540	10.185.063	30 anos	6,79% a 13,0%	IGP-DI + 7,5% aa
RJ	24/6/1998	12.946.395	12.924.711	30 anos	12,00%	IGP-DI + 7,5% aa
SP	22/5/1997	388.778	46.585.141	30 anos	8,86% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
Total		81.901.250	74.037.067			

Nota: Os estados de AP e TO não refinanciaram suas dívidas no âmbito da Lei nº 9.496/97.

Fonte: Lopreato⁷ apud STN.

A grande relevância do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados é o uso da renegociação da dívida como indutor de transformação do papel do Estado. Pela primeira vez, o auxílio financeiro aos estados é atrelado à reforma do setor público e ao ajuste patrimonial dos entes federados, impondo-lhes metas coerentes com a estratégia macroeconômica do governo federal. A reforma patrimonial objetivava eliminar focos de expansão fiscal e de descontrole das contas públicas. Os acordos, além das privatizações, determinaram aos estados o comprometimento com a reestruturação do sistema financeiro estadual com base no PROES. Por fim, a privatização dos bancos e empresas estaduais não somente redefiniu a ação estatal, mas fundamentalmente retira dos governadores o domínio de fontes de financiamento e de potencial de gasto.

É realmente interessante notar como a conjuntura forçou os governadores estaduais a abdicarem de muitos instrumentos de poder político e econômico. Importantes fontes de recursos financeiros, clientelísticos e patrimonialistas se esgotaram com a perda do controle dos bancos e empresas estatais. Chega a ser surpreendente que tantos governos estaduais tenham implementado políticas tão adversas aos seus interesses mais imediatos. O grau de comprometimento fiscal por que passavam estes estados foi decisivo para que políticas tão restritivas na perspectiva dos governadores pudessem ser por eles próprios encampadas.

Na Tabela 3, dispomos os resultados das privatizações em nível estadual, incluindo o setor financeiro.

Tabela 3. Privatizações estaduais (1996 - 2002), em US\$ milhões

Setores	Estados	Ano	Valor	Dívida transferida	Total
Elétrico	RJ	nov-96	587	364	951
Elétrico	BA	jul-97	1598	213	1811
Elétrico	RS	out-97	1486	149	1635
Elétrico	RS	out-97	1372	64	1436
Elétrico	MS	nov-97	565	218	783
Elétrico	MT	nov-97	353	461	814
Elétrico	SP	nov-97	2731	102	2833
Elétrico	RN	dez-97	606	112	718
Elétrico	SE	dez-97	520	40	560
Elétrico	CE	abr-98	868	378	1246
Elétrico	SP	abr-98	1777	1241	3018
Elétrico	PA	jul-98	388	116	504
Elétrico	SP	jul-98	1273	428	1701
Elétrico	SP	set-98	860	375	1235
Elétrico	SP	jul-99	682	482	1164
Elétrico	SP	out-99	472	668	1140
Elétrico	PE	fev-00	1004	131	1135
Elétrico	MA	jun-00	289	158	447
Elétrico	PB	nov-00	185	-	185
Energia	GO	set-97	714	140	854
Ferroviário	PR	dez-96	25	-	25
Financeiro	RJ	jun-97	289	-	289
Financeiro	MG	ago-97	112	-	112
Financeiro	MG	set-98	494	-	494
Financeiro	PE	nov-98	153	-	153
Financeiro	BA	jun-99	147	-	147
Financeiro	PR	out-00	869	-	869
Financeiro	PB	nov-01	29	-	29
Gás	RJ	jul-97	430	-	430
Gás	RJ	jul-97	146	-	146
Gás	SP	abr-99	988	88	1076
Gás	SP	nov-99	143	-	143
Gás	SP	abr-00	298	-	298
Saneamento	AM	jun-00	106	-	106
Seguros	RS	nov-97	45	-	45
Telecomunicações	RS	jun-98	1018	822	1840
Transporte	RJ	dez-97	262	-	262
Transporte	RJ	fev-98	29	-	29
Transporte	RJ	jul-98	240	-	240
Transporte	RJ	out-98	67	-	67
Subtotal			24220	6750	30970
Venda de participações minoritárias			3728	-	3728
Total			27948	6750	34698

Fonte: BNDES

Este traçado histórico mostra como o fortalecimento do governo federal ante os estados permitiu-o avançar com sua agenda sobre estes últimos. O governo, a partir de 1994, obteve sucesso em reestruturar o federalismo brasileiro, compelindo os estados a encamparem reformas patrimoniais que tiveram impacto sobre a administração pública estadual, refletindo-se na criação das agências reguladoras.

Em todo o mundo, privatizações foram sucedidas por novas políticas regulatórias. O Brasil seguia, com algum atraso, uma tendência internacional de reformas do aparelho do estado que implicavam em privatizações dos ativos públicos e criação de agências reguladoras. Em que pese o cronograma das privatizações no Brasil coincidir com a criação das agências, ou mesmo ocorrer em ordem “inversa”, isto é, privatizações antecedendo a regulação, é incontestável o papel da reforma patrimonial dos estados sobre a criação de suas agências reguladoras. A Tabela 4 mostra a estreita relação entre a privatização nos estados e a criação e a implementação das agências reguladoras. Em destaque, três estados (Maranhão, Paraná e Tocantins) que embora tenham privatizado seus ativos públicos não chegaram a implementar suas agências (ainda que, as tenham criado). O Tocantins, por exemplo, privatizou o seu setor elétrico muito antecipadamente em 1989, mesmo antes do lançamento do Programa Nacional de Desestatização, em 1990.

Por outro lado, não houve estado que tenha implementado sua agência sem que tivesse privatizado seus ativos públicos. Isto é, todos os estados que realmente implementaram suas agências, evidentemente que com graus variáveis de autonomia delegada, passaram por privatizações. Neste grupo, cabe destacar o estado do Alagoas que embora não tivesse privatizado nenhum setor econômico através do PND, havia celebrado um contrato de concessão do gás canalizado em 1993, hoje regulado pela sua agência. Ou seja, os dados sugerem peremptoriamente que os estados somente se viram decididos a implementar as agências uma vez tendo passado pelas privatizações.

Tabela 4. Privatização e Implementação das Agências Reguladoras

Estados	Setores Privatizados	Privatização	Agência	Implementação	Escopo	Criação
AC	-	-	AGEAC	Não	Ee; Eg; C;A	jan-03
AL	-	-	ARSAL	Sim	Ee; Eg; T; A	set-01
AM	A	jun-00	ARSAM	Sim	Ee; Eg; T; A	nov-99
BA	Ee	jul-97	AGERBA	Sim	Ee; Eg; T	mai-98
CE	Ee	abr-98	ARCE	Sim	Ee; Eg; T; A	dez-97
DF1	-	-	AGDF	Não	Genérico	jun-01
DF2	-	-	ADASA	Sim	A	jun-04
ES	-	-	AGESP	Não	Genérico	ago-98
ES2	-	-	ASPE	Não	Ee; Eg	set-04
GO	Ee	set-97	AGR	Sim	Ee; T; A	dez-99
MA	Ee	jun-00	ARSEP	Não	Genérico	abr-02
MG	-	-	ARSEMG	Não	Eg; T	jul-98
MS	Ee	nov-97	AGEPAN	Sim	Ee; Eg; T	dez-01
MT	Ee	nov-97	AGER	Sim	Ee; Eg; T; A	jan-99
PA	Ee	jul-98	ARCON	Sim	Ee; T	dez-97
PB	Ee	nov-00	AGEEL/AAGISA	Sim	Ee; Eg; A	nov-01
PE	Ee	fev-00	ARPE	Sim	Ee; Eg; T; C; R; L	jan-00
PR	T	dez-96	*	Não	T	jul-02
RJ	Ee; Eg; T	nov-96	ASEP	Sim	Eg; T; A	fev-97
RN	Ee	dez-97	ARSEP	Sim	Ee; Eg	dez-99
RS	Ee; C	out-97	AGERGS	Sim	Ee; T; A	jan-97
SC	-	-	SC/ARCO	Não	Genérico	jan-00
SE	Ee	dez-97	ASES	Sim	Ee; Eg; T; A	jun-98
SP	Ee; Eg	nov-97	CSPE/ARTESP	Sim	Ee; Eg; T	out-97
TO	Ee	set-89	ASTINS/ARESTO	Não	Ee; Eg; Ec; T	dez-00

Legenda: Energia elétrica- Ee; Gás- Eg; Alcool combustível, petróleo e derivados- Ec; Telecomunicação - C; Água e saneamento- A; Transporte e rodovias- T; Coleta de resíduos sólidos- R; Casas lotéricas - L.

Notas: A Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins (CELTINS) foi criada em março de 1989 e privatizada em setembro do mesmo ano, fora e antecedendo, portanto, o Programa Nacional de Desestatização cuja lei de criação é de 1990.

O estado de Alagoas não passou por privatizações, mas havia celebrado contratos de concessão no setor de gás canalizado com a ALGAS, sociedade de economia mista, em 1993.

Porém, o que mais chama a atenção no caso subnacional brasileiro é o fato da agenda inovadora pertencer ao governo federal. Como veremos mais adiante, estados que, de alguma forma, compartilharam desta agenda, mais cedo a adotaram. Entretanto, praticamente todos os estados foram simplesmente compelidos a acatar a agenda de reformas graças a eficazes mecanismos de incentivo engendrados pelo governo federal e por uma situação econômica que não lhes deixava escolha.

Este contexto gerou um ambiente propício para que prevalecesse um mimetismo sobre o arranjo da política pública escolhida para lidar com as desestatizações. É nesta conjuntura que praticamente todos os estados criaram impulsivamente agências reguladoras, mesmo que com graus diferenciados de autonomia ante os Executivos e

ainda que não necessariamente tendo passado por privatizações (mas talvez as prevendo). Foi somente num segundo momento, aquele da implementação da política, que os Executivos estaduais efetivamente ponderaram os custos de transação política inerentes às perdas de agenciamento derivadas da delegação via agências autônomas. É para a análise deste momento que se fez necessário um refinamento das variáveis associadas ao cenário das agências reguladoras estaduais. Que outras questões além das privatizações estiveram em jogo quando as agências foram criadas? Dos 29 casos estudados, 10 (34%), simplesmente não implementaram suas agências. Sendo que 2 estados, Rio de Janeiro e Sergipe, após alguns anos de funcionamento, tiveram suas agências substituídas por novas que não vieram a ser implementadas de fato, sugerindo uma reação do Executivo a um problema de *hold-up* político¹⁰ como conceituado por Epstein, O'Halloran².

No próximo capítulo faremos um diálogo crítico com a literatura política da regulação com destaque para a importância da dotação institucional do Estado para a compreensão das escolhas relacionadas às políticas regulatórias. Veremos ainda um panorama das agências reguladoras estaduais brasileiras, destacando aquelas que foram implementadas de fato e as que não passaram de “letra morta”. Por fim, ainda no Capítulo II, detalharemos as características de nossa pesquisa empírica que buscaram investigar a hipótese se governos estaduais em separação de objetivos com seus respectivos Legislativos refletiriam esta circunstância política no desenho institucional das agências reguladoras por eles criadas, dotando-lhes de mais autonomia e independência em relação ao Executivo.

¹ 1ª Fase: PAI de 14/06/1993; 2ª Fase: Exposição de Motivos Interministerial nº 395 de 07/12/1993, Medida Provisória nº 434 de 28/02/1994 e Lei nº 8.880 de 27 de maio de 1994, que formam a base legal da criação da URV e prevêem sua posterior transformação no REAL, em 1º de julho de 1994; 3ª Fase Exposição de Motivos Interministerial nº 205 de 30 de junho de 1994, Medida Provisória nº 542 de 30/06/1994, que altera definitivamente o sistema monetário, criando o REAL.

² O Plano Diretor tinha por objetivo reformular a administração pública no país, propondo uma gestão do Estado mais eficiente, mais descentralizada e pautada em resultados. Aliado a isso, reconfigurava o papel e o desenho do Estado, reduzindo sua participação direta na prestação de serviços e em setores produtivos, fortalecendo sua ação reguladora e promotora da economia. No contexto da reforma do Estado, destaca-se o processo de privatização das empresas públicas, o programa de publicização do setor público não estatal e a criação de agências reguladoras como autarquias especiais.

³ Emenda Constitucional nº 23/83. Através desta Emenda Constitucional os estados redistribuem recursos tributários a seu favor alterando a base de cálculo do ICM, IOF, IPI, do FPE e FPM.

⁴ Tratava-se de três impostos únicos – sobre combustíveis, energia elétrica e minerais – e os outros dois impostos sobre serviços de transporte e de comunicação.

⁵ Como exemplo, a instituição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) em 2001 que faz ressurgir o imposto único sobre combustíveis. Precisou-se de uma Emenda Constitucional ao parágrafo 3º do artigo 155 para que seu texto não fosse contrariado por esta *nova* contribuição. Mas inegavelmente, ela rompia com seu espírito de reservar bases tributárias exclusivas aos estados, ressalvados os impostos sobre comércio exterior (Varsano, mimeo sem data).

⁶ Lei Complementar nº87/96

⁷ O FEF é constituído basicamente de 20% das receitas tributárias da União, uma vez deduzidos as transferências constitucionais aos estados e municípios e aos fundos regionais e o ITR dos municípios. O FEF incorpora, ainda, entre outros itens, 100% do Imposto de Renda retido na fonte dos servidores da União. As perdas de estados e municípios resultam de o FEF eliminar a incorporação à base de cálculo dos Fundos de Participação do IR retido na fonte dos servidores da União. Ou seja, com o FEF, o IRPF dos servidores da União deixa de ser repartido com estados e municípios.

⁸ Em 1991, durante o governo Collor, tentou-se fazer uma nova renegociação (Lei 8.388/91). Entretanto, não houve consenso quanto às condições do acordo e nenhum contrato foi assinado.

⁹ Medida Provisória n.º 1.514, de 7 de agosto de 1996.

¹⁰ Delegação de poder para a burocracia está sujeita ao equivalente político do problema de *hold-up* econômico. A teoria de Epstein, O'Halloran ² que fazemos menção afirma que, no contexto americano, o Congresso delega ao Executivo se os “custos externos de transação” são menores que os “custos internos de transação” da produção da política pelo Congresso através do processo legislativo normal, via comissões.

CAPÍTULO II

A SEPARAÇÃO DE PODERES COMO PROBLEMA PARA A REGULAÇÃO:

As Reformas Patrimoniais e Gerenciais ocorridas no Brasil nos anos 90 ensejaram mudanças nas formas como o Estado tradicionalmente regulou os diferentes setores econômicos. No Brasil concorreram diferentes modelos regulatórios que variaram desde a presença do Estado controlando monopolisticamente setores inteiros através de empresas públicas até mecanismos de auto-regulação corporativistas, passando ainda pela regulação exercida pelo Estado através de órgãos e departamentos diretamente ligados ao executivo (Melo ⁹).

Nos anos 90, entretanto, à medida que o Brasil privatizava seus ativos públicos e difundiam-se idéias sobre novos modelos de gestão pública, outras estruturas regulatórias começaram a surgir no país. Tratava-se das agências reguladoras, que brotaram tanto em nível federal quanto em nível estadual a partir de 1996¹, sendo dotadas de graus variáveis de autonomia *vis-à-vis* o poder Executivo. Começava a se constituir assim no Brasil um modelo cujas características incipientemente espelhavam o modelo de regulação americano.

A partir daí, trabalhos acadêmicos brasileiros iniciam sua trajetória sobre a regulação econômica em sentido estrito, tendo como temas o fenômeno da regulação estatal e as agências reguladoras recém-criadas no país. Os estudos sobre regulação nos EUA tornam-se uma fonte de referência fundamental, pois neste país a regulação pública dos mercados via agências autônomas já era uma realidade desde o final do século XIX², e não só os departamentos de economia, mas os de ciência política, direito e administração já haviam se debruçado sobre o assunto.

Ocorre que, como é de se esperar, a literatura americana sobre regulação econômica aborda o tema sob o arcabouço institucional que é próprio aos Estados Unidos. Para nós, pontuar a questão da ambientação institucional é importante porque o impacto de governos divididos ou do tamanho das coalizões de governo medidas pelo número de cadeiras governistas nos legislativos sobre o resultado das políticas públicas tem sido bastante estudado nos Estados Unidos (Epstein, O'Halloran ²; Haggard, MacCubbins ³; Lewis ¹; entre outros). Com nosso trabalho, pretendemos pesquisar se, tal qual como descrito na literatura em outros contextos, governos divididos poderiam

influenciar o desenho institucional das agências reguladoras estaduais. Cabe perguntar, portanto, se as variáveis estudadas numa ambientação institucional distinta da nossa seriam também aqui relevantes para o arranjo organizacional das nossas agências reguladoras estaduais. Ou mais especificamente, que impacto as divisões de poderes e de objetivos entre Executivo e Legislativo teriam sobre a autonomia destas agências?

Acreditamos que esta literatura estrangeira pode ser adaptada ao caso brasileiro uma vez se fazendo os devidos ajustes do contexto institucional. Em princípio, há uma analogia fundamental entre atores que participam do jogo regulatório no Brasil e seus congêneres que atuam no caso americano. São eles as agências reguladoras; os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário operando num sistema presidencialista; as empresas; os consumidores e outros grupos de interesse. Por outro lado, existem importantes diferenças na lógica de funcionamento interno destes atores e na correlação de forças entre eles (Muller e Pereira ¹⁰). O esforço adaptativo das teorias da regulação que fazemos aqui em perspectiva comparada se dá no sentido de contemplar diferenças institucionais entre os países e ao mesmo tempo explorar um conjunto de variáveis comuns que já foram consagradas como relevantes em outros contextos.

II.1 A Regulação na Literatura:

A literatura sobre regulação apresenta algumas vertentes as quais merecem uma breve descrição para que possamos contextualizar adequadamente este trabalho às correntes teóricas das quais deriva. Dois grandes grupos são os principais: as teorias normativas e as teorias positivas. Tanto as teorias normativas quanto as teorias positivas da regulação adotam as premissas dos agentes maximizadores e a escolha racional. Essas premissas vêem o mundo econômico sempre em equilíbrio e os agentes econômicos como sendo capazes de identificar oportunidades para melhorar sua situação e sempre agindo neste sentido.

As teorias normativas da regulação e as teorias positivas não são concorrentes ou mutuamente exclusivas. Pelo contrario, ambas utilizam-se essencialmente do mesmo instrumental que envolve a teoria dos jogos e os modelos de informação assimétrica. Entretanto, a principal contribuição das teorias normativas é o foco nos incentivos organizacionais que a regulação deve instituir para gerar eficiência econômica em mercados que apresentam falhas (Laffont *apud* Mueller ¹¹). Elas baseiam-se no teorema fundamental da economia do bem-estar segundo o qual, em condições ideais, mercados competitivos produzem uma situação Pareto-ótima de alocação de recursos (Fiani ¹²). Daí a importância de se identificar os diferentes e possíveis grupos de falhas que acometem os mercados para que a regulação estatal possa eliminar ou mitigar essas falhas. Tipicamente, as principais falhas enumeradas pela teoria são os monopólios, públicos ou privados; os bens-públicos; o problema da assimetria de informação entre os agentes econômicos e as externalidades.

As teorias positivas da regulação ganham corpo a partir de um importante trabalho de Stigler publicado em 1971. Stigler ¹³ notou que a regulação redistribui renda, pois gera custos para uns e benefícios para outros. Desta forma a regulação pode ser entendida como um bem econômico para o qual existe um mercado com oferta e demanda. Usando o arcabouço teórico da teoria da ação coletiva³, Stigler teorizou que os grupos que tivessem os menores custos para se organizar e os maiores ganhos potenciais *per capita* seriam os grupos que mais provavelmente teriam sucesso em influenciar os responsáveis pelo exercício da regulação.

As teorias positivas se concentram no fato de que quaisquer que venham a ser as medidas adotadas para corrigir as falhas de mercado, elas necessariamente terão efeitos distributivos. Os trabalhos da teoria positiva abordam o papel dos grupos de interesse e como eles se mobilizam para interferir na forma como a regulação será exercida. Os responsáveis pela regulação serão sensíveis aos reclamos dos grupos de interesse porque isso faz parte da sua estratégia de sobrevivência política e institucional.

Podemos subdividir as teorias positivas da regulação em dois subgrupos, um relacionado à demanda pela regulação e outro relacionado à oferta pela regulação. De maneira bastante simplificada, no lado da demanda, o foco dos trabalhos recai sobre a atuação e a capacidade de grupos de interesse auferirem renda ao garantirem que os legisladores estabeleçam regras para que a regulação se dê conforme suas conveniências. No outro subgrupo, o lado da oferta da regulação, legisladores e tecnocratas das agências são percebidos como atores distintos no processo regulatório, com interesses próprios e atuando sob o conflito de uma relação principal-agente. Neste subgrupo da teoria reúnem-se os trabalhos que focam os problemas da assimetria de informação entre legisladores e reguladores e abordam os mecanismos que podem ser utilizados para monitorar o comportamento dos agentes tais como “patrulhas de polícia” e “alarmes de incêndio”.

A principal crítica às correntes positivas da regulação é o fato de operarem no vácuo institucional. Ou seja, não é tomada em conta a influência que a posição institucional dos atores tem sobre suas funções de utilidade. Isto é, os agentes buscarão maximizar sua situação racionalmente, mas este cálculo varia conforme a posição que o agente assume no contexto institucional. É com esta perspectiva que as teorias neo-institucionalistas recompõem epistemologicamente o campo.

Muito da inconsistência nos resultados teóricos entre os vários estudos e suas correntes da Teoria Econômica da Regulação, bem como da incompatibilidade dos mesmos com as evidências empíricas encontradas na experiência concreta da regulação se deve, em grande parte, à não inclusão em seus modelos de variáveis que capturem o contexto institucional em que se processa a regulação (Fiani ¹⁴). Ademais, como destaca North *apud* Levy e Spiller ¹⁵, ainda que a Nova Economia das Instituições tenha desenvolvido um corpo teórico para analisar a evolução das instituições políticas e econômicas, resta uma lacuna em estudos empíricos a ser preenchida.

Nosso trabalho está radicado na assunção teórica de que o contexto institucional é crucial para determinar a escolha dos agentes e, em última análise determinará as características e os resultados que a regulação irá adquirir.

Lewis ¹ põe grande destaque à importância do aspecto institucional de um país para o resultado das políticas públicas. Ele ressalta, por exemplo, o papel das organizações do estado administrativo na consecução e no resultado das políticas. Enquanto os políticos criam as organizações do estado administrativo, determinando sua estrutura e atribuições legais, serão elas que, em última instância, implementarão as políticas públicas. Adicionalmente, estas organizações ainda são responsáveis por todo o ordenamento infra-legal das políticas, o que significa que elas determinam em que medida atores atuais e futuros poderão mudar os rumos das políticas públicas por meios não-legislativos.

Ocorre que estas organizações são criadas sob as limitações de poder às quais os políticos estão sujeitos, conforme sua posição institucional no sistema político. Ou seja, a função de utilidade dos políticos depende da posição que ocupam entre os Poderes, principalmente no que diz respeito aos custos de transação política⁴ a que estão sujeitos (Epstein, O'Halloran ²). E mais, a principal preocupação dos políticos em relação ao arranjo institucional das organizações administrativas do Estado recai sobre a capacidade que elas tenham de dar consecução às preferências políticas deles mesmos, tanto no presente quanto no futuro. Desta forma, o desenho organizacional do estado administrativo estará fundamentalmente influenciado pela disputa de poder e influência dos políticos, cujos interesses são, por sua vez, condicionados:

- i) Por sua posição na estrutura de poder (Executivo ou Legislativo e nível no federalismo);
- ii) Pela sua possibilidade em atender os interesses dos grupos que poderão lhes trazer retornos eleitorais;
- iii) Pelo grau de incerteza em torno das suas pretensões político-eleitorais.

Assim é que – no âmbito político por excelência – o desenho institucional das agências reguladoras se define. O desenho organizacional do estado administrativo

responderá a critérios de eficiência somente em alguma pequena medida, distante destas acima enumeradas.

A separação de Poderes cria desacordos sobre este desenho. A burocracia reflete as escolhas, as barganhas e as disputas dos políticos por fazer prevalecer suas preferências acerca do desenho institucional. A burocracia poderá, então, operar com muita ou baixa discricionariedade e o grau de autonomia a que estará sujeita, ou fará jus, não será nem uma resposta à necessidade de eficiência que lhe recai do ponto de vista da eficiência da política pública, nem tampouco uma escolha deliberada dos políticos, mas senão o resultado possível que espelha as escolhas e disputas entre os políticos (Huber e Shipan¹⁶).

Levy e Spiller¹⁵ também destacam a importância da ambientação institucional nos trabalhos sobre regulação e apontam como problema o fato desta literatura recorrentemente focar os mecanismos de *incentivos regulatórios* em detrimento da estrutura de *governança regulatória*. Incentivos regulatórios correspondem ao conjunto de mecanismos e regras estabelecidos pelos reguladores que determinam a formação de tarifas; a competição de entrada; a conectividade de provedores de serviços (subsídios cruzados ou diretos); entre outros. Governança regulatória é, por sua vez, um conceito que se refere à discricionariedade do agente regulador (políticos e burocratas) e compreende as estruturas de que dispõe a sociedade para limitar o poder do agente regulador e solucionar os conflitos decorrentes do exercício da regulação. Ambos estes aspectos são características do marco legal regulatório, condicionadas pela estrutura institucional do país, de tal sorte que as instituições políticas determinam a estrutura de governança regulatória, que, por sua vez, influencia a qualidade e a efetividade (*enforcement*) dos incentivos regulatórios. Limitações aos reguladores são estabelecidas por uma variedade de instituições constitucionais como o sistema de governo, se presidencialista ou parlamentarista; a existência de bicameralismo no Legislativo; regras constitucionais que limitam o poder legislativo de presidentes; o federalismo, estabelecendo competências distintas para níveis específicos de poder e ainda o grau de independência do judiciário.

Nosso trabalho empírico focou em que medida aspectos institucionais determinados pela separação de poderes em nível sub-nacional influenciaram a decisão e a capacidade dos governadores em delegar mais ou menos poder às suas respectivas

agências reguladoras. Nossa hipótese é que governos divididos proporcionam incentivos aos governadores para dar mais autonomia às suas agências reguladoras com vistas a insular suas preferências políticas de possíveis oposições no Legislativo. Esta hipótese tem uma ancoragem tanto na literatura quanto na empiria do caso brasileiro. Isto é, por um lado, Melo e Pereira ⁵ demonstram correlação positiva estatisticamente relevante entre a competição eleitoral das elites que se sucederam no poder nas eleições para governador de 1994, 1998 e 2002 e o grau de autonomia das agências reguladoras estaduais. Este achado sugere que os governadores estariam dispostos a delegar poder e criar agências reguladoras mais autônomas nas situações em que vivenciavam intensa disputa eleitoral em seus estados. Estados cuja competição eleitoral foi mais baixa no período estudado tenderam a apresentar agências menos autônomas. A conclusão é que os governadores se viram inclinados instituir mais autonomia às agências quando anteviam o risco e a ameaça de perderem a próxima eleição.

Lewis ¹ chega as seguintes conclusões a respeito da autonomia das agências americanas criadas entre 1946 e 1997, em relação a governos divididos:

- Em governos divididos, a probabilidade de que uma nova agência seja insulada do Executivo é maior desde que a maioria oposicionista no Legislativo seja grande o bastante para isso. Quando a maioria oposicionista é apertada, ela pode não suplantar a preferência presidencial de manter as agências sob seu controle mais próximo.
- Em governos unificados, a probabilidade de insulamento é baixa, desde que a maioria situacionista seja grande o bastante para fazer valer suas preferências. Quando a maioria é apertada, ela tem mais custos ao barganhar com a minoria que deseja mais insulamento das agências para protegê-la do controle do Executivo.

No Quadro 1 abaixo, apresentamos de forma esquemática estas previsões teóricas.

Quadro 1. Probabilidade de Insulamento da Agência diante do Tamanho da Maioria, nos EUA.		
	Tamanho da Maioria	
	Pequena	Larga
Governos Unificados	Alta	Baixa
Governos Divididos	Baixa	Alta

Lewis também destaca as conexões entre a autonomia das agências e a possibilidade de permanência do Executivo no poder, enfatizando um argumento semelhante ao de Melo e Pereira ⁵:

- Em governos divididos, as agências estão mais propensas a ser insuladas se o Presidente aparenta ser durável, isto é, se ele ou seu grupo apresentam viabilidade eleitoral. Se o Presidente encontra-se eleitoralmente vulnerável, entretanto, o Congresso irá aproximar a agência do controle do Executivo em antecipação ao futuro incumbente do cargo cujas preferências são compartilhadas com a maioria opositora do presente.
 - Em raciocínio análogo, minorias legislativas situacionistas em governos divididos podem apoiar o insulamento se houver fortes evidências que seu grupo político perderá a eleição.
- Em governos unificados, a maioria prefere mais controle presidencial das agências desde que o Presidente ou alguém de sua mesma matiz política dê sinais de permanecer no posto por algum tempo. Se o Presidente estiver eleitoralmente enfraquecido, a maioria estará mais propensa a insular as agências em antecipação à vitória do novo presidente.
 - Durante governos unificados, minorias opositoras podem apoiar submeter as agências a mais controle presidencial em antecipação à

derrota do presidente incumbente e à ascensão de um futuro opositor ao governo corrente.

O Quadro 2 apresenta esquematicamente estas novas conclusões.

Quadro 2. Probabilidade de Insulamento da Agência diante da Durabilidade Presidencial, nos EUA.		
	Durabilidade do Presidente	
	Baixa	Alta
Governos Unificados	Alta	Baixa
Governos Divididos	Baixa	Alta

É fundamental destacar que diferentemente do caso americano, no Brasil quem tem a iniciativa de criar as agências é o Executivo e não o Poder Legislativo. Destarte, tal qual na situação de risco eleitoral, um quadro de ameaça a sua governabilidade por um Legislativo arredo, impulsionaria os chefes dos Executivos no Brasil a delegar mais poder às agências com vistas à preservação de suas preferências políticas, uma vez que os governadores teriam a prerrogativa definir o desenho e atribuições institucionais que caberiam às agências.

II.2 Dados Eleitorais e a Autonomia das Agências.

II.2.1 Eleição.

Na Tabela 5 apresentamos dados referentes às eleições para governador e deputados estaduais concernentes aos anos em que as agências reguladoras foram criadas. Assim, por exemplo, se uma dada agência foi criada em 1997, analisamos os dados da eleição cujo mandato comportou este ano, no caso, as eleições de 1994. A Tabela 5 apresenta o partido do governador eleito, a composição partidária de sua coalizão de governo e a proporção percentual de cadeiras que esta coalizão detém na Assembléia Legislativa no ano em que as agências reguladoras foram criadas. Esta tabela nos dá uma idéia da separação de objetivos entre o Legislativo e Executivo resultante do efeito combinado do processo eleitoral, das mudanças de partidos na base aliada ao governo e, principalmente, das intensas migrações partidárias feitas pelos deputados individualmente.

Dez estados foram estudados a partir das eleições de 1994 (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe), enquanto outros catorze pela eleição de 1998 (Acre, Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Santa Catarina e Tocantins). Finalmente, três estados pertenceram ao pleito de 2002, são eles, Distrito Federal, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

Tabela 5. Coalizão de Governo na Data da Criação da Agência.

Estado	Executivo	Partidos da Coalizão de Governo na Assembléia	% Coal.	Data
TO	PFL	PFL / PL / PPB / PSB / PSDB / PTB	91,7	dez/00
MA	PFL	PFL/ PMDB/ PTB/ PL/ PSD/ PSC / PT do B / PSDC	85,7	abr/02
AL	PSB	PDT / PL / PMDB/ PRTB /PSB /PSDB /PSL/PST	85,2	set/01
PB1-2	PMDB	PDT / PMDB / PSDB / PP / PFL / PPS /PTB/ PV	83,3	nov/01
RJ2-3	PMDB	PMDB / PSC / PP / PDT / PPS / PC do B / PRONA / PRTB / PSB / PSL / PT do B / PTB / PTN / PV	80	jun/05
PE	PMDB	PMDB/ PFL / PP / PL / PSDC/PSDB /PSL /PPS/ PSC	79,6	jan/00
AM	PFL	PFL / PTB / PMDB / PST / PSC / PL / PSDC / PMN / PRN	79,2	nov/99
ES1	PV	PFL / PPB / PSDB / PTB / PMDB / PDT	73,3	ago/98
RJ1	PSDB	PSDB / PFL / PMDB / PPB	72,9	fev/97
DF1	PMDB	PMDB / PPB / PFL / PTB / PSDB / PSC / PSD	70,8	jun/01
PA	PSDB	PSDB / PFL / PTB / PSD / PDT / PL / PPB	70,7	dez/97
GO	PSDB	PSDB / PFL / PPB / PL / PST / PSD / PPS / PC do B / PDT / PSC / PSL / PST	70,3	dez/99
SP2	PSDB	PSDB / PFL / PSD / PTB / PL / PRP	70,2	jan/02
RS	PMDB	PMDB / PSDB / PPB / PTB / PFL	65,4	jan/97
CE	PSDB	PSDB / PDT / PL / PSC / PTB	63	dez/97
BA	PFL	PFL / PL / PTB / PPB	60,3	mai/98
SC	PPB	PPB / PFL / PSDB / PL / PTB	57,5	jan/00
SP1	PSDB	PSDB / PFL / PSD / PTB / PL / PRP	55,3	out/97
AC	PT	PT / PMN / PC do B / PSDC / PSB	54,2	jan/03
DF2	PMDB	PFL / PRONA / PL / PMDB / PSDB / PRP	54,2	jun/04
RN	PMDB	PMDB / PP / PSDB	54,2	dez/99
SE	PSDB	PMN / PPB / PMDB / PSDB	54,2	jun/98
ES2	PSB	PFL / PTB / PSB / PL / PSDB / PMDB / PMN / PSC	53,3	set/04
PR	PFL	PFL / PL / PPB / PPS / PSC / PSL / PTB	51,8	jul/02
MG	PSDB	PSDB / PTB / PDT	41,6	jul/98
MT	PDT	PSDB / PSB / PDT	37,5	jan/99
MS	PT			dez/01

Fonte: Página do TSE na internet (2005) e questionário às Assembléias Legislativas.

Nota: Não foi possível conseguir os dados da Assembléia Legislativa do Mato Grosso do Sul.

Para obter estes dados, fizemos uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) dos resultados eleitorais de interesse. Assim, identificamos os partidos políticos dos governadores estaduais e a composição inicial das Assembléias Legislativas. A partir daí, buscamos diretamente em cada Assembléia Legislativa uma amostra anual nas Legislaturas estudadas (i) do tamanho das bancadas de todos os partidos e (ii) dos partidos que compunham a base governista. Em algumas Assembléias, pudemos fazer este levantamento *in loco* como foi o caso do Rio de Janeiro, Brasília e Amazonas. Nos demais estados, porém, foi preciso contar com as respostas a solicitações formais através de ofícios encaminhados às presidências das Assembléias Legislativas.

Recorremos a um levantamento piloto na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) que permitiu-nos identificar onde na estrutura departamental das demais casas legislativas seria mais adequado buscar as informações requeridas. Além disso, a ALERJ reiterou nossa solicitação para as outras Assembléias. O pedido original de informação, que partiu do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública, foi reenviado através de um serviço de atendimento ao cidadão, ALÔ-ALERJ (modelo no Anexo III). A mediação da ALERJ, entretanto, não poupou-nos de contatar todas as Assembléias estudadas para obter as informações solicitadas. Esta experiência é confluyente ao quadro de tibieza do Poder Legislativo estadual, marcado pelo despreparo de seu pessoal técnico e ineficiência administrativa desses órgãos. Como discutiremos mais adiante, este cenário tem implicações sobre a incapacidade do Legislativo em oferecer equilíbrio ao exercício “ultrapresidencial”⁵ do Poder Executivo nos estados. Salvo algumas exceções que puderam nos enviar corretamente aquilo que foi pedido, na grande maioria dos casos, este envio foi demorado e precário.

Na maioria das Assembléias não há estrutura responsável pela memória legislativa, o que significa que a documentação referente a legislaturas anteriores vai-se ao passar sessões legislativas. Senão pela complementação verbal das informações por funcionários antigos, conhecedores ciosos dos meandros do funcionamento das Assembléias e do histórico político dos legisladores, os documentos e provas materiais do passado legislativo são exíguos e incompletos. Por vezes, foi-nos necessário recorrer a este expediente para conseguirmos completar as informações requeridas. Em muitos casos, foi com a ajuda de algum funcionário da Assembléia que se propunha a ele próprio investigar em diferentes gabinetes e arquivos os documentos relevantes, que pudemos montar o quebra-cabeça das informações solicitadas. A grande constatação é que as informações que as Assembléias Legislativas possuem referem-se estritamente às exigidas pelo conjunto das regras de funcionamento das legislaturas correntes. No momento em que estas informações deixam de ter implicações práticas, elas deixam de ter valor e não são capazes de significar História.

II.2.2 Autonomia.

As Tabelas 6 e 7 apresentam o desempenho das agências no índice de autonomia que aplicamos. Este índice envolvia 8 questões colhidas diretamente a partir das leis de

criação das agências. Ele foi utilizado inicialmente por Melo e Pereira (2004) e abordava perguntas sobre a estrutura do conselho de diretores, as possibilidades de nomeação e exoneração destes últimos, a participação do Legislativo no processo decisório da agência, entre outras. O Anexo I apresenta em detalhes o conjunto de questões levantadas pelo índice. A literatura oferece ainda outros índices semelhantes ao aqui utilizado. Lewis ¹ pesquisou todas as agências presentes no *United States Manual Government* entre 1946 e 1997 quanto ao seu insulamento em relação ao controle do Executivo. Seu índice abordou as seguintes questões: (i) a localização institucional da agência (ligadas ao gabinete do presidente, ou a um ministério, ou como órgão autônomo da estrutura do executivo); (ii) sua independência (que media a existência de “camadas burocráticas decisórias” acima da agência); (iii) sua governança por comissões ou diretores únicos; (iv) se os diretores possuíam mandatos fixos e (v) quais qualificações específicas eram exigidas para nomeação dos gerentes.

Tabela 6. Índice de Autonomia										
Estado	Agência	1	2	3	4	5	6	7	8	Índice
RJ1	ASEP	1	2	1	0	2	1	2	2	0,84615385
RJ3	AGENERSA	1	2	0	1	2	1	2	2	0,84615385
SC	ARCO - NI	1	2	1	1	2	0	2	2	0,84615385
MG	ARSE-NI	1	2	1	0	0	2	2	2	0,76923077
RJ2	AGETRANSP	0	2	0	1	2	1	2	2	0,76923077
RS	AGERGRS	1	2	1	1	2	0	1	2	0,76923077
PR	*	1	2	1	1	0	1	1	2	0,69230769
DF2	ADASA	1	2	0	0	0	1	1	2	0,53846154
ES1	AGESP	1	2	1	0	0	1	1	1	0,53846154
MS	AGEPAN	1	2	1	0	0	1	1	1	0,53846154
MT	AGERMT	1	2	1	0	0	0	1	2	0,53846154
PA	ARCON	1	1	1	1	0	0	1	2	0,53846154
PB1	AGEEL	1	2	1	0	0	0	1	2	0,53846154
AC	AGEAC	0	0	0	1	0	1	2	1	0,38461538
PE	ARPE	0	2	1	0	0	0	1	1	0,38461538
AL	ARSAL	1	0	0	0	0	1	1	1	0,30769231
AM	ARSAM	1	1	0	0	0	0	1	1	0,30769231
BA	AGERBA	0	0	0	0	0	2	1	1	0,30769231
SE	ASES	1	0	0	0	0	1	1	1	0,30769231
SP1	CSPE	1	0	0	0	0	0	1	2	0,30769231
SP2	ARTESP	1	0	1	0	0	0	0	2	0,30769231
CE	ARCE	0	0	0	0	0	1	1	1	0,23076923
ES2	ASPE- ES	0	0	0	1	0	0	1	1	0,23076923
GO	AGR	1	1	1	0	0	0	0	0	0,23076923
RN	ARSEP	1	0	0	0	0	0	0	2	0,23076923
PB2	AAGISA	1	0	0	0	0	0	0	1	0,15384615
TO	ARESTO	0	0	0	0	0	0	0	1	0,07692308
DF1	AGDF	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MA	ARSEP/MA	0	0	0	0	0	0	0	0	0

*Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-Estrutura do Paraná.

Tabela 7. Estatísticas Descritivas da Autonomia das Agências

Média	0,432360743
Mediana	0,384615385
Desvio Padrão	0,25546751
Assimetria	0,182224251
Kurtosis	-0,941160611
1º Quartil	0,230769231
3º Quartil	0,615384615
Mínimo	0
Máximo	0,846153846

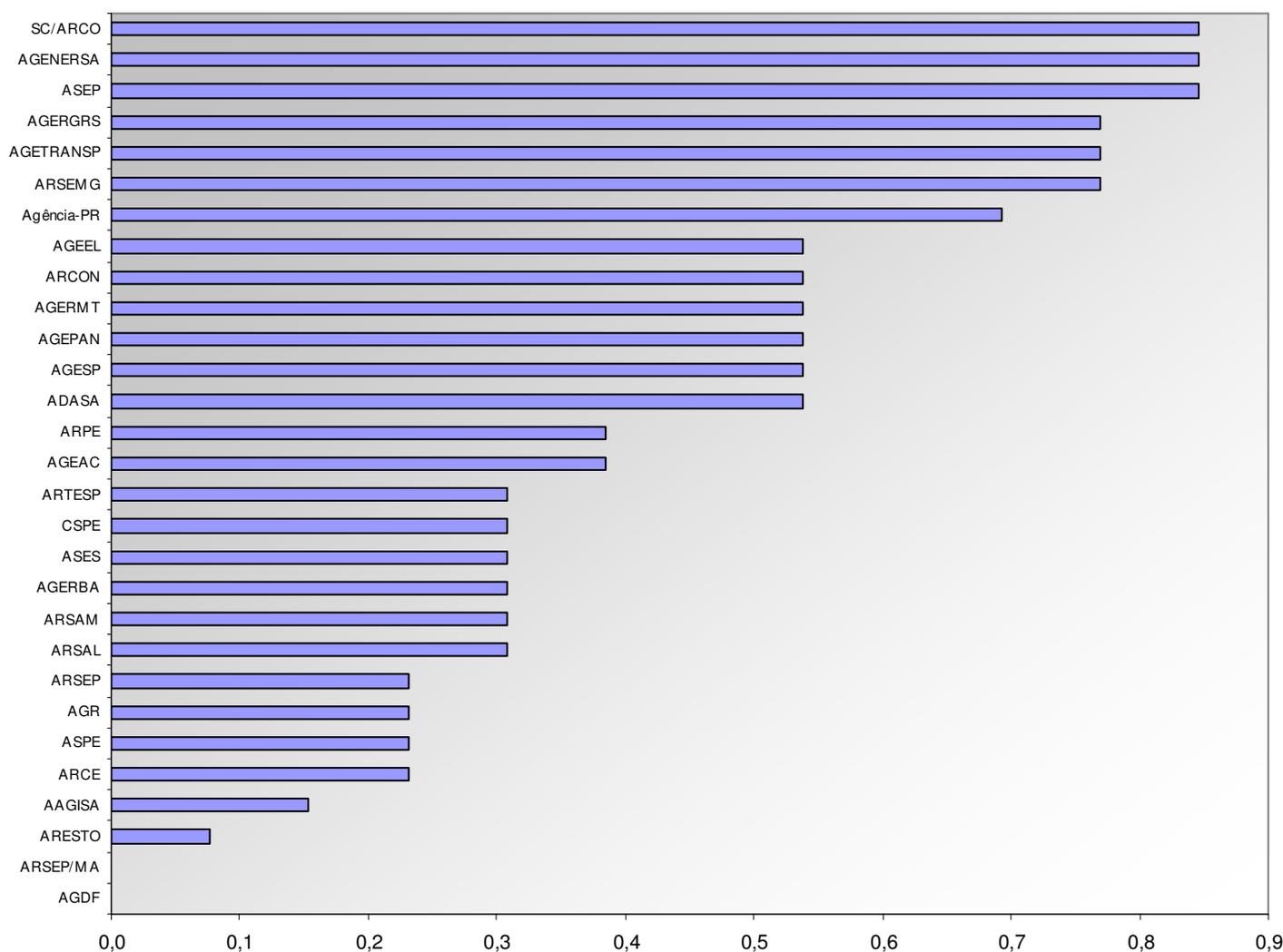
No próximo tópico, descreveremos algumas características do cenário das agências reguladoras nos estados brasileiros.

II.3 Como Serão as Agências?

Quase todos os estados brasileiros criaram agências reguladoras entre 1997 e 2006. As únicas exceções foram os estados de Rondônia, Piauí, Amapá e Roraima, respectivamente 22º, 23º, 25º e 27º colocados em tamanho do PIP estadual entre as 27 Unidades da Federação, para dados de 2003. Tocantins e Acre, embora também figurem neste grupo de estados de baixo desenvolvimento econômico, ocupando respectivamente a 24ª e 26ª posições desta mesma lista, criaram suas agências reguladoras no período estudado ainda que estas não tenham sido implementadas de fato até o momento. Chama mais a atenção o caso do estado do Tocantins que sequer assinou o acordo de refinanciamento de suas dívidas com o governo federal no âmbito da Lei 9.496/97, não privatizou ativos públicos no âmbito do PND e, ainda assim, criou sua agência reguladora em dezembro de 2000, ASTINS, embora, vale repetir, não a tenha implementado. Como destacado anteriormente, Paraná e Maranhão também figuram como casos particulares uma vez que privatizaram seus ativos, criaram suas agências, mas não as implementaram.

Nossos dados empíricos apontam grande variação no grau de autonomia entre as diferentes agências reguladoras estaduais. Isto sugere que embora houvesse um relativo consenso sobre a criação das agências e que estas devessem pertencer à administração indireta dos estados, seu desenho institucional não era claro no cálculo dos custos de transação política dos governadores. Por que algumas agências reguladoras puderam experimentar mais insulamento do que outras em relação ao Executivo estadual?

Gráfico 7. Autonomia das Agências Reguladoras



Fonte: Índice de Autonomia.

Enquanto Santa Catarina e Rio de Janeiro criaram agências com o mais alto grau de autonomia, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Distrito Federal e a ARSEP-MA, obtiveram zero na pontuação do Índice de Autonomia. Em realidade, a AGDF não passou de uma mera (tentativa de) substituição das atribuições da Secretaria de Estado de Transporte, combinada com a passagem da estrutura organizacional do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do DF para um órgão da administração indireta, subordinado ao governador. Curiosamente, nenhuma destas agências que se encontram nos extremos superior e inferior do índice vieram a ser implementadas de fato.

Até janeiro de 2006, 29 agências foram criadas em 23 dos 27 estados brasileiros. Dentre eles, 21 estados criaram agências multi-setoriais, enquanto São Paulo, Paraíba e mais recentemente Rio de Janeiro, Distrito Federal e Espírito Santo experimentam organizações focadas em algum setor econômico (cf. Tabelas 8 e 9). Ainda nesse pequeno grupo de estados algumas diferenças entre suas agências podem ser destacadas. São Paulo e Paraíba, logo de início, criaram duas agências reguladoras e cada uma de suas agências tratava de um único setor econômico⁶. Rio de Janeiro, por sua vez, criou inicialmente a ASEP, mas em junho de 2005, esta agência foi extinta e duas outras surgiram em seu lugar, a AGETRANSP, substituta direta da ASEP, herdando desta última sua estrutura física, patrimonial e pessoal e a AGENERSA que até o momento ainda não foi implementada.

Espírito Santo e Distrito Federal passaram por um movimento semelhante ao Rio de Janeiro ao criarem agências multi-setoriais, AGESP e AGDF, para alguns anos depois extinguirem-nas e criarem novas agências unisetoriais, a ASPE e a ADASA, respectivamente. Enquanto a ASPE regula os serviços de energia elétrica e gás canalizado, a ADASA é responsável pelo setor de água e saneamento.

Tabela 8. Agências Reguladoras Estaduais e data da Lei de Criação					
Legislatura 1995-1999			Legislatura 1999-2003		
Estado	Agência	Data de Criação	Estado	Agência	Data de Criação
RS	AGERGS	Janeiro/97	AM	ARSAM	Novembro/99
RJ1	ASEP	Fevereiro/97	GO	AGR	Dezembro/99
SP1	CSPE	Outubro/97	RN	ARSEP-RN	Dezembro/99
CE	ARCE	Dezembro/97	PE	ARPE	Janeiro/00
PA	ARCON	Dezembro/97	SC	SC/ARCO	Janeiro/00
BA	AGERBA	Maiço/98	TO	ASTINS/ARESTO	Dezembro/00
SE	ASES	Junho/98	DF1	AGDF	Junho/01
MG	ARSEMG	Julho/98	AL	ARSAL	Setembro/01
ES1	AGESP	Agosto/98	PB1	AGEEL	Novembro/01
MT	AGERMT	Janeiro/99	PB2	AAGISA	Novembro/01
Subtotal 95-99		10	MS	AGEPAN	Dezembro/01
Legislatura 2003-2007			SP2	ARTESP	Janeiro/02
Estado	Agência	Data de Criação	MA	ARSEP-MA	Abril/02
DF2	ADASA	Junho/04	PR	*	Julho/02
ES2	ASPE	Setembro/04	AC	AGEAC	Jan/03
RJ2	AGETRANSP	Junho/05			
RJ3	AGENERSA	Junho/05			
Subtotal 03-07		4	Subtotal 99-03		15
Total de agências estaduais criadas até 2006					29

*Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-Estrutura do Paraná.

Tabela 9. Setores Econômicos Regulados pelas Agências

Estado	Agência	Escopo
AC	AGEAC	Ee;Eg;C;A
AL	ARSAL	Ee;Eg;T;A
AM	ARSAM	Ee;Eg;T;A
BA	AGERBA	Ee;Eg;T
CE	ARCE	Ee;Eg;T;A
DF1	AGDF	genérico
DF2	ADASA	A
ES	AGESP	genérico
ES2	ASPE	Ee;Eg
GO	AGR	Ee;T;A
MA	ARSEP	genérico
MG	ARSEMG	Eg;T
MS	AGEPAN	Ee;Eg;T
MT	AGER	Ee;Eg;T;A
PA	ARCON	Ee;T
PB1	AGEEL	Ee;Eg
PB2	AAGISA	A
PE	ARPE	Ee;Eg;T;C;R;L
PR	Agência-PR	T
RJ1	ASEP	Eg;T;A
RJ2	AGETRANSP	T
RJ3	AGENERSA	Eg;A
RN	ARSEP	Ee;Eg
RS	AGERGS	Ee;T;A
SC	SC/ARCO	genérico
SE	ASES	Ee;Eg;T;A
SP1	CSPE	Ee;Eg
SP2	ARTESP	T
TO	ASTINS/ARESTO	Ee;Eg;Ec;T

Legenda: Energia elétrica- Ee; Gás- Eg; Álcool combustível, petróleo e derivados- Ec; Telecomunicação - C; Água e saneamento- A; Transporte e rodovias- T; Coleta de resíduos sólidos- R; Casas lotéricas - L.

Outra questão fundamental no cenário das agências reguladoras estaduais refere-se às agências que foram criadas, mas, em seguida, boicotadas (cf. Tabela 10). Algumas agências estaduais nem sequer foram implementadas (10) e sua situação permanece em indefinição. Como mencionado anteriormente, a ASEP, agência do Rio de Janeiro foi implementada, mas após alguns anos de funcionamento foi extinta, dando lugar a duas novas agências que a substituíram. Caso semelhante ocorreu com a agência do estado de Sergipe, ASES, que já havia sido implementada e encontrava-se em funcionamento

quando foi extinta e deu lugar a uma nova agência, AGERSE, em junho de 2002. Houve ainda aquelas que não haviam sido implementadas quando tiveram as leis que as criaram revogadas, sendo substituídas por novas agências e alterando-se seu escopo regulatório. Estes foram os casos da ASTINS-TO, da AGDF e da AGESP-ES. Também digna de nota foi a situação da ARSEP-MA que foi criada em abril de 2002, por uma Lei vaga e inespecífica de reformulação da administração pública. Em julho de 2004 ela é extinta também através de Lei que reformulava a estrutura da administração pública, mas logo em seguida, em outubro de 2004, é recriada, desta vez por Lei específica que detalhava um pouco mais suas atribuições. Ainda assim, a ARSEP-MA não foi efetivamente implementada até o momento.

Tabela 10. Implementação das Agências Reguladoras

Agências Implementadas		Agências não Implementadas		Agências Implementadas e Extintas	
Estado	Agência	Estado	Agência	Estado	Agência
AL	ARSAL	AC	AGEAC	RJ1	ASEP
AM	ARSAM	DF1	AGDF	SE	ASES
BA	AGERBA	ES	AGESP	-	-
CE	ARCE	ES2	ASPE	-	-
DF2	ADASA	MA	ARSEP	-	-
GO	AGR	MG	ARSEMG	-	-
MS	AGEPAN	PR	*	-	-
MT	AGER	RJ3	AGENERSA	-	-
PA	ARCON	SC	SC/ARCO	-	-
PB1	AGEEL	TO	ASTINS/ARESTO	-	-
PB2	AAGISA	-	-	-	-
PE	ARPE	-	-	-	-
RJ2	AGETRANSP	-	-	-	-
RN	ARSEP	-	-	-	-
RS	AGERGS	-	-	-	-
SP1	CSPE	-	-	-	-
SP2	ARTESP	-	-	-	-
Total	17		10		2

*Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-Estrutura do Paraná.

Melo e Pereira ⁵ discutem algumas razões que levaram a maioria dos governos estaduais a optarem pela criação das agências reguladoras. Embora não descuidem da contextualização conjuntural política e econômica⁷ dos estados como fator explicativo necessário para a criação das agências, eles demonstram através de seu modelo que a criação das agências esteve orientada pelo risco político derivado da competição eleitoral. Isto é, quanto maior a vulnerabilidade política de uma determinada elite no poder, representada pela possibilidade de perder as eleições para governo do estado,

maiores seriam os incentivos para o governador em exercício “amarrar administrativamente” suas preferências sobre a política do setor regulado, dificultando comportamentos desviantes da futura administração. Isto era feito criando-se órgãos dotados de autonomia frente ao Poder Executivo e com isso, em tese, insulados da ingerência do Executivo estadual.

Quanto maior a competição eleitoral entre as elites e, conseqüentemente, maior a vulnerabilidade eleitoral da elite no poder, maior a chance de se adotar uma estrutura mais rígida como resultado da política pública. Assim, a autonomia experimentada pelas agências nos estados funcionaria como uma garantia intertemporal de manutenção das preferências políticas dos políticos no poder.

Para medirem a competição eleitoral, Melo e Pereira ⁵ criaram um índice que replicamos em nosso modelo. Este índice avaliava os resultados de três eleições consecutivas para governador, 1994, 1998, e 2002. Os valores eram atribuídos ao índice conforme o seguinte resultado encontrado:

- 0 - Quando um partido vencia os três episódios eleitorais. Nesta situação era assumida que a competição era muito baixa e o valor atribuído ao índice era zero;
- 1 - Quando um partido vencia duas eleições consecutivas, mas perdia a terceira;
- 2 - Quando a um partido no poder era derrotado e o segundo grupo vencia novamente o processo eleitoral seguinte;
- 3 - Quando um partido tem sua dominância eleitoral interrompida por um outro partido, mas apenas por uma única eleição, retornando ao poder no processo eleitoral seguinte;
- 4 - Quando nenhum partido é capaz de vencer duas eleições seguidas.

Esquemáticamente, este índice pode ser assim representado:

Tabela 11. Índice de Competição Eleitoral			
1994	1998	2002	Índice
A	A	A	0
A	A	B	1
A	B	A	3
A	B	B	2
A	C	A	3
A	C	C	2
A	B	C	4
A	A	C	1

Fonte: Melo e Pereira (2004).

Na Tabela 12, apresentamos os resultados da aplicação do Índice de Competição Eleitoral aos estados que criaram agências reguladoras.

Tabela 12. Índice de Competição Eleitoral nos Estados			
Estado	Competição	Estado	Competição
Acre	2	Pará	0
Alagoas	2	Paraíba	1
Amazonas	4	Pernambuco	2
Bahia	0	Paraná	4
Ceará	0	Rio de Janeiro	4
Distrito Federal	2	Rio Grande do Norte	1
Espírito Santo	4	Rio Grande do Sul	3
Goiás	2	Santa Catarina	3
Maranhão	0	Sergipe	1
Minas Gerais	3	São Paulo	0
Mato Grosso do Sul	2	Tocantins	2
Mato Grosso	4		

Motivou-nos saber se outra circunstância de fragilidade política, não eleitoral futura, mas na relação Executivo-Legislativo corrente, poderia ser levantada como hipótese explicativa para o grau de autonomia das agências reguladoras nos estados. Para nós, esta questão traduziu-se no seguinte problema de pesquisa: em que medida governos estaduais divididos influenciaram o desenho institucional e o grau de autonomia das agências reguladoras?

Nossa hipótese, portanto confluenta aos achados de Melo e Pereira ⁵, era encontrar maior delegação nos estados que estivessem sob governos divididos e que a autonomia das agências aumentasse na medida em que o número de cadeiras oposicionistas nas Assembléias Legislativas também aumentasse.

II.4 Modelo.

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Razão 't'	Valor 'p'	Média de 'X'
Constante	-.5579516	.3931469	-1.419	.1705	
Competição	.1320870	.0262846	5.025	.0001	2.0357143
Tamanho da Coalizão	.0063797	.0049301	1.294	.2097	66.414286
Tamanho do Partido do Governador	-.0237613	.0124121	-1.914	.0693	23.603571
Razão entre Partido Governador e Coalizão	1.7198755	.8305621	2.071	.0509	.36373517
Transferências Voluntárias	.0000002	.0000002	2.830	.0100	178360.37
Idade	.00146216	.00123140	1.187	.2483	64.500000

N = 28; R-quadrado = .613020, R-quadrado Ajustado = .50245

Na Tabela 13 acima apresentamos os resultados do modelo estatístico utilizado neste estudo. Suas variáveis foram o Índice de Competição Eleitoral nos Estados; o tamanho das coalizões de governo nas Assembleias Legislativas; o tamanho somente do partido do governador na Assembleia; a razão entre o partido do governador e sua coalizão; as médias das transferências voluntárias⁸ ocorridas durante os quatro anos de gestão do governo responsável pela criação das agências reguladora no seu âmbito e, por último, a idade em meses das agências reguladoras entre a data de sua criação em lei até janeiro de 2006.

O índice de competição eleitoral obteve uma correlação estatística positiva altamente significativa e consistente nas diversas modelagens testadas, confluyente às nossas expectativas teóricas. Isto sugere uma implicação positiva e forte entre o risco eleitoral a que está sujeito um governador candidato à reeleição e o grau de autonomia que ele se dispôs a delegar para sua agência reguladora.

Embora tenha apresentado coeficiente positivo, contrariamente às predições iniciais do modelo, o tamanho das coalizões de governo não obteve significância estatística. O coeficiente negativo associado ao tamanho do partido do governador foi coerente às predições da teoria, ademais pela significância estatística obtida por esta variável.

A razão entre o partido do governador e sua base aliada também obteve sinal contrário ao esperado e, além disso, atingiu elevada significância estatística. Quanto maior o resultado desta razão, melhores são as condições de governabilidade, posto que menores são os custos de manutenção da base aliada, donde supõe-se menor a probabilidade dos governadores insularem suas agências. O resultado obtido no modelo sugere o inverso.

Ainda quanto às transferências voluntárias, estas se comportaram positivamente, em conformidade ao modelo e estatisticamente significantes. Ou seja, quanto maior o valor das transferências do governo federal aos estados vindos, maior a probabilidade de encontrarmos agências mais autônomas, posto que esta era a agenda da União.

II.4.1 Uma Inflexão.

Embora ainda visto com parcimônia, o conjunto destes achados sugeriram-nos novas hipóteses acerca da racionalidade que impulsionou os governadores na delegação de autonomia às suas agências, no que diz respeito aos custos de transação política no Legislativo.

É razoável supor que governos divididos implicam uma natureza de risco aos governadores diferente daquela perpetrada pela insegurança eleitoral. O tamanho das coalizões de governo parece estar mais associado a uma idéia de custo de transação política do que a imposição de risco à governabilidade. Primeiro porque governos divididos praticamente inexistem na política estadual brasileira (cf. Gráfico 8). Nas legislaturas aqui pesquisadas, os poucos – dois – casos de governos divididos apresentavam maioria opositoras bem apertadas.

Segundo, se não há ancoragem à realidade a condição de governo dividido no Brasil é ilógico imaginar que esta circunstância hipotética gere riscos aos governadores. Na prática, quanto menores forem os custos de transação política aos governadores nas Assembléias, neste modelo capturada pela razão entre o tamanho de seu partido e sua base aliada, melhores e mais favoráveis as condições dos governadores de implementarem suas preferências políticas.

Portanto, o que a primeira vista pode parecer contraditório como resultado desta modelagem é antes de tudo a expressão da complementaridade de dois fenômenos afetos à dinâmica política dos governos estaduais, a saber: em primeiro lugar, sua preservação política intertemporal, intrinsecamente ligada à competitividade eleitoral que se dá no estado e em segundo lugar, a força política que o governo tem na esfera legislativa, por sua vez ligada a sua base parlamentar, seu tamanho e constituição política (partido do governador e partidos aliados).

Grande competição eleitoral gera riscos à perpetuação das preferências políticas dos governos. Os governadores buscam mitigar estes riscos através de amarras institucionais que possam preservar suas preferências. Temos nestes casos agências mais autônomas.

Adicionalmente, baixos custos transacionais possibilitam a franca implementação das preferências políticas dos governadores, levadas a termo com menos barganhas e, portanto, menos concessões. Devemos, então, esperar deste cenário agências mais autônomas e assim mais efetivas no implementar das políticas preferenciais dos governos? Espreita esta pergunta um cauteloso “sim”. Na medida do aumento dos custos transacionais, aumentam o peso das barganhas e concessões que devem ser feitas à estrita consecução das preferências do senhor da política, velho *barão*, o chefe do Executivo estadual. No limite, porém, tais concessões raramente vergam aquilo que proposto inicialmente pelos governadores, dado que, como afirmado anteriormente, governos divididos são uma ficção no cenário político estadual brasileiro.

Estas conclusões merecem ser mais confrontadas. O valor de R quadrado ajustado é de .50245. Isto é, metade dos casos não são adequadamente explicados pelo modelo aqui empregado. O coeficiente negativo da variável “tamanho do partido do governador” é contrário à esta explicação alternativa ora empregada. Não estamos ainda perfeitamente convencidos de que os governadores estivessem realmente compelidos, sempre que dispusessem de amplos poderes para tanto, a implementar agências afastadas de seu controle ainda que fosse na expectativa de que elas dessem consecução às suas preferências políticas. Primeiramente, a condição de intensa competição eleitoral, agregando maior risco ao futuro, precisava ser satisfeita antes e dela deriva-se a necessidade de instituir amarras à atuação de opositores políticos à frente.

Em um sistema bipartidário como o americano, o tamanho do partido do presidente (governador) é uma variável análoga à nossa variável que aqui captura a coalizão governista. O tamanho do partido do governador por si só é uma variável de pouca monta para um sistema político proporcionalista e de coalizão tal como o nosso. Sozinho, sem alianças, o partido do governador pode pouco no funcionamento legislativo, ainda que eventualmente represente a maior bancada da Casa. Não obstante, era de se esperar que esta variável apresentasse coeficiente positivo e não o contrário. Qual o real significado deste achado estatístico? Por que razões, então, o tamanho das coalizões de governo não tiveram significância estatística com o grau de autonomia das agências?

O modelo matemático que desenvolvemos não nos permite responder a todas as perguntas suscitadas por esta nova, e reversa, hipótese de trabalho.

¹ No Brasil, existem hoje algumas agências de âmbito municipal, embora sejam mais recentes. São elas: AGERSA em Cachoeiro de Itapemirim-ES; AMAE em Joinville-SC; ARCG em Campo Grande-MS e ARSBAN em Natal-RN.

² Em 1887, foi criada nos Estados Unidos a Interstate Commerce Commission (ICC), uma agência independente responsável pela regulação econômica de transportes de superfície interestaduais. Sob sua jurisdição incluíam-se ferrovias, linha de ônibus, oleodutos, entre outros serviços.

³ Olson, M., 1965, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

⁴ Custos de Transação Política são uma referência e adaptação conceitual aos custos de transação econômica para o universo político. Eles representam os custos implicados na elaboração de políticas públicas derivados do inter-relacionamento dos atores políticos. Donde se entende que a eficiência alocativa de recurso associada ao universo político refere-se à capacidade das escolhas políticas gerarem retorno aos políticos, eminentemente no âmbito eleitoral. Custos de Transação Política são, portanto, os custos que surgem da interação dos atores políticos e não devem ser confundidos com custos eventualmente impostos por atores políticos nos mercados econômicos.

⁵ Ver Capítulo III

⁶ No estado de São Paulo, a CSPE regula o setor de energia (gás e eletricidade) e a ARTESP é responsável pela regulação do transporte rodoviário. Na Paraíba, a AAGISA responde pelos recursos hídricos (saneamento e irrigação) e a AGEEL por energia (eletricidade e gás – incipientemente).

⁷ Os autores apontam os incentivos financeiros do BNDES e a aprovação da Emenda da reeleição como os fatores relevantes do contexto político-econômico.

⁸ Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde." As informações sobre Transferências Voluntárias obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) são o resultado da subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências. Não estão incluídos no cálculo os valores relativos à rubrica "Restos a Pagar Não Processados" e os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS).

CAPÍTULO III

DISCUSSÃO:

A criação formal (em Lei) das agências ocorreu no bojo do reajuste fiscal e das reformas patrimoniais impostas aos estados pela União, conforme já discutido no Capítulo I. As privatizações estaduais foram a pré-condição *sine qua non* para que as agências fossem efetivamente implementadas, evidentemente que com graus variáveis de autonomia delegada. Não houve estado que tenha implementado agência reguladora sem privatização anterior.

A autonomia das agências variou em conformidade aos riscos eleitorais a que estavam submetidos os estados e na medida em que os governadores tinham força política para implementar agências tal qual seu desenho de preferência. Este desenho variou da seguinte forma:

- Em intensa competição eleitoral, a autonomia das agências será elevada, desde que os custos de transação política no Legislativo sejam baixos para governo viabilizar suas preferências
- Em estados de menor competição eleitoral, as agências terão menor autonomia, independentemente dos custos de transação política no Legislativo.

Quadro 3. Probabilidade de Insulamento Brasil, Conforme a Competição Eleitoral e os Custos de Transação Política no Legislativo.

	Competição Eleitoral	
	Pequena	Larga
Baixo Custo de Transação Política no Legislativo	Baixa	Alta
Alto Custo de Transação Política no Legislativo	Baixa	Baixa

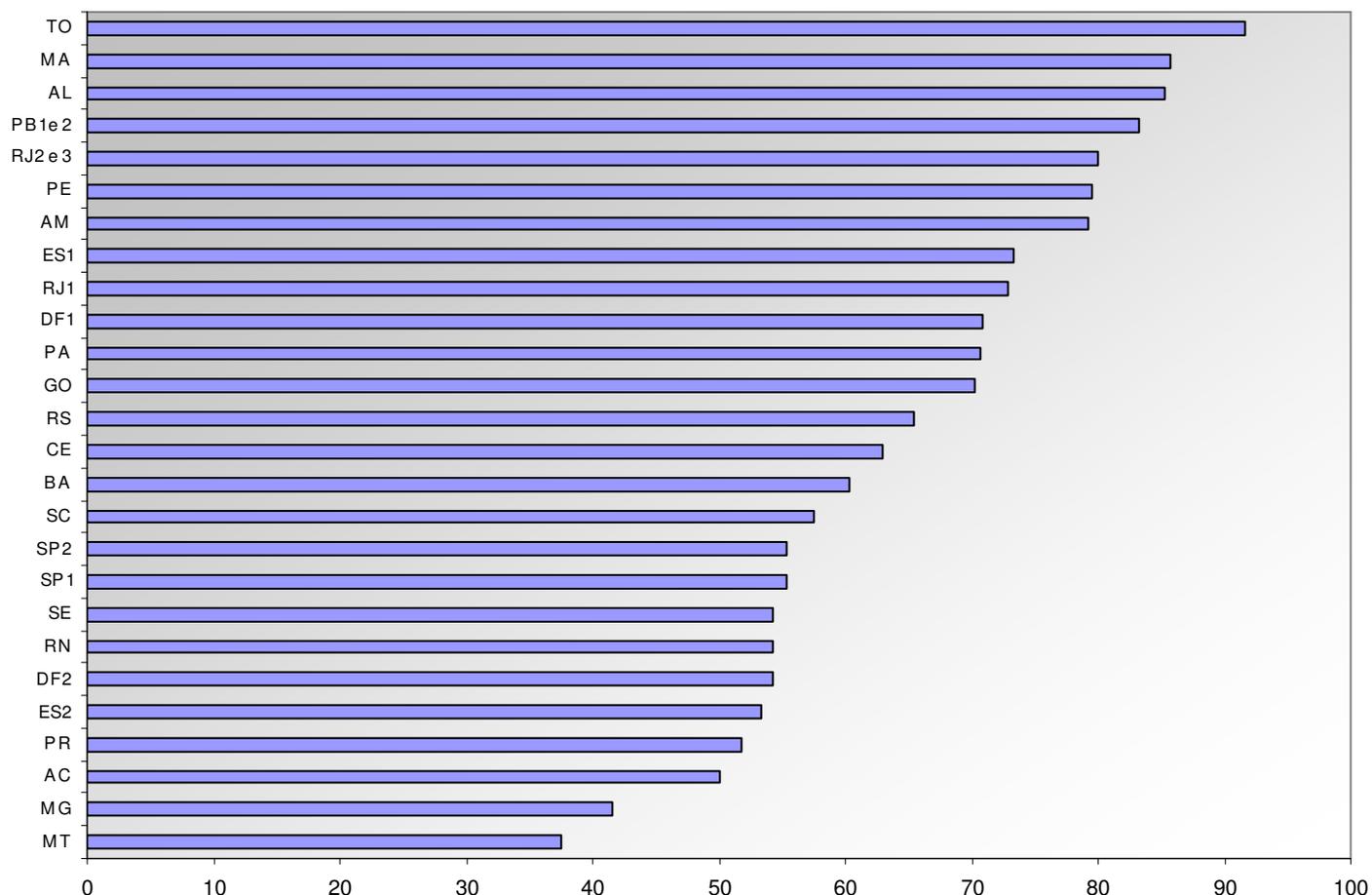
As grandes coalizões de governo nas Assembléias revela a baixa capacidade do Poder Legislativo de operar como equilíbrio (*checks and balances*) ao Executivo. Nesse sentido, os dados do período estudado corroboram o argumento de Abrúcio ⁶ sobre o ultrapresidencialismo dos governadores. O cenário descrito por Abrúcio que compara os governadores a verdadeiros barões está calcado basicamente em dois conceitos, a saber, o ultrapresidencialismo e o federalismo estadualista. Para a clareza desta discussão, é conveniente que os apresentemos:

- Ultrapresidencialismo – refere-se ao grande poder do executivo estadual, pautado em princípios anti-republicanos, garantidos pela falta de controle institucional de outros órgãos como o Ministério Público, o Tribunal de Contas Estadual e as Assembléias Legislativas.
- Federalismo estadualista – refere-se ao elevado poder relativo dos estados ante a União. Parte deste poder é explicada pela natureza estadual do sistema político e por um poder Legislativo enfraquecido. Deputados estaduais e federais são dependentes eleitoralmente dos governadores de estado. O voto proporcional em lista aberta para os cargos do legislativo superestima o papel personalista do candidato em detrimento dos partidos. Máquinas partidárias enfraquecidas

levam estes candidatos a buscarem nos Executivos a estrutura necessária para viabilizar suas aspirações por cargos, recursos e votos, através de patronagem, como moeda para reduzir os custos de transação política, e clientelismo dirigido às bases eleitorais. Estes expedientes são instrumentos fundamentais para viabilização das reeleições dos políticos brasileiros a cargos proporcionais. Importante destacar que o Federalismo Estadualista perde sua força relativa ante a centralização política da União nos anos 90, resultado também do endividamento dos estados, particularmente a partir de 1994 com o Plano Real. Neste momento, o fim do floating como artifício financeiro e o impacto fiscal causado simultaneamente pelos baixos índices de crescimento econômico, pela expansão da guerra fiscal, pela Lei Kandir e pelo FEF comprometeram decisivamente a situação econômica dos estados, dificultando a gestão da máquina pública e levando os governadores a depender diretamente de ajuda financeira da União.

Apesar das mudanças conjunturais ocorridas nos anos 90 que suavizam o impacto do federalismo estadualista, dentro de seus respectivos estados, os governadores continuam gozando de grandes poderes. Assim, no que diz respeito ao foco de nosso estudo, delegar autoridade às agências reguladoras, era uma decisão tomada a partir do cálculo dos riscos e na medida em que os custos para viabilizá-la fossem baixos. Riscos políticos foram considerados pelos governadores ao desenhar suas agências com mais ou menos autonomia e, neste tocante, pesou a volatilidade política experimentada pelas elites no governo como mostrou nosso modelo. Por outro lado, a falta de suporte político no Legislativo ao governador não compunha o rol de ameaças críveis porque simplesmente na política real dos estados ela simplesmente inexistia. As variações ocorridas se davam apenas no sentido se as coalizões seriam muito amplas, ou mais apertadas. Estas variações estavam, portanto, a depender dos custos implicados aos governadores para construção de suas maiorias. Sendo estes custos pequenos, os governadores teriam amplas maiorias; se, por outro lado, os custos fossem mais elevados, as maiorias seriam mais constritas.

Gráfico 8. Tamanho das Coalizões de Governo nas Assembléias



Fonte: Assembléias Legislativas

A assimetria negativa da distribuição dos percentuais das coalizões de governo das legislaturas estudadas revela o desequilíbrio desta distribuição em torno de valores mais elevados (cf. Tabela 13). Esta tendência também pode ser claramente observada pelo Gráfico 8. Apenas Mato Grosso e Minas Gerais constituíram exceções nas quais as bases governistas não atingiam 50% das cadeiras legislativas, sendo a primeira 37,5% e a outra 41,6%. Isto é, mesmo nestes casos, as maiorias opositoras não eram muito largas. Nosso estudo ocupou-se de informações oficiais sobre as coalizões governistas formais, que são repassadas às mesas diretoras das Assembléias. Entretanto, são comuns os comportamentos desviantes dos deputados individualmente, que não seguem orientações das lideranças de suas bancadas. Este tipo de prática eleva sistematicamente o tamanho das bases aliadas dos governos estaduais, pois deputados de partidos “da oposição” frequentemente apóiam o governo nas suas votações.

Tabela 13. Estatísticas Descritivas do Percentual da Coalizão de Governo

Média	66,41428571
Mediana	67,85
Moda	54,2
Assimetria	-0,111738565
Kurtosis	-0,993443856
Minimum	37,5
Maximum	91,7
1° Quartil	54,2
3° Quartil	79,9

CAPÍTULO IV

CONCLUSÕES:

Neste trabalho analisamos e discutimos a conjuntura federativa e político-econômica dos estados nos anos noventa. Mostramos que houve uma alteração no federalismo estadualista brasileiro causado tanto pelo fortalecimento político da União como pelo colapso econômico-financeiro dos estados. Tal redistribuição de forças exigiu do governo federal um posicionamento firme em torno de suas metas macroeconômicas, levando-o a impor aos estados contratos de refinanciamento de suas dívidas os quais tinham como pré-condições a adoção de medidas de ajuste fiscal e reformas patrimoniais, com venda de ativos públicos. Este cenário foi determinante para o aparecimento das agências reguladoras estaduais. Vimos que praticamente todas as subunidades da federação criaram suas agências, com exceção dos estados Amapá, Piauí, Rondônia e Roraima. Entretanto, somente os estados que delegaram seus ativos públicos para a iniciativa privada, o que se deu mormente através do Programa Nacional de Desestatização, efetivamente implementaram suas agências. Concluimos portanto que não é possível separar as agências reguladoras estaduais como tema de pesquisa do contexto político-econômico dos estados e principalmente que a agenda inovadora pertencia ao governo federal, sendo difundida pelas demais unidades da federação como resultado de questões conjunturais específicas daquele momento. Também foi digno de nota o fato de que os governos estaduais que de pronto compartilhavam suas agendas políticas com o governo federal anteciparam-se significativamente frente aos demais estados no que diz respeito à criação das agências. Isto é, ao fim e ao cabo, todos os estados seriam compelidos a criar suas agências, entretanto aqueles alinhados politicamente com o governo federal o fizeram mais prontamente.

Num segundo momento, procuramos testar o impacto do tamanho das coalizões de governo nas Assembléias Estaduais sobre o grau de autonomia das agências reguladoras *vis-à-vis* o Poder Executivo.

Para tanto, fizemos um levantamento do tamanho das coalizões de governo em todas as Assembléias dos estados que criaram agências reguladoras. As legislaturas estudadas eram referentes ao governo que aprovou a lei de criação das agências. O tamanho da bancada utilizado em nosso estudo era referente ao ano em que a agência foi criada, geralmente com dados do mesmo semestre. Este expediente visava reduzir o

efeito da variação destas bancadas ao longo das Legislaturas. Tal variação mostrou-se muito intensa na maioria dos estados e era resultado principalmente da migração partidária dos deputados, da ascensão de suplentes e da entrada ou saída de partidos à base aliada do governo.

A autonomia das agências reguladoras foi medida a partir de um índice já utilizado por outros autores. Este índice encontrava similitudes com outros propostos na literatura internacional sobre agências. A variação da autonomia das agências medida pelo índice também foi grande entre os estados. Houve estados que delegaram ampla discricionariedade em lei às suas agências, conquanto outros, virtualmente nenhuma. Pudemos perceber que nem sempre a autonomia expressa *de jure* equiparava-se àquela *de facto*, observada na experiência concreta das agências. Pesquisas futuras precisam aprimorar a metodologia para medição do grau de autonomia das agências ante o Executivo.

Não foi possível sustentar correlação estatisticamente significativa entre o tamanho das coalizões de governo estaduais nas Assembléias e o grau de autonomia das agências reguladoras estaduais. Nem positiva, nem negativa. Isto é, nem bem se conclui que grandes coalizões forjaram necessariamente agências dotadas de mais autonomia, nem bem o contrário.

Refutar nossa hipótese engendrou-se numa nova, mais complexa do ponto de vista das variáveis que opera e contrária a primeira: quanto maior a competição eleitoral nos estados e sendo baixos os custos de transação política no Legislativo, maior a probabilidade das agências serem dotadas de mais autonomia. Agências mais autônomas implementariam melhor as políticas públicas preferenciais dos governadores, a despeito dos possíveis custos de agência (*agency costs*).

Esta nova hipótese é concordante à Teoria dos Custos de Transação Política implicados na elaboração de políticas públicas derivados do inter-relacionamento dos atores políticos (Epstein e O'Halloran ²). Por outro lado, nossa hipótese aponta um comportamento do sistema político brasileiro diverso daquele observado no modelo americano, no qual governos divididos impactam efetivamente sobre a autonomia das agências. No caso americano, quanto maior for a bancada oposicionista, maior será a probabilidade de afastamento da agência do Executivo.

Governo dividido é um fenômeno contra-factual na cena política brasileira estadual contemporânea. O alto grau de governismo nos estados, a relativa facilidade com que os Executivos constroem maiorias no Legislativo anula a percepção dos governadores sobre os possíveis riscos que oposições nas Assembléias podem lhes causar. Maiorias legislativas governistas, entretanto, são tão grandes quanto os recursos políticos de que dispõem os governadores para construí-las.

Resultados diversos entre o caso brasileiro e o americano, no que diz respeito ao impacto de governos divididos sobre a autonomia das agências, são explicados pelas diferenças entre os sistemas políticos dos dois países. O bipartidarismo americano e a prerrogativa da delegação de poderes nas mãos do Legislativo por um lado, em oposição ao caso brasileiro onde vigora um multipartidarismo, proporcionalista que enfraquece os partidos políticos no momento eleitoral somado à prerrogativa delegatória de posse do Executivo são aspectos chave para explicar estas diferenças.

Entretanto, em que pesem estas diferenças encontradas nos resultados da política pública regulatória, as racionalidades subjacentes a estes resultados não são contraditórias. Em ambos os casos, nós teremos insulamento das agências quando os mandatários do poder delegatório tiverem força política suficiente para afastarem a regulação da ingerências de seus opositores.

Foi no intuito de investigar hipóteses que pudessem oferecer uma racionalidade ao contexto de inovação administrativa representado pelas agências reguladoras que pesquisamos o tamanho das coalizões de governo nas Assembléias. Acreditávamos encontrar âncora à realidade pesquisando governos divididos, caminhando pela mesma trilha aberta por Melo e Pereira ⁵ no que dizia respeito à percepção de fragilidade política pelos Executivos. Desconhecíamos, a priori, que este virtual flanco nos poderes do governador praticamente inexistente.

Fundamentalmente, se o cenário político-econômico dos estados e o contexto macro-econômico foram determinantes e necessários para observarmos o surgimento do mosaico das agências reguladoras nos estados, por outro lado, eles explicam apenas parcialmente o desenrolar deste processo particularmente no que diz respeito à autonomia das agências ante o Executivo estadual. Análises mais refinadas dos aspectos

do jogo político e seus determinantes institucionais podem trazer mais luz para a compreensão da regulação econômica nos estados.

Pesquisas futuras podem investigar o impacto que o conjunto de poderes legislativos constitucionalmente atribuídos aos governadores tiveram sobre o desenho institucional e autonomia das agências reguladoras, como sugerido por Haggard e McCubbins ³. Para tanto seria possível a constituição de um índice que medisse comparativamente estes poderes entre os diferentes governadores estaduais¹ e se de alguma forma eles tiveram impacto sobre a autonomia das agências.

Outra possível linha de investigação seria entrar mais a fundo no universo das coalizões partidárias nas Assembléias Legislativas e identificar a posição individual dos deputados. Como discutido anteriormente, os dados formais não espelham com precisão o comportamento dos legisladores no cotidiano das votações nas Assembléias.

¹ Poder Urgência; poder de editar Medidas Provisórias; Leis Delegadas; prerrogativas de exclusividade sobre determinados assuntos da administração pública; poderes de veto total e parcial; entre outros.

Referências Bibliográficas:

1. Lewis D. Presidents and the Politics of Agency Design. Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997. Stanford: Stanford University Press; 2003.
2. Epstein D, O'Halloran S. Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers. Cambridge: Cambridge University Press; 1999.
3. Haggard S, McCubbins M. Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge: Cambridge University Press; 2001.
4. Mayhew DR. Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-2002. Second Edition, New Haven, London: Yale University Press; 2005.
5. Melo MA, Pereira C. Under Risk we Regulate: Delegating Power at the State Level in Brazil.” Artigo submetido ao Journal of Law, Economics, and Organization 2005.
6. Abrucio FL. Os Barões da Federação: Os Governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC; 2002.
7. Lopreato FLC. O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90. Texto para discussão 2000; nº94 . IE/UNICAMP.
8. Melo MA. The Politics of “Hard Wiring”: social policy and the transformations of Brazilian federalism. In: Latin American Studies meeting. Las Vegas; 2004.
9. Melo MA. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. RBCS 2001; vol. 16 (46): 55-68.
10. Mueller B, Pereira C. Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. Brazilian Journal of Political Economy 2002; vol. 22 (3): 65-88.

11. Mueller B. Regulação, Informação e Política: Uma Resenha da Teoria Política Positiva da Regulação. *Revista Brasileira de Economia de Empresas* 2001; vol. 1 (1): 9-29
12. Fiani R. Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras. Texto para discussão; (423). Rio de Janeiro: UFRJ/IE – NUCA; 1998.
- Stigler GJ. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics* 1971; vol. 2: 3-21
14. Fiani R. Afinal, a quais interesses serve a regulação? *Economia e Sociedade* 2004; vol. 13, nº 2 (23): 81-105.
15. Levy B, Spiller P. Regulations, Institutions and Commitment. *Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press; 1996.
16. Huber J, Shipan C. Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. Cambridge: Cambridge University Press; 2002.

ANEXO I

Questões do Índice de Autonomia I:

1) Os mandatos dos dirigentes são coincidentes?

Não – 1 ponto; Sim – 0.

2) É necessária autorização do Legislativo para nomeação dos indicados pelo governador para diretoria da agência?

Não – 0; Sim – 2 pontos. Se prevalecer a escolha do governador após 3 sessões legislativas consecutivas sem que o Legislativo se pronuncie – 1 ponto.

3) Legislativo tem assento no conselho diretor ou tem algum papel no processo decisório ou operacional da agência?

Sim – 1 ponto; Não – 0.

4) Conselho diretor ou consultivo contém membro das empresas reguladas? Ou servidor concursado da agência pode ascender à presidência?

Sim - 1 ponto; Não – 0.

5) É requerida autorização do legislativo para demissão de diretor ou presidente?

Sim - 2 pontos; Não – 0.

6) Atividades políticas são permitidas aos diretores durante exercício do mandato?

Não - 1 ponto; Sim – 0;

Há proibição de indicar pessoas em cargos eleitorais? Sim - 2 pontos.

7) É requerida experiência relevante para o exercício de cargo de diretor?

Sim (mais de 5 anos) - 2 pontos; Sim (sem especificar tempo) – 1 ponto; Não - 0.

8) Quais as possibilidades de demissão de diretores?

Pode ocorrer em casos vagos como "colocar a integridade e independência da agência em risco" - 1 ponto.

Somente em caso de crimes específicos, estipulados em estatuto - 2 pontos.

Ad nutum – 0.

Índice de Autonomia

Estado	Agência	Mandatos	Legis I	Legis II	Repre	Demis I	Militante	Expertise	Demis II	Total	Autonomia
RJ1	ASEP	1	2	1	0	2	1	2	2	11	0,846153846
RJ3	AGENERSA	1	2	0	1	2	1	2	2	11	0,846153846
SC	ARCO - NI	1	2	1	1	2	0	2	2	11	0,846153846
MG	ARSE-NI	1	2	1	0	0	2	2	2	10	0,769230769
RJ2	AGETRANSP	0	2	0	1	2	1	2	2	10	0,769230769
RS	AGERGRS	1	2	1	1	2	0	1	2	10	0,769230769
PR	Agência - PR	1	2	1	1	0	1	1	2	9	0,692307692
DF2	ADASA	1	2	0	0	0	1	1	2	7	0,538461538
ES1	AGESP	1	2	1	0	0	1	1	1	7	0,538461538
MS	AGEPAN	1	2	1	0	0	1	1	1	7	0,538461538
MT	AGERMT	1	2	1	0	0	0	1	2	7	0,538461538
PA	ARCON	1	1	1	1	0	0	1	2	7	0,538461538
PB1	AGEEL	1	2	1	0	0	0	1	2	7	0,538461538
AC	AGEAC	0	0	0	1	0	1	2	1	5	0,384615385
PE	ARPE	0	2	1	0	0	0	1	1	5	0,384615385
AL	ARSAL	1	0	0	0	0	1	1	1	4	0,307692308
AM	ARSAM	1	1	0	0	0	0	1	1	4	0,307692308
BA	AGERBA	0	0	0	0	0	2	1	1	4	0,307692308
SE	ASES	1	0	0	0	0	1	1	1	4	0,307692308
SP 1	CSPE	1	0	0	0	0	0	1	2	4	0,307692308
SP 2	ARTESP	1	0	1	0	0	0	0	2	4	0,307692308
CE	ARCE	0	0	0	0	0	1	1	1	3	0,230769231
ES2	ASPE- ES	0	0	0	1	0	0	1	1	3	0,230769231
GO	AGR	1	1	1	0	0	0	0	0	3	0,230769231
RN	ARSEP	1	0	0	0	0	0	0	2	3	0,230769231
PB2	AAGISA	1	0	0	0	0	0	0	1	2	0,153846154
TO	ARESTO	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0,076923077
DF1	AGDF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MA	ARSEP/MA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Nota: O valor máximo do Total é 13. O índice é calculado dividindo-se o total encontrado em cada caso por 13.

ANEXO II

Solicitação às Assembléias (modelo)

Ofício AL nº 116277

Rio de Janeiro, 03 de março de 2005-03-03

Presidência da
Assembléia Legislativa do Estado do Acre

116277

Encaminhamos a V.Exa solicitação abaixo discriminada, apresentada a esta Assembléia Legislativa, através do ALÔ ALERJ – Serviço Telefônico de Atendimento ao Cidadão, cujo teor e providência lhe diz respeito.

Nome do Solicitante: Heitor Franco Werneck
Endereço: Departamento de Ciências Sociais - ENSP - FIOCRUZ
Bairro: CEP
Cidade/ Estado: Rio de Janeiro Tel:
E-mail

Texto original do solicitante:
O texto completo, segue em anexo.

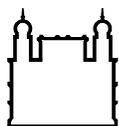
Solicitamos sua ajuda para a realização de preciosa pesquisa já iniciada nesta Casa Legislativa.

Temos a certeza de que V.Exa fará o que puder no atendimento da solicitação em apreço, e agradecemos a gentileza de uma resposta através de carta, para a Central ALÔ ALERJ, a fim de que possamos participar ao cidadão as providências tomadas.

Cordialmente,

Nelson Alvarenga
Supervisor do ALÔ ALERJ

ALERJ
Aqui você tem poder.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Para: Presidência da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins

Estamos realizando uma pesquisa sobre as Assembléias Legislativas brasileiras. Gostaríamos de contar com a colaboração de V.Ex.^a na prestação das seguintes informações.

Interessa-nos saber (1) qual foi o tamanho da bancada de cada partido ao longo da legislatura de **1999 a 2003**, bastando uma única amostragem ao final de cada ano legislativo e (2) quais partidos compunham a coalizão de governo ao longo desta mesma legislatura.

Cordialmente,

Heitor Franco Werneck
Assistente de Pesquisa.
Mestrado em Políticas Públicas e Saúde
Dep. Ciências Sociais, ENSP - Fiocruz

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

CMN N° 162/95

05/12/1995

Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados

Senhores Conselheiros,

1. Ao longo do ano de 1993 foram negociadas e refinanciadas as dívidas contratuais internas de responsabilidade das administrações direta e indireta dos estados, contratadas até 30 de setembro de 1991 junto aos órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, nos termos da lei n° 8.727, de 05 de novembro de 1993.

2. Esse refinanciamento, tido como terceira e última renegociação de obrigações de estados junto à União - anteriormente ocorreram reestruturações de dívidas de origem externa e interna ao amparo das leis n°s 7.614 de 10 de julho de 1987 e 7.976, de 27 de dezembro de 1989 -- mereceu adesão da maioria dos devedores, proporcionando o reescalonamento de obrigações no valor equivalente a R\$ 33,4 bilhões, posição em 31 de outubro de 1995, o que permitiu a regularização de grande parte do contencioso existente entre os devedores e a União.

3. Essa renegociação propiciou aos estados consideráveis vantagens. Foi concedido prazo de pagamento de 20 anos com possibilidade de prorrogação por mais 10 anos. Além disso, com vistas a isolar os estados da conjuntura atual de taxas de juros, foram mantidos os juros pactuados nas operações originais, os quais na média situam-se em 6,5% ao ano acima da inflação. Ademais, foi estabelecido o limite máximo de 11% da receita líquida real dos estados para comprometimento no pagamento do serviço da dívida rolada e de outras dívidas então existentes e

já refinanciadas anteriormente - dívidas externa, junto ao INSS, ao FGTS e resultante do refinanciamento da lei nº 7.976/89.

4. A sistemática de autoliquidez do refinanciamento propiciou a adimplência dos mutuários e o restabelecimento do fluxo financeiro para os credores originais, dentre os quais destaca-se a Caixa Econômica Federal - CEF, detentora do maior volume de créditos e com atuação voltada para programas sociais do Governo Federal.

5. Adicionalmente, o Senado Federal, por meio das Resoluções nº 20/91, 98/92 e 96/93, que autorizaram o repasse aos devedores originais das condições obtidas pela União nos acordos de reestruturação da dívida do setor público brasileiro junto a bancos comerciais estrangeiros, estabeleceu a vinculação das receitas dos estados e municípios em garantia de ressarcimento das obrigações assumidas pelo Governo Federal.

6. Essas medidas permitiram alcançar a atual situação de normalidade no cumprimento das obrigações financeiras das Unidades da Federação junto ao Tesouro Nacional, não sendo recomendável, portanto, alteração nos atuais esquemas de refinanciamento.

7. Entretanto, com a significativa redução da inflação decorrente da implementação do Plano Real, reduziram-se também drasticamente as receitas nominais decorrentes de aplicações financeiras, as quais vinham sendo utilizadas por muitos estados para custear despesas correntes, inclusive despesas de pessoal.

8. Simultaneamente, com o fim da corrosão inflacionária que erodia despesas fixadas em termos nominais, os vencimentos e salários do funcionalismo público, como os dos demais trabalhadores brasileiros, passaram a manter seu valor real, elevando desta forma o peso das folhas salariais.

9. A perda de receitas financeiras inflacionárias foi parcialmente compensada com o significativo aumento experimentado pelas receitas fiscais estaduais a partir do Plano Real. Comparando-se o período julho de 1994 a setembro de 1995 com o período julho de 1993 a setembro de 1994, as transferências do Fundo de Participação dos Estados cresceram 15%, em termos reais, e a arrecadação do ICMS elevou-se em 28%, também em termos reais, observando-se a partir de julho último uma estabilização dessas receitas.

10. Entretanto, vários estados concederam, no segundo semestre de 1994 e no primeiro semestre de 1995, aumentos e vantagens salariais a seus servidores, os quais transformaram-se em aumentos reais. A estes aumentos vieram somar-se mecanismos de crescimento vegetativo automático das folhas salariais dos estados, sob a forma de incorporação de vantagens e gratificações previstas nas legislações estaduais.

11. Este quadro fez com que alguns estados ficassem em situação de desequilíbrio financeiro, levando-os a incorrer em sucessivos atrasos no cumprimento de suas obrigações trabalhistas e a recorrer a empréstimos bancários de curto prazo em Antecipação à Receita

Orçamentária - ARO, a taxas de juros elevadas, os quais acabaram por agravar ainda mais a situação.

12. Nos primeiros nove meses de 1995 o resultado fiscal dos estados e municípios revelou déficit primário de 0,3% do PIB – fato inusitado nos últimos cinco anos - e déficit operacional equivalente a 2,7% do PIB. No mesmo período, o Governo Federal acumulou superávit primário de 1,3% e déficit operacional de 0,8% do PIB. Após manter no período de 1991 a meados de 1994 execução fiscal semelhante à obtida pelo Governo Central, conseguindo em alguns momentos resultados até mesmo superiores aos da União, as finanças estaduais apresentam agora comportamento oposto, apesar da conjuntura amplamente favorável das receitas fiscais compostas pelo ICMS e pelas Transferências da União. Trata-se de situação que urge reverter, já que a continuidade do combate à inflação requer equilíbrio fiscal não apenas do Governo Federal, mas de todo o setor público.

13. Levando em conta a diversidade de situações dos diferentes estados, o programa proposto compreende medidas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, bem como linhas de crédito condicionadas a essas medidas. Além disso, prevê-se a possibilidade de reestruturação das AROs, sob condições estritas e que permitam reduzir o déficit dos estados .

I - MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL E SANEAMENTO FINANCEIRO

14. O programa ora proposto visa a implementação de medidas que permitam aos estados alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável. De nada adiantaria possibilitar refinanciamentos sem que, simultaneamente, fossem eliminadas as fontes de desequilíbrio fiscal e financeiro. Sem este esforço, a situação de inadimplência e desajuste tenderia a repetir-se.

15. É importante reconhecer que vários governadores decidiram desenvolver esforços próprios para a implementação de reformas administrativa patrimonial e financeira em seus estados. O programa de ajuste vem, portanto, somar-se às iniciativas dos próprios estados.

16. É necessário, todavia, estabelecer de forma organizada e monitorada compromissos firmes com metas de ajuste fiscal com as quais qualquer estado que deseje participar dos demais componentes deste programa deverá comprometer-se.

17. Assim, a possibilidade de obtenção dos refinanciamentos aqui indicados dependerá dos seguintes compromissos de ajuste fiscal e financeiro a serem mantidos pelos estados durante a vigência do programa:

A) CONTROLE E REDUCAO DA DESPESA DE PESSOAL

1) reduzir as despesas com o funcionalismo público estadual, no mínimo, ao limite legal de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, implementando em 1996 redução de pelo menos 1/3 (um terço) do excedente a este limite, nos termos da Lei Complementar n° 82/95;

- 2) implementar, imediatamente, os limites de remuneração e proventos previstos nos artigos 37, inciso XI, e 17 do ADCT, da Constituição Federal.
- 3) reduzir o quadro atual de funcionários, inclusive através de programas de Desligamento voluntário;
- 4) não conceder ao funcionalismo estadual reajuste de salários e remunerações a qualquer título, com periodicidade inferior ou percentual superior aos concedidos pelo Poder Executivo da União aos seus servidores;
- 5) revisar, em convênio com o Ministério da Administração e Reforma do Estado, a legislação de pessoal do Estado, com vistas a revogar quaisquer benefícios ou vantagens concedidas aos servidores públicos estaduais não concedidas pelo Poder Executivo da União aos seus próprios servidores;
- 6) adotar medidas, até o final do primeiro semestre de 1996, para adequar o sistema de previdência do servidor público estadual a parâmetros que assegurem seu pleno equilíbrio atuarial;
- 7) encaminhar proposta de emenda constitucional às respectivas Assembléias legislativas ajustando a Constituição Estadual as alterações que vierem a ser aprovadas na Constituição Federal no âmbito das Reformas Administrativa e Previdência. As emendas que não estão condicionadas às alterações da Constituição Federal devem ser encaminhadas até 60 dias após assinatura dos contratos de créditos realizados no âmbito desse programa.

B) PRIVATIZAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. REFORMA PATRIMONIAL E CONTROLE DE ESTATAIS ESTADUAIS:

- 1) estabelecer até o final do primeiro semestre de 1996, programas operacionais de privatização, concessão de serviços públicos estaduais à iniciativa privada reforma e desmobilização patrimonial, nos termos de convênios a serem firmados, respectivamente, com o BNDES, com os Ministérios responsáveis pelos serviços a serem concedidos e com a Secretaria de Patrimônio da União, destinando à redução da dívida junto ao Tesouro Nacional parcela das respectivas receitas. a ser estabelecida em função da relação dívida/receita líquida real;
- 2) implantar, até o final do primeiro semestre de 1996, mecanismo de controle centralizado sobre as empresas estatais estaduais, visando ao controle de despesas e à geração de informações fiscais consolidadas;

C) AUMENTO DA RECEITA. MODERNIZAÇÃO E MELHORIA DOS SISTEMAS DE FISCAIS:

- 1) explorar plenamente sua base tributária e desenvolver esforços para incrementar a arrecadação tributária própria em índice mensal a ser pactuado com o Ministério da Fazenda;
- 2) implementar, em convênio e com assistência técnica do Ministério da Fazenda, projeto de modernização da Secretaria Estadual de Fazenda envolvendo a melhoria ou a implantação de

sistemas de informática com vistas ao aumento da arrecadação tributária e ao controle da despesa;

- 3) encaminhar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional. STN o fluxo de caixa do Estado e dados sobre sua execução orçamentária, financeira e patrimonial;
- 4) encaminhar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional - STN relatório detalhado sobre o cumprimento das metas estabelecidas no programa de saneamento financeiro, permitindo a realização de auditoria pela STN. ou órgão/entidade por ela designado, quando esta julgar conveniente;
- 5) informar ao Ministério da Fazenda, com antecedência de 30 (trinta) dias, sobre todo e qualquer ato ou medida legislativa que implique em aumento da despesa ou redução da receita, inclusive quanto a tramitação e sanção de projetos de lei que visem a criação de município sem viabilidade de sustentação econômica.

D) COMPROMISSO DE RESULTADO FISCAL MÍNIMO:

- 1) alcançar resultado primário trimestral mínimo requerido para atingir a meta de equilíbrio operacional, tendo em vista o quadro de usos e fontes do estado e a relação dívida/receita líquida real;
- 2) dotar o orçamento do Estado de recursos necessários ao cumprimento dos compromissos decorrentes do programa de saneamento financeiro e de ajuste fiscal acordado. Os projetos de lei correspondentes deverão ser enviados até o primeiro semestre de 1996.

E) REDUÇÃO E CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO ESTADUAL

- 1) manter durante toda a vigência do Programa a adimplência do Estado e de suas entidades controladas, direta ou indiretamente, para com a União e suas entidades controladas direta e indiretamente;
- 2) não contratar novas operações de Antecipação de Receita Orçamentária-ARO;
- 3) assinar aditivo ao contrato de refinanciamento da Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993, estabelecendo cláusula contratual comprometendo-se a despendar até 11 % (onze por cento) da Receita Líquida Real no pagamento das dívidas referidas nos artigos da citada Lei.

II - LINHA DE CRÉDITO I

18. Considerando a situação emergencial em que se encontram as finanças de algumas Unidades da Federação, fica criada Unha de Crédito subordinada às condições estabelecidas a seguir.

19. Os recursos devem ser destinados ao pagamento de débitos em atraso até 30 de novembro de 1995, acordados com o Ministério da Fazenda. São elegíveis os estados que, a critério do Governo Federal, se encontrem em situação financeira que justifique o acesso a esta linha.

20. O valor máximo por estado é equivalente a 01 (uma) quota (média nominal janeiro-outubro/95) do Fundo de Participação do Estado, condicionado, no mínimo, ao previsto nos itens D e E da seção I, ficando a liberação condicionada a assinatura do aditivo 8 que se refere 8 mencionada alínea E.3. Excepcionalmente, 8 critério exclusivo do Ministério da Fazenda com base em exame detalhado da situação e do desempenho financeiro do mutuário, este montante poderá ser ampliado desde que o valor da prestação mensal não ultrapasse a 4% (quatro por cento) mensais da Receita Líquida Real, podendo ser antecipado até 1/3 (um terço) do valor do empréstimo e condicionado ainda, além do previsto nos itens D e E, à implementação de programa de saneamento financeiro e de ajuste fiscal envolvendo outros componentes e condições dentre os previstos na seção I, e cuja execução será monitorada pelo Ministério da Fazenda. O empréstimo fica condicionado à aceitação pelo estado de que o percentual de comprometimento da receita líquida real referido neste item é adicional 80 limite de 11 % (onze por cento) para pagamento das dívidas já refinanciadas junto ao Governo Federal (Leis nº 7.976/89 8.727/93, dívida externa. dívidas junto ao INSS e FGTS).

21. O agente financeiro será a Caixa Econômica Federal e o prazo do empréstimo será de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser estendido até 36 (trinta e seis) meses, desde que não ultrapasse a 31 de dezembro de 1998. devendo ser pago em prestações mensais e iguais, sem carência.

22. Os encargos financeiros serão equivalentes ao custo de captação médio da CEF, repactuado trimestralmente com base no último balancete, acrescido de 0,5% ao mês incidentes sobre o saldo devedor atualizado e comissão de abertura de crédito correspondente a 1,5% (um e meio por cento) sobre o valor do empréstimo, com vistas à cobertura pelo risco da operação.

23. O risco operacional será do Agente Financeiro, com garantia do Tesouro Nacional. que contará com contra-garantia dos beneficiários através de sistema de autoliquidez, mediante vinculação das receitas previstas nos artigos 155, inciso I, 157 e 159, incisos I, alínea "a", e II da Constituição Federal, com anuência do banco centralizador das receitas estaduais, e débito automático das prestações à conta dos recursos vinculados em garantias.

24. A liberação dos recursos será feita em parcelas periódicas, segundo cronograma financeiro que conjugue as necessidades do tomador com o cumprimento de metas pré-estabelecidas por ocasião da contratação.

25. O beneficiário deverá apresentar certidão negativa do INSS, FGTS e não poderá se encontrar inscrito no CADIN como inadimplente. Alternativamente, o Estado poderá apresentar as certidões negativas do INSS e FGTS juntamente com a solução para os atrasos que deram origem à inscrição no CADIN. que poderá envolver a utilização de parte do crédito, observada a legislação pertinente.

26. A concessão dos empréstimos ficará condicionada à autorização do Poder legislativo Estadual, que contemple inclusive autorização para o Estado assumir os compromissos referidos na seção I deste voto, e do Senado Federal. Os contratos de empréstimo conterão, dentre outras, cláusulas estipulando que até a total liquidação do débito o beneficiário se compromete, sob as penas previstas no parágrafo seguinte, a cumprir os compromissos de ajuste fiscal assumidos com o Governo Federal.

27. O contrato de empréstimo estabeleceu que o não cumprimento de quaisquer das medidas de ajuste constantes da seção I, que tenham sido pactuadas entre o estado e a União, salvo decisão contrária e específica do Conselho Monetário Nacional, importará a aplicação de uma ou mais das seguintes penalidades, a critério do credor:

- reduções sucessivas de 3 (três) meses do prazo de pagamento, independentemente do nível de comprometimento na receita real líquida que essa redução acatar; e
- vencimento antecipado da totalidade da dívida.

III - LINHA DE CRÉDITO II

28. Com vistas a financiar programas de ajuste do quadro de pessoal, proponho que a CEF seja autorizada a operar linha de crédito para este fim. São elegíveis todos os estados, com prioridade para aqueles não atendidos pela linha de Crédito I.

29. O agente financeiro será Caixa Econômica Federal. O prazo será de 18 (dezoito) meses, com 6 (seis) de carência. Os encargos financeiros serão equivalentes ao custo de captação médio da CEF, repactuado trimestralmente com base no último balancete, acrescido de 0,5% ao mês incidentes sobre o saldo devedor atualizado, e comissão de abertura de crédito correspondente a 1,5% (um e meio por cento) sobre o valor do empréstimo, com vistas à cobertura pelo risco da operação.

30. O risco operacional será do Agente Financeiro e a garantia do Tesouro Nacional, que contará com contra-garantia dos beneficiários através de sistema de autoliquidez, mediante vinculação das receitas previstas nos artigos 155, inciso I, 157 e 159, incisos I, alínea "a", e II da Constituição Federal, com anuência do banco centralizador das receitas estaduais, e débito automático das prestações à conta dos recursos vinculados em garantias. Os recursos serão liberados na medida do cumprimento de metas físicas de redução de quadro acordadas no contrato.

IV - TRANSFORMAÇÃO DE OPERAÇÕES ARO EM DÍVIDA FUNDADA

31. Como já salientado, vários estados recorreram a operações ARO acima dos limites que seriam recomendáveis para este tipo de empréstimo, a taxas de juros elevadas, agravando sua situação financeira. Este risco deve ser mantido junto aos atuais agentes financiadores, que

receberam remuneração por tais riscos em função das taxas cobradas. Cabe porém, criar condições para que, em bases inteiramente voluntárias a serem livremente pactuadas entre as partes, seja reduzido o custo financeiro para o estado tomador e assegurada a recuperação dos créditos pelo banco financiador.

32. Nesse sentido, proponho seja autorizada, em caráter excepcional, a transformação destas operações em dívida fundada, subordinada às seguintes condições: a) auxiliar o saneamento financeiro e os esforços de ajuste fiscal dos estados elegíveis; e b) os recursos decorrentes do empréstimo serão obrigatoriamente destinados à quitação das operações ARO existentes.

33. São elegíveis os estados e o Distrito Federal, desde que assumam os compromissos constantes no item E da seção I. devendo cada operação ser autorizada individualmente pelo Ministério da Fazenda.

34. O valor máximo corresponderá às operações ARO contratadas até 30 de novembro de 1995. O agente financeiro será o banco credor da operação ARO, que poderá utilizar-se, para tal finalidade, de recursos captados ao amparo da Res. 63. Admitir-se-á também que a operação fundada seja realizada em banco comercial diverso daquele que detém a operação ARO, desde que com mecanismo de casamento de ambas as operações. Para este fim, fica o Banco Central autorizado a estabelecer limites decrescentes para operações ARO para as instituições integrantes do sistema financeiro nacional, tomando por base os saldos existentes em 30 de novembro de 1995, e correspondentes limites crescentes para operações fundadas.

35. O prazo máximo é de 24 (vinte e quatro) meses, com pagamento em prestações mensais e iguais, sem carência. devendo os encargos financeiros ser livremente pactuados entre as partes. O risco operacional será do Agente Financeiro e as garantias serão livremente pactuadas entre as partes.

36. A CEF poderá, a seu critério, operar como banco de segunda linha, nas operações de alongamento realizadas por outros bancos, desde que o risco da operação continue com o banco comercial. Quando a CEF atuar como banco de segunda linha, deverá ser cobrada como taxa máxima seu custo médio de captação, repactuado trimestralmente com base no último balancete, acrescido de 0,5% ao mês e comissão de abertura de crédito de 1,5% (um e meio por cento) sobre o valor do empréstimo, podendo o banco comercial cobrar, no máximo, a qualquer título, este custo acrescido do valor de 0,5% ao mês de comissão.

37. A contratação das operações previstas nas seções II, III e IV será feita com excepcionalidade dos limites da Resolução nº 2.008, de 28 de julho de 1993.

38. É importante ressaltar que a implementação desse programa só se faz possível em razão dos retornos dos refinanciamentos amparados na Lei nº 8.127, de 05 de novembro de 1993, cujos parâmetros relacionados a pagamento de principal e encargos serviram de base para o estabelecimento das condições acima. Assim, para alcançar-se os objetivos propostos e assegurar

o montante de recursos necessários e imprescindível a manutenção do fluxo de retornos à Caixa Econômica Federal nos níveis atuais.

39. As linhas de créditos aqui estabelecidas poderio, em alguns casos, ser complementadas com a contratação de financiamento junto a organismos internacionais de projetos de reestruturação da administração dos estados, contemplando, entre outras, as hipóteses de venda de ativos e de participação societária e de enxugamento da máquina estadual.

40. Fica o Ministério da Fazenda autorizado a baixar as normas complementares necessárias à implementação do disposto neste Voto, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional a responsabilidade de implementar, no âmbito do Ministério da Fazenda, as ações correspondentes.

41. Por último, segundo orientação do Presidente da República, será desenvolvido programa complementar a este, visando a incentivar programas de privatização no âmbito dos estados de modo a que as receitas desse processo sejam destinadas à redução dos débitos em atraso e do estoque das dívidas estaduais. Proposta neste sentido já vem sendo desenvolvida pelo BNDES, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Desestatização.

Voto do Conselheiro

PEDRO SAMPAIO MALAN

ANEXO IV

LEI Nº 9.496, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997

DOU de 12.9.97

Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

Alterações: MP nº 2.192-70/2001 - Lei nº 9.814/99 - MP nº 1819/99, esta MP perdeu a eficácia

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000, a: MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;

II - assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999; MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;

IV - assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

V - refinar os créditos decorrentes da assunção a que se referem os incisos I e IV, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda;

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

§ 2º Não serão abrangidas pela assunção a que se referem os incisos I, II e IV, nem pelo refinanciamento a que se refere o inciso V:

- a) as obrigações originárias de contratos de natureza mercantil, excetuadas as compreendidas nas disposições do inciso I;
- b) as obrigações decorrentes de operações com organismos financeiros internacionais, excetuadas as compreendidas nas disposições do inciso I;
 - 1. as obrigações já refinanciadas pela União, excetuadas as compreendidas nas disposições do inciso I.
- d) a dívida mobiliária em poder do próprio ente emissor, mesmo que por intermédio de fundo de liquidez, ou que tenha sido colocada em mercado após 31 de dezembro de 1998.

§ 3º As operações autorizadas neste artigo vincular-se-ão ao estabelecimento, pelas Unidades da Federação, de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, acordado com o Governo Federal.

§ 4º O prazo previsto no *caput* poderá ser prorrogado por até noventa dias, por decisão fundamentada do Ministro de Estado da Fazenda, desde que:

- a) tenha sido firmado protocolo entre os Governos Federal e Estadual, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e no Ajuste Fiscal dos Estados;
- b) o estado tenha obtido as autorizações legislativas necessárias para celebração dos contratos previstos no protocolo a que se refere a alínea anterior.

§ 5º Atendidas às exigências do parágrafo anterior, poderá o Ministro de Estado da Fazenda, para viabilizar a efetiva assunção a que se refere o inciso I deste artigo, autorizar a celebração de contratos de promessa de assunção das referidas obrigações.

§ 6º O crédito correspondente à assunção a que se refere o inciso II, na parte relativa a fundos de contingências de bancos estaduais, constituídos no âmbito do programa de redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, poderá, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser incorporado ao saldo devedor dos contratos de reestruturação de dívidas, celebrados nos termos desta Lei, quando da utilização dos recursos depositados nos respectivos fundos.

§ 7º A eventual diferença entre a assunção a que se refere o parágrafo anterior e o saldo apresentado nos respectivos fundos poderá, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser incorporada, em até doze meses, com remuneração até à data da incorporação pela variação da taxa média ajustada nos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) divulgada pelo Banco Central do Brasil, ao saldo devedor dos contratos de reestruturação de dívidas, celebrados nos termos desta Lei." (NR) MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

Art 2º O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

- I - dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR;
- II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
- III - despesas com funcionalismo público;
- IV - arrecadação de receitas próprias;
- V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
- VI - despesas de investimento em relação à RLR.

Parágrafo único. Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores no mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

Art 3º Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subseqüentes, observadas as seguintes condições:

- I - juros: calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de seis por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado;
- II - atualização monetária: calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que vier a substituí-lo.

§ 1º Para apuração do valor refinanciado relativo à dívida mobiliária, com exceção da referida no inciso IV do art. 1º, as condições financeiras básicas estabelecidas no **caput** poderão retroagir até 30 de setembro de 1997. MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

§ 2º Para a apuração do valor a ser refinanciado relativo às demais obrigações, as condições financeiras básicas estabelecidas no **caput** poderão retroagir até 120 (cento e vinte) dias anteriores à celebração do contrato de refinanciamento, observada, como limite, a data da aprovação do protocolo pelo Senado Federal.

§ 3º A parcela a ser amortizada na forma do art. 7º poderá ser atualizada de acordo com o disposto no § 1º.

§ 4º Nas hipóteses dos parágrafos anteriores, caberá à União arcar com os eventuais custos decorrentes de sua aplicação.

§ 5º Enquanto a dívida financeira da unidade da Federação for superior à sua RLR anual, o contrato de refinanciamento deverá prever que a unidade da Federação:

- a) não poderá emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto nos casos previstos no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- b) somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no programa;
- c) não poderá atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários.

§ 6º O não-estabelecimento do Programa no prazo fixado nos contratos de refinanciamento, ou o descumprimento das metas e compromissos nele definidos, implicarão, enquanto não estabelecido o Programa ou durante o período em que durar o descumprimento, conforme o caso, sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos de refinanciamento, a substituição dos encargos financeiros mencionados neste artigo pelo custo médio de captação da dívida mobiliária federal, acrescido de um por cento, e a elevação em quatro pontos percentuais do comprometimento estabelecido com base no art. 5º.

§ 7º A aplicação do disposto no parágrafo anterior, no que se refere ao descumprimento das metas e compromissos definidos no Programa, poderá ser revista pelo Ministro de Estado da Fazenda, à vista de justificativa fundamentada pelo Estado. MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

§ 8º O montante relativo às prestações acumuladas entre a data de assinatura do contrato de refinanciamento e a de sua eficácia poderá ser parcelado em até trinta e seis prestações mensais e consecutivas, pelo Sistema de Amortização Constante - SAC, com encargos equivalentes à taxa SELIC, vencendo-se a primeira na primeira data de vencimento das prestações do contrato de refinanciamento que ocorrer após a eficácia do contrato e as demais, nas mesmas datas subseqüentes, limitada a última prestação a 30 de novembro de 2002.

§ 9º As prestações a que se refere o parágrafo anterior não estão sujeitas ao limite de comprometimento a que se refere o art. 5º.

§ 10. A possibilidade de parcelamento de que trata o § 8º somente se aplica aos contratos que tenham sido firmados até 31 de dezembro de 1998." (NR) MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

Art 4º Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, "a", e II da Constituição.

Art 5º Os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limite máximo de comprometimento da RLR para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada nos termos desta Lei.

Art 6º Para fins de aplicação do limite estabelecido no art. 5º, poderão ser deduzidas do limite apurado as despesas efetivamente realizadas no mês anterior pelo refinanciado, correspondentes aos serviços das seguintes obrigações: MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

I - dívidas refinanciadas com base na Lei nº 7.976, de 20 de dezembro de 1989;

II - dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991;

III - dívidas refinanciadas com base no art. 58 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e na Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993;

IV - dívidas parceladas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, cuja formalização tenha ocorrido até 31 de março de 1996;

V - comissão do agente, incidente sobre o pagamento da prestação decorrente da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993;

VI - dívida relativa ao crédito imobiliário refinanciado ao amparo da Lei nº 8.727, de 1993, e efetivamente assumido pelo estado, deduzidas as receitas auferidas com essas operações.

§ 1º Poderão, ainda, ser deduzidas as despesas referentes a principal, juros e demais encargos das operações decorrentes da Lei nº 8.727, de 1993, realizadas no mês, excetuada comissão do agente.

VII - dívidas de que tratam os incisos I e II, de entidades da Administração indireta, que sejam formalmente assumidas pelo Estado até 31 de dezembro de 1997; MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

VIII - de instituições financeiras estaduais para com o Banco Central do Brasil, que sejam formalmente assumidas pelo Estado até 15 de julho de 1998.

§ 2º Os valores que ultrapassarem o limite terão seu pagamento postergado, sobre eles incidindo os encargos financeiros dos contratos de refinanciamento, para o momento em que os serviços das mesmas dívidas comprometer valor inferior ao limite.

§ 3º O limite de comprometimento estabelecido na forma deste artigo, a partir de 1º de junho de 1999, será mantido até que os valores postergados na forma do parágrafo anterior estejam totalmente liquidados. MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

§ 4º Estabelecido nos contratos de refinanciamento o limite de comprometimento, este não poderá ser reduzido nem ser aplicado a outras dívidas que não estejam relacionadas no *caput* deste artigo.

§ 5º Eventual saldo devedor resultante da aplicação do disposto neste artigo poderá ser renegociado nas mesmas condições previstas nesta Lei, em até 120 (cento e vinte) meses, a partir do vencimento da última prestação do contrato de refinanciamento.

§ 6º No caso do parágrafo anterior, as prestações não poderão ser inferiores ao valor da última prestação do refinanciamento.

"Art. 6º- A. Poderão, também, ser deduzidos das prestações os valores efetivamente desembolsados pelos Estados, entre a data de assinatura do contrato de refinanciamento e a data do início de sua eficácia, referentes ao pagamento de dívidas objeto do refinanciamento previsto nesta Lei." (NR) Lei nº 9.814/99

Art 7º Fica a União autorizada a receber das Unidades da Federação bens, direitos e ações, para fins de amortização extraordinária dos contratos de refinanciamento celebrados na forma desta Lei.

"Art. 7º - A. O pagamento do saldo devedor remanescente em 30 de novembro de 1998 nas contas gráficas abertas nos termos dos contratos de refinanciamento celebrados ao amparo desta Lei, a critério do Ministério da Fazenda, poderá ser prorrogado para 30 de novembro de 2000, ficando a União autorizada, neste ato, a cobrar, sobre essa parcela, encargos equivalentes ao custo médio de captação da dívida mobiliária interna do Governo Federal. MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

§ 1º A critério do Ministério da Fazenda, o saldo devedor remanescente da conta gráfica de que trata o *caput* poderá ser parcelado em até trinta e seis prestações mensais e consecutivas, pelo Sistema de Amortização Constante - SAC, com encargos equivalentes à taxa SELIC, vencendo-se a primeira na primeira data de vencimento das prestações do contrato de refinanciamento que ocorrer após a formalização do parcelamento previsto neste parágrafo e as demais, nas datas subseqüentes, limitada a última prestação a 30 de novembro de 2002.

§ 2º Os recursos gerados pela alienação dos bens, direitos e ações entregues pelas Unidades da Federação à União para fins de amortização extraordinária dos contratos de refinanciamento celebrados na forma desta Lei serão, obrigatoriamente, destinados à amortização ou liquidação do parcelamento previsto no parágrafo anterior.

§ 3o As prestações a que se refere o § 1o não estão sujeitas ao limite de comprometimento a que se refere o art. 5o.

§ 4o O disposto neste artigo não exclui as sanções decorrentes do descumprimento de quaisquer outras obrigações previstas contratualmente." (NR) MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

"Art. 7º - B. Aplica-se ao valor correspondente à amortização extraordinária (conta gráfica) gerado por ocasião da eficácia do contrato relativo ao refinanciamento da dívida referida no inciso IV do art. 1o, observados os percentuais e condições já definidos nos contratos de refinanciamento firmados com cada Unidade da Federação, o disposto no artigo anterior." (NR) MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

Parágrafo único. Os efeitos financeiros decorrentes do disposto no § 3o do art. 6º da Lei nº 9.496, de 1997, com a redação dada por esta Medida Provisória, poderão retroagir até 1o de junho de 1999. MP nº 2.192-70, de 24.8.2001

Art. 8º Para efeito da amortização extraordinária dos contratos de refinanciamento celebrados na forma desta Lei, poderão ser utilizados pelos estados os créditos não repassados pela União, relativos à atualização monetária do IPI-Exportação.

Parágrafo único. A utilização da prerrogativa de que trata o *caput* fica condicionada à adoção, pelos estados, das seguintes providências:

a) obtenção da competente autorização legislativa;

b) repasse, aos respectivos municípios, da importância correspondente aos 25% (vinte e cinco por cento) do valor do crédito utilizado, conforme estabelecido no § 3º do art. 159 da Constituição Federal.

Art. 9º A União poderá contratar com instituição financeira pública federal os serviços de agente financeiro para celebração, acompanhamento e controle dos contratos de refinanciamento de que trata esta Lei, cuja remuneração será, nos termos dos contratos de refinanciamento, custeada pelas unidades da Federação.

Art. 10. O Ministro de Estado da Fazenda encaminhará às Comissões de Finanças da Câmara dos Deputados e do Senado Federal cópias dos contratos de refinanciamento disciplinados nesta Lei.

Art. 11. A União poderá securitizar as obrigações assumidas ou emitir títulos do Tesouro Nacional, com forma de colocação, prazo de resgate e juros estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Fazenda, ouvido o Ministério do Planejamento e Orçamento, com vistas à obtenção dos recursos necessários à execução do disposto nesta Lei.

Art. 12. A receita proveniente do pagamento dos refinanciamentos concedidos aos estados e ao Distrito Federal, nos termos desta Lei, será integralmente utilizada para abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Art. 13. O § 4º do art. 4º da Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, com a redação dada pela Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º

§ 4º A Eletrobrás destinará os recursos da RGR aos fins estipulados neste artigo, inclusive à concessão de financiamento às empresas concessionárias, para expansão e melhoria dos serviços públicos de energia elétrica e para reativação do programa de conservação de energia elétrica, mediante projetos específicos, podendo, ainda, aplicar tais recursos na aquisição de ações do capital social de empresas concessionárias sob controle dos Governos Estaduais, com o objetivo de promover a respectiva desestatização."

Art. 14. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.560-8, de 12 de agosto de 1997.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO