

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**MESTRADO EM POLITICAS PÚBLICAS**

**VALDENY BARROS**

**TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: a experiência do Maranhão  
de 2000 a 2005**

São Luis  
2009

**VALDENY BARROS**

**TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: a experiência do Maranhão de 2000 a 2005**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de mestre

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ilse Gomes Silva

São Luis  
2009

Barros, Valdeny

Transformações do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal: a experiência do Maranhão de 2000 a 2005/ Valdeny Barros. – São Luís, 2009.

121 f.

Orientadora: Profa. Dra. Ilse Gomes Silva

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2009.

1. Finanças Públicas. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal – Reforma do Estado. I. Título

CDU 336.1/.5 “2000/2005”(812.1)

**VALDENY BARROS**

**TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: a experiência do Maranhão de 2000 a 2005**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa.Dra. Ilse Gomes Silva

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Ilse Gomes Silva**  
Doutora em Ciências Sociais  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Naires Raimunda Gomes Farias**  
Doutora em Serviço Social  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Flávio Bezerra de Farias**  
Doutor em Economia  
Universidade Federal do Maranhão

**SUPLENTE**

**Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. José Menezes Gomes**  
Doutor em Economia  
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus pais, Maria de Deus Barros e José de Barros Neto que, com suas inquebrantáveis esperanças, persistiram em sermos mais do que “severinos”.

## AGRADECIMENTOS

A Vicemir, pela cobrança, torcida e total apoio nesta jornada, sem o qual não teria prosseguido;

A Valdira, Valderiza, Zé Filho e Renata pelo incentivo;

A Àdila, que sempre acreditou e abriu meus horizontes para esta pesquisa;

A professora Ilse Gomes, pela paciência nos meus sumiços, incentivo e segurança na orientação deste trabalho;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, especialmente Flávio Farias e Joana Coutinho, pelas críticas, indispensáveis para o aperfeiçoamento do trabalho;

À Coordenadora do CAOP-IJ, Procuradora de Justiça Eliza Brito, que possibilitou minha liberação para cursar as disciplinas e integralizar os créditos;

Ao Centro de Defesa Padre Marcos Passerini, pela oportunidade de realizar parte da pesquisa no ano de 2005 e que resultou no “Observatório Criança, vol. III”, marco inicial deste trabalho;

A Izabel, Fabrizia e demais funcionários da Secretaria do PGPP, sempre diligentes e prontos para salvar este pesquisador dos prazos regimentais;

*Se tremes de indignação diante  
de uma injustiça, então somos  
companheiros.*

Che

*Amar e mudar o mundo me  
interessa mais*

Belchior

## RESUMO

O presente trabalho trata da criação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inserindo-a no contexto das transformações do Estado no Brasil. A pesquisa desenvolvida teve o intuito de aprofundar a reflexão em torno desta questão, ajudando assim a revelar os elementos legitimadores da política de ajuste fiscal, que implica em não priorização dos gastos sociais e impedimento do avanço da descentralização e autonomia das subunidades nacionais. As políticas públicas são respostas do Estado às questões sociais e também mecanismos de legitimação da ação estatal. Estas políticas são obstaculizadas quando ocorre a implementação da LRF. Esta limitação na garantia das políticas públicas, ou políticas sociais, têm correlação com as determinações do exercício do poder e, portanto, com as relações entre as classes sociais na sociedade capitalista e sua presença na condução dos aparelhos estatais. Neste estudo demonstra-se que o Estado, a partir da relação orgânica com o capital, muda a sua organização e passa a ser “reformado”, momento este que assume um “novo” papel, uma nova conformação jurídico-política, com efeitos no plano local, precisamente na subunidade nacional que é o estado do Maranhão. O surgimento de uma exigência jurídica estatal é consequência do processo de reestruturação produtiva, da reação do trabalho e da ação de legitimação do Estado, quando este implementa as políticas públicas. A reforma do Estado brasileiro é justificada em face da crise fiscal que leva a adoção de medidas de ajuste fiscal. Demonstra-se que sempre foi instável a formação da república no Brasil, bem como o seu sistema federativo, e que as medidas de ajuste fiscal aprofundam uma centralização de poder no governo Central. Nesse sentido, o estado do Maranhão, a despeito de sua condição de fragilidade econômica, é protagonista na implementação do ajuste fiscal dos anos 90, adaptando-se ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir do ano 2000. Conclui-se demonstrando que há uma priorização dos gastos com endividamento público em detrimento da execução das políticas públicas, principalmente as políticas sociais.

Palavras chave: Transformações do Estado. Federalismo. Ajuste fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Maranhão. Endividamento público.

## ABSTRACT

This work is about the creation and implementation of the Law of Fiscal Responsibility ("LRF", in Brazilian Portuguese and there forth mentioned as that), inserting it in the context of transformations of the State in Brazil. The aim of this research is the further reflection on this issue, thereby helping to prove the legitimacy of the political elements of fiscal adjustment, which implies no prioritization of social spending and preventing the progress of decentralization and autonomy of national units. Public policies are the States responses for the social issues and also mechanisms of legitimization of state action. These policies are hindered when occurs the LRF implementation. This guarantee's limitation of public or social policies are correlated with determinations of power's exercise and therefore the relations between social classes in capitalist society and its presence in the conduct of state apparatus. This study demonstrates that the State, from the relationship with currency, changes its organization and will be "reformed", this time assuming a new role, a new legal and policy compliance, with effects on local level, especially in Maranhão sub-national State. The creation of a state legal requirement is a consequence of the restructuring of production, the reaction of work and action of legitimacy of the state when it implements the policy. The reform of the Brazilian State is justified because fiscal crisis that leads to adoption of measures of fiscal adjustment. The formation of republic in Brazil has always shown instable as well as its federal system, and the fiscal adjustment measures are deepening centralization of power in central government. Accordingly, the state of Maranhão, in spite of their economic weakness, is the leader in implementing fiscal adjustment of 90 years, adapting to the advent of the Law of Fiscal Responsibility since 2000. It is showing that there is a prioritization of expenditures with public debt at the expense of implementation of public policies, especially social policies.

Keywords: Transformations of the State. Federalism. Fiscal adjustment. Fiscal Responsibility Law. Maranhão. Public debt.

## SUMÁRIO

	p.	
1	<b>INTRODUÇÃO</b>	10
2	<b>A RELAÇÃO ENTRE A REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA, A LUTA DE CLASSES E AS TRANSFORMAÇÕES ESTATAIS</b>	13
2.1	A reestruturação capitalista, a reação do trabalho e o papel do Estado	15
2.2	A base material do Estado e sua legitimação	21
2.3	A natureza de classe do Estado e o enfrentamento da questão social	28
3	<b>A CRISE FISCAL E A REFORMA DO ESTADO</b>	33
3.1	O Estado Brasileiro e a formação da idéia republicana	34
3.2	Federalismo, concentração e descentralização político-administrativa	43
3.3	As políticas públicas e o sistema de proteção social brasileiro	51
3.4	O ajuste fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal	59
4	<b>REPERCUSSÕES DO PROCESSO DE AJUSTE FISCAL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO MARANHÃO</b>	70
4.1	Antecedentes do ajuste fiscal	71
4.2	O processo de elaboração das leis orçamentárias, o planejamento e a execução das políticas públicas	80
4.3	A execução das políticas públicas através das funções governamentais e os encargos do endividamento público do Maranhão durante a implantação da LRF	88
5	<b>CONCLUSÃO</b>	100
	REFERÊNCIAS	104
	ANEXOS	111

## 1 INTRODUÇÃO

A criação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ocorre quando o Estado muda a sua organização e passa a ser “reformado”. Este processo é resultante da relação orgânica entre capital e Estado, onde é reservado a este último um “novo” papel, uma nova conformação jurídico-política.

Nesse sentido é importante demonstrar, concretamente, como o surgimento de uma exigência jurídica estatal é consequência do processo de reestruturação produtiva, impulsionada pela mudança no padrão de acumulação capitalista, e da globalização<sup>1</sup>, com a chamada mundialização financeira. Do mesmo modo se insere o impacto direto deste fenômeno social na garantia das políticas públicas na esfera de uma subunidade nacional, o Estado do Maranhão.

O processo que resulta na Reforma Constitucional, ou na elaboração de uma nova Constituição em 1988, ocorre no momento em que o sistema de produção capitalista, dando respostas à crise da década de 70, passa por uma reconfiguração acelerada. Isto resulta em mudanças na divisão regional, nacional e internacional do trabalho, assim como em mudanças no papel do Estado capitalista, tanto no centro quanto na periferia e, portanto, na implementação das chamadas políticas públicas.

É um processo de “mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996), que vem no bojo de uma verdadeira “metamorfose do trabalho” (ANTUNES, 1995), e para outros é um “novo imperialismo” (HARVEY, 2003), que impõe uma acumulação por espoliação, inclusive de ativos financeiros dos países periféricos. Este é um momento onde se inicia a hegemonia de uma corrente de pensamento conservador, o neoliberalismo, através do chamado Consenso de Washington (FIORI, 1993; BATISTA, 1994).

É fato a existência de mudanças nos aparelhos de Estado nos últimos 20 anos, porém, o seu auge e sua aceleração ocorrem no período que se inicia com o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995. Inicialmente vários instrumentos foram criados, moldando as reformas no período que se sucederia à Constituição Federal de 1988. O Programa Nacional de Desestatização, criado pela Lei nº. 8.031, de abril de 1990, é um dos instrumentos precursores. E

---

<sup>1</sup> O termo “Globalização da economia” é adotado inicialmente pelos estudiosos de língua anglo-saxã, enquanto o termo “mundialização do capital” origina-se na França. No contexto deste trabalho, adotam-se ambos com o mesmo significado.

outros vão sendo postos em fase de execução, como o Fundo Social de Emergência, que concretamente, via o predomínio e a centralização de recursos no âmbito do governo central, vai alterar o padrão federativo e a descentralização das políticas públicas.

No Maranhão, o Governo de Roseana Sarney, foi tido como exemplo de uma subunidade nacional que implementou o conjunto das medidas de ajuste indicadas pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. De fato, foi uma marca no período de 1995 a 2001, a Reforma do Estado no Maranhão, onde o ajuste fiscal foi a sua principal característica, verdadeira antecipação dos rigores impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As chamadas políticas públicas, como resposta do Estado às questões sociais, mas também como mecanismos de legitimação, são obstaculizadas quando ocorre a implementação da LRF. Esta limitação na garantia das políticas públicas, ou políticas sociais, têm correlação com as determinações do exercício do poder e, portanto, com as relações entre as classes sociais na sociedade capitalista e sua presença na condução dos aparelhos estatais.

A pesquisa em questão tem o intuito de aprofundar a reflexão em torno desta questão, ajudando assim a revelar os elementos legitimadores da política de ajuste fiscal, que implica na não priorização dos gastos sociais e impedimento do avanço da descentralização e autonomia das subunidades nacionais.

As reflexões, e os dados levantados, procuraram responder alguns questionamentos iniciais acerca da lógica subjacente ao processo de implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Maranhão. Quais, então, os elementos estruturais e superestruturais do sistema capitalista que explicam a lógica reformadora do Estado brasileiro? Qual tem sido o impacto nos gastos sociais e nas políticas públicas? Qual a verdadeira origem do conceito de responsabilidade fiscal? Como se dá o chamado pacto federativo no contexto da Lei? Como ocorre o processo de elaboração das leis orçamentárias (PPAs, LDOs e LOAs) neste contexto? Como evoluiu a dívida pública do Maranhão durante a implantação da LRF?

Portanto, o objetivo inicial de fazer análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir dos seus determinantes econômicos e políticos, na implementação das políticas públicas no Maranhão no período de 2000 a 2005,

tornou-se uma meta inconclusa, assim como a plena resposta às questões iniciais. Porém, algumas luzes puderam ser acesas em torno da problemática.

O resultado se encontra exposto em três capítulos. No primeiro, situa-se LRF no contexto das transformações do Estado capitalista, destacando o processo de legitimação e de origem das políticas públicas, bem como o papel ideológico do aspecto jurídico. Em seguida, revelam-se as peculiaridades da formação republicana no Brasil e do seu caráter federativo, chegando às reformas do final do século XX e o ambiente de criação da LRF. E, por fim, no terceiro capítulo, demonstra-se o impacto da LRF na subunidade do Maranhão, funcionando como elemento jurídico que legitima o bloqueio das políticas públicas.

## **2 A RELAÇÃO ENTRE A REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA, A LUTA DE CLASSES E AS TRANSFORMAÇÕES ESTATAIS**

O objetivo deste capítulo é mostrar a relação entre o processo de reestruturação produtiva, a reação do trabalho e a capacidade de legitimação da intervenção estatal, via alteração no arcabouço jurídico-político. Busca-se compreender a normatividade jurídica como parte das transformações estatais.

O processo de mudança no aparato estatal é normalmente visto como alterações na chamada máquina pública, nos marcos das definições jurídicas, sancionadas nas normas legais. Porém, não é possível se compreender este processo pelos aspectos exclusivamente jurídicos. Ao contrário, é preciso investigar e apreender tanto esta forma jurídica quanto os aspectos políticos e econômicos, fundamentais para a análise dessa questão.

Nesse sentido é que se faz necessário aprofundar a busca por uma conexão entre a mudança no papel do Estado capitalista e a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, via os impactos desta norma jurídica na execução das políticas públicas em dada materialização do Estado capitalista. Ou seja, explicitar em uma esfera regional, uma subunidade nacional, o Estado do Maranhão, o modo como o aparelho estatal cumpre com as suas funções de assegurar a saúde, a educação, o trabalho, etc., frente a esse instrumento legal que reforma e conforma a atuação do Estado.

Dando início a esta investigação sobre as transformações estatais, busca-se a interpretação de Poulantzas sobre esta questão. A sua definição do Estado capitalista como instrumento que cumpre a função de assegurar a integração institucional e coesão social em uma dada formação social, é perfeitamente adequada para o tratamento deste tema.

Poulantzas (2000) argumenta que as transformações do Estado estão ligadas às mudanças nas relações de produção capitalista, e conseqüentemente nas lutas de classes, modificando o seu papel e as atividades econômicas estatais. Os fundamentos do Estado devem ser buscados nas relações de produção e na divisão social do trabalho. Ou seja, as modificações, as ditas reformas do Estado, alterando o seu papel, são resultantes do exercício do poder e da luta de classes.

Ampliando-se o argumento acima, pode-se inferir que a luta de classes, sua intensidade, possibilidades e projeções, é conseqüência da caracterização da

divisão do trabalho e, portanto, da conformação do processo de acumulação e reestruturação capitalistas, mediante um determinado estágio das relações sociais. O que resulta, enfim, na definição de um determinado papel do Estado, após a imbricação do processo objetivo, na base material da produção, com as condições relativas, as relações sociais que advirão deste movimento dialético.

A reestruturação produtiva é uma consequência da busca incessante pelo aumento da composição orgânica do capital. Ela se impõe como a saída dos capitalistas para revolucionar o processo produtivo e manter os níveis de acumulação, sempre superando o padrão anterior. Esta nova etapa de reestruturação capitalista, que ora se aborda, será desencadeada após o fim do período de crescimento acelerado, o chamado período do *Welfare State*, demarcado pela emergência da crise do petróleo em 1973.

É importante, nesse contexto, resgatar em termos gerais, a explicação das crises capitalista, exposta por Karl Marx. Ele revela, na análise da lei da queda tendencial da taxa de lucro (MARX, 1988), como o processo de valorização do capital, embute profunda contradição, determinante na relação social inserida no processo de trabalho que resulta na acumulação capitalista. Esse processo de acumulação pode ser resumido na busca incessante pela lucratividade, que é o resultante da extração da mais-valia, no processo que envolve o uso do capital constante e do capital variável.

Como a mais-valia, e por decorrência o lucro, só pode ser produzida pela força de trabalho, ou seja, pelo capital variável e nunca pelo capital constante, há uma necessidade de investimento cada vez maior em capital constante em relação ao capital variável, ou seja, um aumento da composição orgânica do capital. Isto resulta, depois de um tempo, em uma queda tendencial da taxa de lucro e que se constitui como um dos elementos centrais das crises capitalistas.

Dessa forma, é possível perceber que, se de um lado o aumento da composição orgânica do capital encaminha soluções para os capitalistas no que diz respeito à concorrência intercapitalista, de outro, causa problemas no processo de acumulação do capital, na medida em que provoca uma tendência de queda da taxa de lucro, cujo desdobramento mais grave é a eclosão das crises cíclicas de superprodução de capital.

Como o período de crescimento econômico dos países do centro capitalista até 1973 foi decorrente da incorporação de trabalho vivo, através de um amplo

“compromisso fordista”, com a crise de acumulação este mecanismo precisava ser alterado.

Como bem observa Almada Lima (1996, p. 48), os métodos tayloristas-fordistas, base do processo anterior, potencializaram o processo de acumulação, pois introduziram inovações técnicas na produção, aliadas às mudanças no sistema gerencial do processo produtivo. Isto permitiu uma maior extração da mais-valia, seja ela na forma relativa ou na constante. Para aquele período, isto se constitui em um efetivo processo de reestruturação produtiva, que substituiu a rigidez do padrão inicial da acumulação capitalista, centrada no operário de ofício do início da Revolução Industrial.

Com efeito, o compromisso fordista no centro do capitalismo começa a ser abalado, exatamente com a baixa lucratividade e a redução no ritmo do processo de valorização do capital. Haverá, por conseqüência, um novo rearranjo no papel do Estado, no tocante à manutenção das políticas públicas que moldam o compromisso fordista, fruto do momento de legitimação política e da capacidade de reação das classes sociais.

Antecipam-se a estas mudanças, alterações no processo concreto de produção e nas relações sociais que aí se formam. É a reestruturação produtiva e a reação dos trabalhadores.

## **2.1 A reestruturação capitalista, a reação do trabalho e o papel do Estado**

É importante frisar, em se tratando do caso brasileiro, que a reestruturação produtiva será o mote para o conjunto das ações que impactarão a relação salarial no País, regressivamente para os trabalhadores. É com a chamada abertura econômica, visando um tal “choque de competitividade”, que se porá em execução o receituário de medidas sugeridas pelo Fundo Monetário Internacional, conhecidas como Consenso Washington<sup>2</sup> (BATISTA, 1994).

---

<sup>2</sup> Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “Latin American Adjustmente: Howm much has happened?”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de “Consenso de Washington”.

Pochmann (2004) situa este momento da reestruturação produtiva como parte da configuração da chamada divisão internacional do trabalho. Em termos do subsídio para a análise que se faz neste trabalho, o autor fala de uma terceira divisão internacional do trabalho, onde foi determinante uma reestruturação empresarial acompanhada de uma Revolução Tecnológica, que impacta profundamente a situação do emprego no Brasil.

O País experimenta nos fins dos anos 70 um retrocesso diante da nova divisão internacional do trabalho, caracterizado pelo baixo crescimento do produto nacional, com a insuficiente criação de postos de trabalho e a redução dos empregos qualificados, sendo gerado um novo perfil de emprego, concentrado no setor de produção de bens e serviços de baixo valor agregado, com oferta de vagas menor do que a procura, e alta precarização das relações de trabalho (POCHMANN 2004).

Então, o que se denomina de impactos de reestruturação produtiva, deve ser entendido como o conjunto das medidas que redefinem o aparato institucional que afetará a relação salarial no Brasil. Esta mudança na configuração estatal resulta na redução da capacidade de barganha da representação dos trabalhadores ao mesmo tempo que aumenta o processo de valorização do capital. Esse aparato institucional se traduz em medidas governamentais, que mais das vezes promoverão mudanças no sentido da precarização das relações de trabalho.

As ações inauguradas nos Governos de Collor de Mello (1990/92) e Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) vão desregulamentar a legislação trabalhista, flexibilizando o mercado de trabalho. É importante destacar que esse conjunto de mudanças é integrante da chamada política econômica; e não instrumentos isolados, setoriais, que visariam somente ajustar um setor da economia. De fato, ela se apresentava como a marca da ação mais geral de governo.

A maior exposição da economia nacional à concorrência, vide o fim das barreiras à importação, teve um efeito devastador no emprego, pois ocorreu o fechamento de fábricas, enxugamento de plantas, concentração da produção em algumas áreas de maior retorno, além, dentro da lógica de adaptação empresarial, da disseminação da terceirização (COSTA, 2005).

A política para o trabalho, neste período, fica claramente subordinada à manutenção da política econômica. O período 1995/1998, de implantação do Plano

Real, revela que eram adotadas medidas para conter as pressões do movimento sindical, ampliando a flexibilização nas contratações, nas demissões e na remuneração do trabalho (KREIN ; OLIVEIRA, 1999).

A implementação da flexibilização nas relações de trabalho vai ser ampla e constitui a diretriz do processo de reordenamento institucional da relação salarial. A análise de Krein (2001) aponta para pelo menos quatro tipos:

**Flexibilização da remuneração:** A adoção da PLR (participação nos lucros e resultados), combinada com o fim da política salarial, favorece a remuneração variável e dificulta a incorporação da produtividade no salário, passando-se esta a ser não uma parte do salário base, mas uma espécie de prêmio vinculado a determinadas metas estabelecidas em negociação coletiva.

**Flexibilização do tempo de trabalho:** As duas novidades que contribuem para a flexibilização da jornada de trabalho foram o banco de horas e a liberação do trabalho aos domingos. O banco de horas, aspecto de grande conflitividade das negociações coletivas nos anos 90, introduz a possibilidade de compensação da jornada, que passa a ser não mais semanal e sim anual. Outra medida foi a liberação do trabalho aos domingos, que afeta especialmente o comércio com a abertura dos supermercados, lojas, shoppings etc.

**Flexibilização da contratação do trabalhador:** Entre as diversas medidas adotadas para incentivar as empresas a contratarem trabalhadores com menores custos ou facilidades burocráticas, tais como o contrato por prazo determinado, o contrato parcial, as cooperativas de trabalho, com exceção das cooperativas de trabalho, que proliferaram, as duas outras modalidades tiveram pouca eficácia. Por exemplo, a contratação por prazo determinado, que reduz em 50% várias contribuições sociais (salário educação, contribuição ao Sistema S, ao In CRA etc.) e dispensa do aviso prévio e a multa de 40% sobre as verbas rescisórias, praticamente não foi adotada no Brasil. Pelos dados do Ministério do Trabalho (dez. 2000), em dois anos, somente 17.525 trabalhadores foram contratados por essa modalidade;

**Flexibilização das formas de solução de conflito:** Neste campo, há duas medidas principais. Do ponto de vista dos conflitos coletivos, o incentivo da mediação e arbitragem privada, que encontra grandes dificuldades de se consolidar. Do ponto de vista dos direitos individuais, foi introduzida a Comissão de Conciliação Prévia (CCP), que atribui às partes (empregadores e trabalhadores, através de sua representação na empresa, na categoria ou intercategorias) a possibilidade de resolver os conflitos de direito individual sem passar pela Justiça do Trabalho.

Essas medidas impactaram profundamente a capacidade de reação dos trabalhadores, colocando o movimento sindical na defensiva a partir dos anos 90.

Na década de 80, o número de greves cresceu ano a ano, mostrando o ascenso das reivindicações, porém, após a implementação das medidas de desregulamentação, reduzem-se as greves, assim como o crescimento da sindicalização, que também ocorria no período anterior.

Antunes (1995), demonstra que em 1978 ocorreram 118 greves e em 1986, totalizaram 1.004 greves, sendo organizadas principalmente no setor da indústria, que no final desta série respondia por 534 greves. Já na outra metade da década de 80, esses números se ampliam. Para se ter uma idéia, em 1989 chegou a 3.943 greves (COSTA, 2009).

Na década de 90, as greves refluem. Nos dois anos do Governo Collor, 1991/1992, ocorreram 978 greves e de 1992 a 1997, dois anos de Governo Itamar Franco (93/94) e três anos de Fernando H. Cardoso (95/97), ocorreram 926 greves, portanto, médias anuais bem abaixo da década anterior, evidenciando o impacto das políticas de reordenamento da relação salarial após os efeitos da reestruturação produtiva.

A síntese do período de dificuldades para o sindicalismo pode ser expressa pela baixa sindicalização, a falta de ação no local de trabalho e perda da capacidade de alterar o padrão remuneratório por função e hierarquia, assim como a atuação fragmentada e burocratizada e a pulverização do processo de negociação coletiva de trabalho (POCHMANN, 1996).

A reestruturação produtiva afetou o que Farias (2000) define como a essência do *Estado propriamente dito*, ou seja, a divisão do trabalho, que representa o aspecto material, e a luta de classes, o seu aspecto social. As alterações nas dimensões material e social repercutem em toda a configuração da aparência do Estado, ou seja, nas mudanças nos seus aparelhos.

O processo de reformas do Estado que ocorrerá no Brasil, mais fortemente após os anos 90, está circunscrito dentro da redefinição da acumulação de capital. É a partir da mudança de estratégia do capital, depois de instaurada a crise do fordismo e do keynesianismo, que se instalam os impulsos reformadores.

Compreender, então, essa mutação no papel do Estado passa antes pela compreensão do que é o Estado. Na perspectiva teórica mais geral, a definição que se adota de Estado se filia a uma linha de interpretação da realidade ancorada no pensamento crítico, onde a realidade é vista em termos de uma totalidade concreta, complexa e contraditória (FARIAS, 2000), contrapondo-se ao formalismo e ao positivismo teórico.

O fenômeno concreto Estado tem sua origem explicada não pela evolução geral do espírito humano, mas sim pelo desenvolvimento das condições materiais da

vida societária (MARX, 1977). É preciso então ter uma postura desmistificadora acerca deste ser social.

Seguindo o mesmo raciocínio, percebe-se o processo criador de conceitos e definições, muitas vezes ideologicamente manipulados, dados como eternos, quando são inscritos historicamente, tendo sua origem determinada em termos de explicação. Incluem neste sentido as normas jurídicas, o direito, que se impõem como vontade geral. Porém, é preciso revelar que

[...] na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência (MARX, p. 301).

Ou seja, uma dada superestrutura jurídica e política, conformando os aparelhos e as funções estatais, apresenta-se, concretamente, como resultado das relações sociais, dos embates entre as classes sociais e da forma como ocorrerão as respostas a esses conflitos.

Prosseguindo com a exposição, recorre-se a Engels (1977) para entender e definir o Estado a partir do seu surgimento:

[...] O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é 'a realização da idéia moral', nem a 'imagem e a realidade da razão', como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não se consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado [...]. (ENGELS, 1997, p.191)

Este Estado capitalista assume formas concretas a partir de uma relação orgânica com o capital. Hodiernamente se vê o Estado como algo que paira sobre nossas cabeças, de modo eterno e capaz de prover nossas demandas sociais. No entanto, sua forma concreta revela outros elementos.

O Estado assume nesta fase do capitalismo uma forma delineada por uma natureza e um papel específicos. Concordando com Farias (2000), o Estado capitalista moderno é representado de modo geral, particular e singular, onde se constitui uma estrutura governamental, particularizada e autônoma, personificada em uma burocracia ou agentes públicos, que fetichizam as relações jurídico-administrativas.

Esta natureza e papel vão se materializar em aparelhos e em uma base fisco-financeira, esta composta por um regime territorial e salarial de extração dos recursos necessários à sua manutenção. É a partir de uma base de financiamento que os aparelhos podem cumprir com seus fins sistêmicos ou anti-sistêmicos, inclusive mantendo os aparelhos sancionadores das normas jurídicas.

E retomando a questão das relações jurídicas, Pashukanis apud RIDENTI, (2001), tratando da representação do Estado, vai mostrar como os indivíduos se submetem à normatividade jurídica:

Na sociedade de produção mercantil a subordinação a um homem como tal, enquanto individuo concreto, significa a subordinação a um arbítrio, visto que isso equivale à subordinação de um proprietário de mercadorias perante outro. Eis por que a coação, também aqui, não pode aparecer sob a sua forma não mascarada, como um simples ato de oportunidade. Ela deve aparecer antes como uma coação que provém de uma pessoa coletiva abstrata (...) O poder de um homem sobre outro exprime-se na realidade, como o poder do direito, ou seja, como o poder de uma norma objetiva imparcial (PASHUKANIS apud RIDENTI, 2001, p. 91).

Este momento de representação do Estado evidencia seu papel fundamental perante os produtores diretos. Segundo Farias (2000, p. 40) o Estado capitalista moderno assume o papel, diante da definição de sua base material, de mediador das relações entre os diversos capitalistas e também das relações sociais entre capitalistas e trabalhadores, atuando na resolução das suas contradições.

Assume ainda, com relação às ações estatais, o papel interventor, de caráter liberal ou providencial. Esta face interventora é mais visível, pois é ela que caracteriza a presença objetiva, substancial, do Estado, na medida em que se traduz pelas ações diretas dos seus aparelhos.

Na mediação, um instrumento fundamental para o desenvolvimento do seu papel, é o monopólio da aplicação da Lei, portanto, uma abstração normativa, que, por ser elaborada pela representação política ou administrativa, é vista como uma ação do conjunto da sociedade.

No entanto, como revela Poulantzas (1986), isto ocorre especificamente a partir do surgimento do Estado burguês e o duplo efeito da sua estrutura jurídico-política sobre os agentes da produção. Os efeitos consistem em individualizar os agentes da produção, transformando-os em pessoas jurídicas, atribuindo-lhes direitos, também denominado de efeito isolamento, e de neutralizar os agentes de produção através do efeito de representação, que consiste em torná-los parte de uma coletividade, o Estado-nação, onde impera a igualdade entre esses agentes.

Essa dupla função se apóia no direito burguês e no burocratismo, materialização da estrutura do Estado burguês. O direito burguês

Enquanto instituição efetiva [...] não se reduz à lei (escrita ou não, organizada segundo critério de uma maior ou menor compartimentação em seções: Constituição, códigos especiais, etc) ele engloba também o processo de **aplicação da lei** (= concretização do seu caráter impositivo)[...]

[...] ao definir os agentes da produção como sujeitos, faz com que a troca desigual entre o uso da força de trabalho e o salário assumam a forma de uma troca de equivalentes, resultante do livre encontro das duas vontades individuais(...). Assim é uma estrutura jurídica particular que cria as condições ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalistas (SAES, 1998, 38).

Esse mecanismo permite, então, que o Estado garanta as condições ideológico-políticas necessárias para a reprodução das relações de produção capitalista e organiza de um modo particular a dominação de classe.

Adiante se fará uma exposição da forma como o Estado, em face do desenvolvimento do seu papel, organiza sua base de financiamento ao mesmo tempo que cria e recria sua legitimidade.

## **2.2. A base material do Estado e sua legitimação**

Compreender a relação entre o financiamento das funções do Estado e a sua capacidade de legitimação, é essencial para se apresentar a forma como são realizadas as transformações nos aparelhos estatais, bem como o exercício do poder do Estado. Ou seja, o desdobramento da capacidade de arrecadar, e gastar, frente à manutenção da coesão social, é parte do processo explicativo das mudanças estatais.

A legitimidade do Estado funciona como instrumento de manutenção de certo arcabouço político-jurídico-administrativo de uma determinada institucionalidade. Uma crise de legitimação, suas origens e desdobramentos,

precede aos processos de mudança na esfera estatal, que resultam no permanente movimento de reforma do Estado.

O momento da divisão das receitas orçamentárias, bem como a localização das despesas, embute uma luta entre as representações das diversas frações de classes. Aparecem os conflitos sobre o tamanho da contribuição de cada classe ou componentes do processo de produção para integrar o “bolo” do financiamento do Estado.

Um olhar sobre a base de financiamento do Estado brasileiro, em termos de regime fiscal, demonstra que na divisão dos tributos, esta ocorre principalmente sobre a base salarial, ou sobre a renda do trabalho. Porém, faz-se presente também uma diversidade de tributos baseados no regime territorial, evidenciando a amplitude da base de financiamento (PORTAL TRIBUTÁRIO, 2009)<sup>3</sup>.

Esse conjunto de tributos, habitualmente denominado por “carga tributária”, já ultrapassa os 38% do Produto Interno Bruto (Folha On-line, 2007). Porém, essa carga não pesa de maneira homogênea sobre as várias classes sociais. A maior arrecadação se dá na base do consumo direto das famílias, rendas e salários das pessoas físicas, responsável por 63,58 % de toda a arrecadação tributária, enquanto os rendimentos do capital pagam 25,31% (UNAFISCO SINDICAL, 2007). Essa divisão desigual, em certo momento, agudiza-se e gera atritos no processo de legitimação.

As crises dos marcos jurídicos e políticos, ou da legitimação do Estado, que precedem às reformas, dentre outras causas, tem nas mudanças no aspecto fiscal,

---

<sup>3</sup> No endereço na internet <http://www.portaltributario.com.br>, especializado em assunto tributário, aparece uma lista de 84 tributos. Dentre eles estão Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante, Contribuição à Direção de Portos e Costas (DPC), Contribuição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), também chamado "Salário Educação", Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico, Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST, Imposto s/Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Exportação (IE), Imposto sobre a Importação (II), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR - pessoa física e jurídica), Imposto sobre Operações de Crédito (IOF), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão Bens Inter-Vivos (ITBI), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), INSS Autônomos e Empresários, INSS Empregados, INSS Patronal, IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), Taxa de Coleta de Lixo, Taxa de Combate a Incêndios, Taxa de Conservação e Limpeza Pública, Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, Taxa de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC, Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária, Taxa de Licenciamento para Funcionamento e Alvará Municipal, Taxa de Pesquisa Mineral DNPM, Taxa de Serviços Administrativos – TSA – Zona Franca de Manaus, Taxa de Outorga - Serviços de Transportes Terrestres e Aquaviários etc.

ou na natureza fisco-financeira (FARIAS, 2000) da forma estatal um de seus estopins.

Nos momentos de crise, revelam-se as contradições e surge a autonomia da esfera estatal, a política, com os interesses mais agudos da sociedade capitalista, dividida pela luta de classes e a sua materialização. Esta aparente contradição se explica pela crise permanente no padrão de legitimação do Estado Capitalista.

Um arguto retrato, uma análise da situação concreta desta questão teórica, é feito por Marx (1977) em *As lutas de classes na França de 1848 a 1850* e em *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*. Nestes estudos são revelados os movimentos das diversas classes sociais frente às mudanças institucionais desencadeadas por uma crise de legitimação.

O período descrito nas duas obras revela como a França é sacudida por intenso processo de mudanças na esfera jurídico-política. No entanto, Marx demonstra que esse processo tem suas raízes na configuração de poder e contradições entre as diversas classes, ou frações das classes, frente às alterações na base material da sociedade francesa. São movimentos na estrutura do Estado francês.

O estopim para os acontecimentos descritos em *As lutas de classes* é a crise na economia francesa, conseqüência da crise mundial do comércio no ano de 1847. Do mesmo modo, a melhora na economia definirá os rumos do processo que culmina com o retorno da Monarquia, à frente Luis Bonaparte em 1851, descrito em *O 18 Brumário*.

Usando o materialismo histórico como método de análise, Marx demonstrou que os conflitos políticos têm uma relação dialética com as causas econômica, sem o predomínio de qualquer das esferas, e estão interligados pelo desenvolvimento econômico do Estado nacional.

Acrescentamos que estes conflitos vêm à tona com a crise de sustentação material do Estado, com impacto direto na legitimidade do seu aparelho estatal, que é posto em xeque ao tributar o conjunto da sociedade e também ao distribuir essa arrecadação.

A crise trouxe à arena política os diversos interesses, representados pelos mais diversos partidos. A burguesia e suas frações, os financistas, os industriais, representados pelos monarquistas e conservadores, do chamado Partido da Ordem,

e a pequena-burguesia, liberais republicanos e socialistas, somada a extratos do proletariado urbano e camponeses, representados pelo Partido da Montanha.

No centro da disputa, estava a forma como o Estado enfrentava a crise econômica e quem sairia ganhando ou perdendo com as medidas governamentais. A Monarquia francesa, deposta em 1848, deixara o Estado endividado e preso a uma “ciranda” financeira. Para pagar a dívida pública a carga tributária fora elevada sobre os camponeses, os pequenos comerciantes e industriais.

As sucessões de conflitos que se estabelecem após a Revolução de 1848 até a instauração do Golpe de Estado de Luis Bonaparte, em 1851, expressam as várias transações entre as classes frente às reformas no Estado francês e o exercício do poder. Mas em última instância, frente ao pacto societário que se estabelecia, expresso na manutenção material do Estado e no ônus de cada classe nesta manutenção fiscal.

Aquele período demonstra o que é o Estado e como este se legitima. Em um dado momento todas as classes acreditam na capacidade de tornar seus interesses presentes e majoritários na esfera estatal, como bem demonstra a proposta de criação do Ministério do Trabalho por parte dos socialistas. Ao mesmo tempo em que os republicanos tinham lá os seus ministérios da fazenda e do comércio. Esse aspecto ideológico é melhor entendido pela posição teórica expressa pelos fundadores do materialismo histórico acerca do Estado.

Engels (1997) refletindo sobre a forma como o Estado passa a agir, mostra-nos que este revela o seu caráter classista, mas sempre procurando formas de se legitimar. Percebe-se que o momento decisivo do processo de legitimação ocorre quando os interesses gerais são absorvidos pelo Estado. No entanto, o que são prevaletentes são aqueles interesses das classes dominantes. O segredo reside na defesa do conjunto da sociedade, nas formas de participação do conjunto dos cidadãos, nos interesses materiais das diversas frações, e, ao mesmo tempo, defender a classe que detenha o controle dos meios de produção.

[...] na maior parte dos Estados históricos, os direitos concedidos aos cidadãos são regulados de acordo com as posses dos referidos cidadãos, pelo que se evidencia ser o Estado um organismo para a proteção dos que possuem contra os que não possuem. [...] E é o que podemos ver no censo eleitoral dos modernos Estados representativos. [...] A república democrática – a mais elevada das formas de Estado, e que, em nossas atuais condições sociais, vai aparecendo como uma necessidade cada vez mais iniludível, e é a única forma de estado sob a qual pode ser travada a última definitiva batalha entre o proletariado e a burguesia – não mais

reconhece oficialmente as diferenças de fortuna. Nela, a riqueza exerce seu poder de modo indireto, embora mais seguro. De um lado, sob a forma de corrupção direta dos funcionários do Estado, e na América vamos encontrar o exemplo clássico; de outro lado, sob a forma de aliança entre o governo e a Bolsa [...] (ENGELS, p.194-195).

Fica claro, pelo exposto por Engels, que é na República democrática burguesa que se revela o caráter classista do Estado. É nesta forma de Estado que são expostas de modo evidente as diferenças na sociedade, seja através da luta direta do proletariado contra a burguesia, seja através das representações institucionais, parlamentares e partidárias. O Estado é visto e configurado como um instrumento que assegura a ordem vigente, a ordem capitalista.

No processo de legitimação, o Estado deve ter a capacidade de cumprir com esse seu papel. Nesse sentido, a sua natureza fisco-financeira reside em ter a capacidade material, as receitas necessárias, para agir sobre e para todas as classes, ou ter a capacidade de distribuir equitativamente os recursos arrecadados.

Desde o seu início, o Estado se manteve via um processo de arrecadação de tributos. Inicialmente pelo regime territorial, onde a arrecadação processou-se sobre a criação de impostos em determinada área geográfica/território, comércio interno, propriedades e comércio exterior. Em seguida, com a expansão do trabalho assalariado, a base de arrecadação do Estado passou para o regime salarial, onde a tributação direta e indireta sobre a renda dos assalariados e dos capitalistas tornou-se a base de sustentação.

No *Manifesto Comunista*, Marx e Engels já apontava para um conjunto de ações a serem desenvolvidas pelo futuro Estado sob o controle dos comunistas. Eles apontaram, no conjunto das medidas, uma base de financiamento para o Estado e quais atividades serão desenvolvidas com os recursos arrecadados. Entre essas medidas estavam: 1) a expropriação do latifúndio, colocando-o sob o controle do Estado, afim de que este aumentasse sua receita; 2) a criação de imposto fortemente progressivo; e 3) o fim do direito de herança. São medidas que apontam para a caracterização do aspecto fisco-financeiro em que este estaria determinando a forma de legitimação do Estado, expressa nas outras medidas, como garantia da educação para todos, trabalho, reforma agrária, transporte e crédito sob o controle estatal (MARX ; ENGELS, 1977).

A legitimação do Estado passa, então, a ser realizada pela sua capacidade de pactuar a produção e a divisão dos bens entre os segmentos da sociedade. No

entanto, no momento em que uma classe, no estágio capitalista, torna-se dominante, a estrutura estatal é posta a serviço de sua dominação. Neste momento a legitimação torna-se atritada, instável e contraditória.

Prosseguindo, para além da base material de financiamento, que assegura o desenvolvimento do papel do Estado, a legitimação vai ocorrer pela capacidade que os setores dominantes têm de impor a sua ideologia. Marx e Engels já diziam que

As idéias da classe dominante são em cada época, as idéias dominantes. Isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo, dos meios de produção espiritual [...] dominem também a produção e a distribuição das idéias [...] (MARX ; ENGELS, 1993, p. 72).

A ideologia vai se expressar em toda a conformação do Estado. Na política, na justiça, nos símbolos nacionais etc, que são reproduzidos através da educação, das artes e demais formas de adaptação social. É através da presença da ideologia que se opera, então, a legitimação da ação estatal e, por consequência, a dominação política.

Um exemplo da manifestação da ideologia na coesão política no interior do Estado, dar-se com o efeito da norma jurídica. Especialmente o direito civil, que realiza uma igualização dos indivíduos na sociedade burguesa, assegurando com isso a atomização social, essencial para a produção capitalista, na medida em que garante, entre outros aspectos, a exploração dos assalariados, pois os torna indivíduos livres para contratarem a venda de suas forças-de-trabalho.

Em *O 18 Brumário* é descrito como o Estado parece atingir uma autonomia frente os conflitos na sociedade. A busca pela legitimação parecia estar isolada das lutas de classes, pois Luis Bonaparte montara uma estrutura estatal avassaladora, um “exército”, como descrevera Marx (1977), composto de funcionários públicos e militares, compondo uma massa de interesses materiais, onde a burguesia estava enredada, pois era onde ela mesma realizava sua dominação.

O crescimento do Estado, a ponto de aparentar uma autonomia perante as classes, é decorrente do aprofundamento da divisão social do trabalho, que gera novos grupos de interesses, e assim novas demandas perante o Estado (Idem, p. 276). Esta autonomia do Estado é a síntese do momento de legitimação do Estado,

quando este passa a ser visto como defensor dos seus próprios interesses e não os interesses de uma determinada classe.

Somente após atingir esta visível autonomia, que explica as funções estatais, tais como a judiciária, a assistencial e previdenciária e a policial, é que o Estado estará apto a agir em prol de uma classe, encoberto pelo manto da neutralidade, expresso na defesa dos interesses gerais.

Esta autonomia é, porém, relativa, na medida em que a estrutura jurídico-política capitalista gera efeitos sobre a estrutura econômica, garantindo a continuidade do processo mercantil e, concretamente, a hegemonia de uma fração da classe dominante no controle do Estado e, conseqüentemente, dos seus interesses econômicos.

Essa estrutura de legitimação se configura, segundo Poulantzas apud SAES, 1998), pelo direito capitalista, o burocratismo, o efeito de isolamento e o efeito de representação da unidade. Desdobram-se essas categorias em valores articulados, com efeitos políticos, econômicos, administrativo, jurídicos e ideológicos.

Quando o Estado se vê capturado pelo endividamento público, e ao mesmo tempo compelido a reduzir a chamada proteção social, o seu papel e a sua capacidade de se legitimar é questionada. Nestes momentos a autonomia do Estado se vê dificultada, revelada pelos atritos entre as classes em luta mais aguda. Os marcos administrativos, políticos e jurídicos são postos em questionamentos, refletindo diretamente na definição do papel estatal.

As representações de classe passam a atuar no sentido de colocar os aparelhos de Estado cada vez mais comprometidos com as suas demandas. De um lado estão os interesses por um Estado interventor, que assegure tanto os rendimentos dos capitais, quanto as funções tradicionais, de educação e saúde universais e públicas, além de segurança, assistência, garantia do trabalho a todos, previdência; e de outro, os interesses que defendem um Estado mínimo, restrito apenas às atividades de segurança e a defesa da ordem pública.

Assegurar a política social é parte do processo de constituição do próprio Estado capitalista. A condição de cidadania burguesa nasce exatamente com o surgimento do Estado moderno e é parte da soberania nacional. A cidadania é a condição de ter direitos, da liberdade, da justiça e da igualdade, portanto, de empreender à própria realização da condição humana.

Conforme Almeida (1997), a cidadania está dentro do processo de formação da comunidade nacional. E no plano nacional, na esfera econômica, ocorre a separação do trabalhador direto em relação aos meios de produção, enquanto no plano jurídico-político, ocorre a constituição de todos os agentes da formação social como “cidadãos” (indivíduos-sujeitos livres e iguais). Ao Estado cabe, através da nação, reaglutinar toda a coletividade, proprietários e não-proprietários, ligada a um território.

No Estado capitalista, os direitos de cidadania são estabelecidos dentro dos marcos do liberalismo econômico, onde a relação entre proprietários e a mediação estatal é preponderante. No momento de crise de legitimação do capital, onde ruíram as bases antigas de financiamento do Estado capitalista, esta cidadania se vê solapada. No dizer de Almeida (1997), a fase de internacionalização do capital“, sua busca por maiores taxas de lucratividade, sem barreiras, cria “corrosões da cidadania”, pondo em crise o papel do Estado e a ideologia nacional.

A extensão do atendimento das demandas das classes dominadas, estabelece o tipo intervenção estatal e a natureza de classe do Estado. O reconhecimento da questão social define a capacidade de coesionar as classes sociais na formação do Estado nacional e gerar a legitimidade estatal, por conseguinte, a manutenção do caráter autônomo dos aparelhos estatais.

### **2.3 A natureza de classe do Estado e o enfrentamento da questão social**

A criação e manutenção de gastos públicos, ou de políticas públicas, tanto com caráter de sustentação da lógica estritamente capitalista, quanto no sentido dos gastos sociais, é parte da dinâmica de legitimação do Estado. É com o surgimento da classe trabalhadora, já no período de configuração do Estado burguês, que passa a existir um contencioso político a ser permanentemente resolvido pelos ocupantes dos aparelhos do Estado.

Este contencioso se expressa pela forma permanente que assume a luta de classes, seja de forma aberta, direta, com greves e outras manifestações das representações do trabalho, ou de modo indireto, em rodadas de negociação com os patrões e ações das representações parlamentares. Essa luta impele o Estado à satisfação das necessidades imediatas de sobrevivência da classe trabalhadora, assim como a empurra para novas demandas.

Vale resgatar, então, o vínculo da concepção de política pública com o próprio surgimento da questão social, extraíndo-se então o sentido destas políticas sociais no capitalismo.

A questão social é inerente ao capitalismo. Ela vem à tona na primeira metade do século XIX e foi bem descrita em seu início nos escritos de Karl Marx, como em *As lutas de classes na França de 1848 a 1850*. A questão social é parte do processo de amadurecimento do capitalismo, quando as relações sociais moldadas pelo processo de exploração do capital criam uma base de conflitos da jovem classe trabalhadora com os níveis de dominação.

Segundo Yamamoto (2004) a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades presentes na sociedade capitalista e que tem no seu reconhecimento, ou intermediação, pelo Estado o seu componente principal. Esse componente já era bastante visível para Marx, pois ele irá descrever em *As lutas de classes* que entre as demandas dos operários em luta estava a criação de um ministério especial do trabalho, que viesse a assegurar as conquistas e interesses dos operários, o que levou o autor a ironicamente chamar de a “sinagoga socialista”, tamanha a ingenuidade dos operários em achar que com este instrumento eles estariam resolvendo a sua questão social (MARX, 1977).

Ainda nesta obra, Marx (1997, p.138) vai mostrar que o direito ao trabalho, assegurado no início da revolução, é transformado em direito a assistência pública, pois a burguesia passou a não reconhecer aos operários o direito a reivindicarem o controle da produção e do emprego, mas tão somente o direito de receber alguns “benefícios” do novo regime.

A questão social ao longo destes quase 180 anos passa a ser reconhecida de diversas formas, as suas expressões concretas. Ela é identificada não só na tradicional questão salarial, mas se amplia para além do mundo do trabalho. Hoje pode se falar de várias questões sociais: da ligada aos camponeses, às questões urbanas, ambientais, dos direitos das minorias, da questão racial, etc Isso se constitui no que se chama da “nova questão social”.

Cabe registrar que é a partir da alteração no mundo do trabalho, via os processos resultantes da reestruturação produtiva e seus impactos, que vão emergir essas expressões da “nova questão social”. A perda da centralidade do mundo do trabalho (ANTUNES, 1995), do operariado como sujeito da expressão da antiga

questão social, é que teria aberto espaço para o surgimento de novos personagens da “nova questão social”.

Nos processos de reestruturação produtiva, com redução de trabalho vivo, flexibilização das relações trabalhistas, há um enfraquecimento das representações políticas dos trabalhadores e conseqüentemente redução das lutas reivindicatórias. São os novos personagens da luta social que pressionarão o Estado no sentido de que este cumpra o seu papel de garantidos das políticas públicas. São os sem-tetos, sem-terras, os atingidos por barragens, as minorias sexuais, os portadores de necessidades especiais etc.

Fica claro neste itinerário histórico da questão social que esta é sinônimo, ou é identificada, com o surgimento das lutas sociais, de caráter emancipatório, ou seja, de mudança na correlação de forças no controle do Estado, ou meramente garantista, isto é, que almejam impor às representações estatais a sua demanda específica, tornando-a reconhecida em termos de direito a ser garantido pelo Estado.

Então, inicialmente encarnam essas lutas o operariado e mais recentemente uma miríade de sujeitos sociais, designados por movimentos sociais. Inclusive, Neto (2004) aponta que a expressão “questão social” teria surgido praticamente junto com a palavra socialismo, no vocabulário político.

São esses personagens, que estarão confrontando a situação social de exploração, que se levantam e se movimentam no sentido de alterar o estado de coisas vigentes. Nesse aspecto, essa movimentação se expressa tanto no centro do capitalismo quanto na periferia. As relações de dependência entre os países do centro e da periferia do sistema capitalista moldarão a forma de luta e a resistência dos movimentos sociais e da questão social ali presente.

Os movimentos sociais que expressam a questão social, por exemplo, na América Latina, expressar-se-ão com a identidade, a concepção e o horizonte reivindicatório de quem viveu o passado colonial, escravocrata ou de servidão indígena e ainda numa base econômica de monocultura. Isso repercutirá no tipo de relação dos movimentos sociais com o Estado e deste no enfrentamento da questão social (GOHN, 1997).

A ampliação da intervenção do Estado na garantia das políticas públicas tem correlação direta com a capacidade de ação e reação dos trabalhadores em luta. A resposta do Estado para a questão social surgida das contradições

capitalistas vai ocorrer com a criação de políticas públicas, com o conseqüente aumento dos gastos sociais, ou seja, da política social.

Uma análise dos gastos públicos sociais no Brasil no período de 1980 a 1992<sup>4</sup> e dos gastos com a despesa pública na França no auge do seu Estado Social, de 1960 a 1971 (ver ROSANVALLON, 1997), permite que se visualize a presença do Estado no atendimento da política social. Verifica-se que os gastos sociais no Brasil evoluíram cerca de 14% do Produto Interno Bruto em 1980 para 17,07% em 1992, contudo, nos últimos anos da década de 90 este percentual foi reduzido, redefinindo uma média de 12% neste período. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2000).

Já na França, em 1960, auge da presença do Estado do Bem-Estar, a despesa pública consumia 47,7% do PIB e, em 1971, este percentual chegou a 49,8%. Outro dado significativo: em 1971 a França gastava 14,4% do PIB com a previdência social, enquanto o Brasil gastava em 1990 com previdência e assistência social, segundo Bresser Pereira (1996), 7% e 8,3% respectivamente.

Estes gastos sociais expressam-se nos planos, programas e ações governamentais desenvolvidos pelos organismos estatais. São as políticas públicas criadas a partir da mobilização das representações político-administrativas, executadas pelos aparelhos do Estado organizados com fins específicos, repartições, secretarias, ministérios etc.

A sustentação orçamentária, o financiamento das políticas públicas e sua efetiva implementação, está diretamente vinculada à força exercida pelos setores beneficiários destas políticas, legitimando-as, e pela conformação dos aparelhos estatais que as executam. A forma de Estado, se federativo ou unitário, se administrativamente centralizado ou descentralizado, são relevantes para a concretização destas políticas.

No Brasil, a crise de financiamento dos gastos públicos afetou tanto o governo Central, quanto as subunidades nacionais. Diante disto, as classes dominantes, operando a partir dos aparelhos estatais, lograram impor um novo consenso ao País, de modo a criar uma nova legitimidade, mantendo inalterado o padrão de dominação do capital sobre o trabalho.

Um elemento fundamental para a retomada da legitimidade do Estado foi o concernente à manutenção dos contratos acerca da dívida pública, dado que este se

---

<sup>4</sup> Os dados são extraídos do estudo da Fundação de Desenvolvimento administrativo de São Paulo - FUNDAP, "Federalismo no Brasil: a dinâmica do gasto social nas três esferas de governo."

constituía como um elemento de instabilidade estatal. O controle do Estado brasileiro sobre sua dívida na década de 90 fora realizado através de um acordo em torno da reestruturação das dívidas dos governos subnacionais e, posteriormente, através de uma lei de constrangimento fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (SOUZA, 2006).

Depreende-se que a busca para uma solução para a crise do endividamento gerou um consenso entre as classes dominantes no Estado brasileiro. Foi via acordo das dívidas das unidades subnacionais que se logrou manter o padrão neoliberal de sustentação econômica, pois de imediato permitiu a priorização do pagamento dos títulos da dívida em detrimento das políticas públicas, com corte para os gastos sociais.

Com isto o capital financeiro, dominante no processo atual de acumulação de capital, organiza o processo de legitimação. Os representantes desta fração do capital, além do domínio econômico se fazem presentes no aparelho de Estado, especialmente nos centros das decisões sobre a macro-política econômica.

### 3 A CRISE FISCAL E A REFORMA DO ESTADO

Uma das conseqüências da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a rápida recentralização político-administrativa no Brasil. De fato, no contexto da Reforma do Estado nos anos 90, após a instauração da crise fiscal, e o advento deste instrumento jurídico, o Governo Central passará a impor às subunidades nacionais o controle das suas finanças, constituindo efetivamente um novo padrão de relação federativa.

Este é um movimento regressivo no interior do pacto federativo, contrapondo a lógica descentralizadora trazida pela Constituição de 1988. Esta Carta definiu a organização político-administrativa do Estado Brasileiro em termos de uma República Federativa, integrada pela União, o Governo Central, e as unidades subnacionais, administrativamente conhecidas como as Unidades Federadas, os Municípios e o Distrito Federal.

Definiu, ainda, a última Carta Constitucional, um conjunto de competências destas unidades subnacionais e várias funções estatais, que incluem a elaboração de normas legais, monopólios da ação jurídica, e a execução direta de várias políticas públicas. É isto que se denomina de arcabouço jurídico-político-administrativo.

Prevê, ainda, a participação dos cidadãos na gestão de políticas públicas, através de instrumentos estatais de representação política, como os conselhos gestores. Esses conselhos conviveriam ao lado das formas de representação propriamente política, administrativa e jurídica, dentro da perspectiva de um Estado que incorpora a sociedade civil na implementação das funções administrativas.

Neste trabalho, analisa-se, a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a relação do Governo Central com as subunidades nacionais, procurando revelar as alterações no chamado pacto federativo, desde a sua caracterização inicial, com a formação da República, até os dias presentes, com as emanações da Carta Constitucional. Nesse diapasão, deve-se considerar a questão da reforma do Estado, a crise fiscal e o advento da chamada “responsabilidade fiscal”.

### 3.1 O Estado Brasileiro e a formação da idéia republicana

O Estado brasileiro, na sua forma jurídico-política, é constituído com a independência do Brasil do Reino de Portugal. Na ocasião, com a primeira Constituição Brasileira, de 24 de março de 1824, outorgada por D. Pedro I, fixou-se a forma do Estado como unitário, integrado por um Governo Central e as Províncias. Porém, a conformação do exercício do poder, das competências políticas, administrativas e jurídicas do Estado nacional remontam ao período da Colônia e se estendem até os nossos dias.

No processo de formação do Estado nacional brasileiro, na etapa de constituição de uma estrutura jurídico-política moderna, com centro de poder interno, muitas questões vieram à tona, estando ainda algumas delas irresolutas. Destaco a legitimação de uma forma de Estado, a república federativa, e a legitimação do poder político estatal no contexto do federalismo.

Estas questões, quando vistas em um contexto histórico, apontam para um cenário de instabilidade: no século XIX, foram revoltas regionais e no século XX, ditaduras e rupturas políticas.

Um dos elementos centrais da instabilidade política remonta a relação governo central e subunidades nacionais, ou dito de outra forma, da descentralização e centralização do poder no Estado nacional. Essa forma de atrito ainda se faz presente, desta feita, via as questões que envolvem a centralização fiscal e a forma de controle dos fundos públicos, sintetizados na existência de uma norma estatal, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar número 101 de 2000.

O mais recente processo Constituinte procurou, neste contexto, incorporar várias questões afloradas pelo movimento pela redemocratização do País, que via na estrutura estatal, principalmente após o estado de exceção instalado no período ditatorial iniciado em 1964, o centro de várias mazelas nacionais. No período de elaboração da Constituição falava-se mesmo em “desprivatizar”<sup>5</sup> o Estado, dado que se enxergava o Estado como representante direto dos interesses “patrimonialistas”

---

<sup>5</sup> Fala feita por José Dirceu, então deputado estadual e secretário geral do diretório nacional do Partido dos Trabalhadores, durante o 2º Ciclo de Debates e Filmes sobre a História das Lutas Populares no Brasil, ocorrido em Campinas entre os dias 18 e 27 de julho de 1989.

da classe dominante no Brasil, para usar um termo weberiano. (CADERNOS DE DEBATE, 2007)

Além da formação da Nação, que segue um rito histórico onde há uma negação do Estado-Nação (FERNANDES, 1975; FURTADO, 1976; CAIO PRADO, 1987) visto que não ocorre a plena soberania nacional, criando, conseqüentemente, uma submissão ao centro do capitalismo, é importante delimitar a formação do chamado Estado burguês no Brasil, ou a forma político-jurídica que garante as relações sociais no capitalismo.

Nesse sentido, Saes (2000), defende que os episódios conhecidos historicamente como **A abolição da escravidão**, **A Proclamação da República** e a **Assembléia Constituinte**, ocorridos no período de 1888 a 1891, são impulsionadores do surgimento do Estado burguês, posto que são os responsáveis pela substituição do Estado escravocrata e o seu Regime de Governo, o Império.

No mesmo escopo explicativo, o autor demonstra que é a partir deste momento que o Estado burguês cumprirá com sua dupla função. 1) a individualização dos agentes da produção, ou a sua conversão em sujeitos de direito; e 2) a neutralização da tendência do trabalhador assalariado (produtor direto) a se organizar em *classe social* para se contrapor ao proprietário dos meios de produção (SAES, 2000).

É na primeira função que reside a importância da definição de Estado burguês para a compreensão da questão da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. É aqui que o direito burguês exerce, na esfera das relações capitalistas, o papel de assegurar a previsibilidade no comportamento dos agentes econômicos, dando-lhes direitos e gerando a expectativa de igualdade. A Lei exerce uma coesão da classe dominante, ao mesmo tempo em que exerce o domínio, a submissão das classes dominadas.

Retomando a questão da soberania, esta um pressuposto para formação do Estado-Nação, e sua negação na formação do Brasil vamos observar que o Estado, como apontam Caio Prado (1987), Florestan Fernandes (1975) e Celso Furtado (1976), foi utilizado desde o início para soldar os interesses das elites frente aos impasses da formação da nação, com uma presença ativa ou passiva nos conflitos intra-republicanos, nos conflitos entre classes e nos conflitos federativos. Para estes pensadores, a formação da nação seria a busca pela integração do conjunto da população às formas “civilizadas”, com o desenvolvimento material, social e cultural,

onde o espaço nacional serve como instrumento de proteção, contra o centro do capitalismo, para se atingir este fim.

Este objetivo nacional tem sido historicamente obstaculizado pela situação de dependência do Brasil dentro da estrutura capitalista mundial, chegando a um estágio que, ou se supera esta situação ou o país entra em um processo de reversão neocolonial ou desagregação da unidade nacional, gerando uma fragmentação (SAMPAIO JR.,1999).

É a condição de dependência do país que mantém uma burguesia com interesses antinacionais, antidemocráticos e anti-sociais (FERNANDES, 1975). Esta burguesia, via o Golpe de 64, dá continuidade a uma Revolução burguesa permanente, diferente do modelo clássico ocorrido no capitalismo central.

Fernandes define o “modelo autocrático-burguês de transformação capitalista” na periferia dependente e subdesenvolvida do mundo capitalista, onde existe uma revolução burguesa negadora das aspirações democráticas e liberais. É, nesse sentido, uma “contra-revolução burguesa” em 1964, onde se instala um sistema “autocrático” como produto inevitável da modernização tardia.

É um processo histórico de longo prazo, o que se sucede com a revolução burguesa, na ótica de Florestan, que começaria na Independência e vai até a Ditadura Militar implantada em 1964. Um processo de "emergência e consolidação do capitalismo", de "desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação da sociedade de classes", tudo isto em um processo de manutenção da dependência, aspecto que faz com que a revolução burguesa seja difícil (SEGATTO, 2008). A dominação burguesa aparece como conexão histórica não da 'revolução nacional e democrática', mas do capitalismo dependente e do tipo de transformação capitalista que ele supõe (SEGATTO, 2008).

Do ponto de vista da relação de legitimação do Estado federado e a legitimação política, via o controle por parte do poder central, Fernandes (1975) demonstra que o fim do Império e o começo da República, assinalam o início de uma transição em direção a uma recomposição das estruturas do poder, pela qual se configurariam o *poder burguês* e a *dominação burguesa*. O pacto de dominação de classe se estabelece no terreno político.

Nossa burguesia, ao contrário de outras, converge para o Estado e faz sua unificação no plano político. No entanto, a oligarquia do período imperial não perde a

base de poder que lograra antes, justamente porque a burguesia não assume o papel de instrumento da modernidade.

Para a burguesia, era vantajoso tirar proveito da heterogeneidade da sociedade brasileira. Por isso, não era apenas a hegemonia oligárquica que diluía o impacto inovador da dominação burguesa. A burguesia como um todo preferiu a mudança gradual, e a composição, a uma modernização impetuosa, intransigente e avassaladora. Para reagir a pressões diversas, os setores dominantes das classes altas e médias se aglutinaram em torno de uma *contra-revolução auto-defensiva*, através da qual a forma as funções da dominação burguesa se alteraram substancialmente (FERNANDES, 1975).

O processo culminou na conquista de uma nova posição de força e de barganha, que garantiu a continuidade e as condições materiais e políticas para a modernização tecnológica, de aceleração do crescimento e de aprofundamento da acumulação capitalista que se inaugurava. A burguesia ganhava, assim, as condições mais vantajosas possíveis para estabelecer uma associação mais íntima com o capitalismo financeiro internacional, para reprimir qualquer ameaça operária ou popular de subversão da ordem e para transformar o Estado em instrumento exclusivo do poder burguês, tanto no plano econômico quanto nos planos social e político (FERNANDES, 1975).

De fato, é constituída uma experiência do “capitalismo de Estado” para dar coesão ao capitalismo nacional na fase de expansão do capitalismo monopolista, operando ao mesmo tempo uma saída do nacionalismo de Getúlio e migrando para ficar a serviço da internacionalização da economia brasileira. Com isto Fernandes demonstra que o Estado não tem poder real para cumprir uma vocação natural ao nacionalismo, ao contrário, ele reflete as orientações das classes que o compõe, como ocorre com o Governo JK e após o Golpe de 1964 (FERNANDES, 1975).

Este é um período em que há contestações ao processo burguês de revolução defensiva, através de novos e velhos descontentamentos sociais, aos quais o capitalismo monopolista terá que dar solução. Em relação às classes antagônicas da dominação burguesa, a etapa monopolista permite que haja uma eclosão dos conflitos entre os interesses da burguesia e do proletariado, levando ao uso dos mecanismos de repressão destes conflitos. De todo modo, este é um

momento em que vai ocorrer uma reconfiguração estrutural e histórica do “povo”<sup>6</sup> e do proletariado, pois pela primeira vez os assalariados e as classes operárias deixarão de ser instrumentos e passarão a fazer pressão para que o desenvolvimento atenda suas necessidades (FERNANDES, 1975).

Este período de contra-revolução é determinado, em última instância, pela internacionalização das estruturas econômicas, socioculturais e políticas da economia capitalista-monopolista brasileira, impedindo a desintegração da dominação burguesa na periferia. No entanto, o pacto da burguesia com o regime militar, operando uma centralização política do Estado federado, entra em crise nos anos 80, abrindo espaço para as forças que defendem a construção da nação. Porém o contexto da globalização vai gerar outra sorte aos movimentos de emancipação do País, apesar dos avanços institucionais, como a Constituição Federal de 1988.

Cabe destacar o retrato traçado por Prado (1987), ao descrever como a ditadura militar que se instala em 1964, é uma continuidade do processo de dependência e criará um ambiente de acumulação para os trustes imperialistas, ao mesmo tempo em que dará prosseguimento ao chamado desenvolvimentismo, reforçando os setores estatais. Gesta-se o que ele chama de capitalismo burocrático brasileiro, onde as empresas estatais agem para a acumulação de capital essencialmente para o proveito de interesses privados.

O que ele destaca também é que o Golpe de 1º de Abril de 1964 foi a forma que a burguesia brasileira teve de calar as aspirações populares centradas na idéia de reforma de base e ao mesmo tempo que será a forma de criar uma unidade política dos setores conservadores e regionais. As empresas estatais funcionam como empresas voltadas para o lucro e retribuem seus funcionários com dividendos, sendo também depositárias da ascensão dos setores que ganham com o dito “milagre brasileiro”.

Caio Prado descreve processo semelhante quando se proclama a República. Lá em 1889, havia um sucedâneo de feitos da economia desde o período final do II Reinado, e que havia latente uma aspiração de setores genuinamente capitalista, os homens de negócio. A República foi para ele um Golpe Militar, que passou ao largo do povo (1993). É um momento que resulta em nova efervescência econômica e

---

<sup>6</sup> O povo enquanto conceito que designa a humanidade em geral, com história e elementos concretos, diferenciados por regiões, países, etnia etc.

financeira, pois é quando os financistas internacionais aportam de forma regular e definitiva para o conjunto do país.

O autor mostra como já naquele período, as subunidades nacionais, ao gozarem da autonomia administrativa do Estado Federado, passam a contrair suas dívidas, de modo que a dívida sai de 30 milhões de libras na proclamação da República para 90 milhões em 1910 (PRADO, 1987). É a primeira forma do imperialismo, que coincide com a descentralização política da primeira fase da república. O capital financeiro chega através dos empréstimos públicos, que impõe ao Estado o pagamento via a reserva de fundos públicos.

O setor público imbrica-se com os vários interesses privados da burguesia e suas formas oligárquicas e regionais. Por via das estatais há uma centralização da política e das ações públicas no governo autoritário, distanciando-se inclusive da burguesia chamada de ortodoxa, pois esta havia perdido sua capacidade de dar rumos ao Golpe na medida em que deixou aos militares o papel de impedir a luta do trabalho contra o capital (Prado, 1987).

Segundo Sampaio Jr, (1999), Caio Prado mostrou que as forças do imperialismo atuam no sentido de gerar uma reversão do padrão de desenvolvimento nacional e, portanto, da Nação. Este debilitamento da capacidade de decisão interna do Estado nacional cria atritos no processo de unidade nacional e estabelecimento do pacto federativo.

A intervenção do Estado para proteger um processo de desenvolvimento da economia nacional é que vai defender Furtado (1976), dando um sentido para a formação da Nação. O autor alerta que em tempo de globalização e neoliberalismo, é criada a possibilidade de desintegração do território nacional, tamanha a interferência das forças econômicas transnacionais, moldando ilhas de desenvolvimento no interior da nação, em detrimento de outras regiões e setores. Isto é principalmente uma possibilidade após a crise da dívida externa, na década de 1980.

Furtado (1976) mostra como se dá o caminho para a formação de uma unidade nacional no Brasil, onde, por um lado ocorreu a consolidação da economia de algumas regiões, criando desequilíbrios regionais, e de por outro se formou um Estado central com capacidade de operar uma economia nacional.

A experiência da economia cafeeira, impulsionadora da ascensão do capitalismo no Brasil, mostra que desde o começo houve uma vanguarda formada

por homens com experiência comercial que vão comandar os interesses da produção e do comércio da nova classe dirigente. E desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica. É o que Furtado define como a subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico, que alcança sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República.

A República nasce contestando o governo central, do período imperial, que

[...] estava submetido a interesses demasiadamente heterogêneos para responder com a necessária prontidão e eficiência aos chamados aos interesses locais. A descentralização do poder permitirá uma integração ainda mais completa dos grupos que dirigiam a empresa cafeeira com a maquinaria político-administrativa. Mas não é o fato de que hajam controlado o governo o que singulariza os homens do café. E sim que hajam utilizado esse controle para alcançar objetivos perfeitamente definidos de uma política. E por essa consciência clara de seus próprios interesses que eles se diferenciam de outros grupos dominantes anteriores ou contemporâneo (FURTADO, 1976, p.116).

A República ao realizar descentralização, estava atendendo à nascente burguesia. Isso mostra que a forma federativa, ou centralizadora, são funcionais à burguesia e sua propensão de ter o Estado necessário ao processo de garantia dos seus interesses.

Em outra passagem Furtado (1976) afirma que

Se, por um lado, a descentralização republicana deu maior flexibilidade político-administrativa ao governo no campo econômico, em benefício dos grandes interesses agrícola-exportadores, por outro lado a ascensão política de novos grupos sociais facilitada pelo regime republicano, cujas rendas não derivavam da propriedade, veio reduzir substancialmente o controle que antes exerciam aqueles grupos agrícola-exportadores sobre o governo central. Tem início assim um período de tensões entre os dois níveis de governo - estadual e federal - que se prolongará pelos primeiros decênios do século XX ( p.171).

A frágil unidade política será profundamente questionada pelas revoltas dos anos 20 e 30, que culminam com a instalação do Getulismo e a recentralização do poder, praticamente anulando alguns princípios do federalismo, que tem, no aspecto formal, sua volta com a Constituição de 1946.

Este processo que origina a forma republicana, onde ocorre a coesão dos interesses regionais e nacionais, vê-se atritado permanentemente, refletindo a ação da burguesia nacional e como esta opera na manutenção dos seus interesses.

É assim que ela emerge ao lado do movimento Golpista de 1964, recentralizando a forma federativa, dando ao Estado a forma ditatorial, e também,

posteriormente, compondo o processo de redemocratização, ou de retomada da democracia burguesa, dos anos 80, que levará ao Governo um prócer da nova saída para a crise no padrão de acumulação do capitalismo brasileiro e da dominação burguesa em crise, representado pelo governo Collor. É o período de avanço do neoliberalismo e do receituário dos organismos imperialistas, como o FMI e Banco Mundial. Desencadeia-se no Brasil uma etapa de reforma do Estado.

É uma burguesia que conseguiria, em termos de uma concepção weberiana, aliar as ditas formas modernas de administração pública ao velho patrimonialismo, mostrando o quanto o Estado é funcional aos seus interesses. A burguesia brasileira ao longo do tempo usa o aparelho estatal para realizar uma espécie de “acumulação primitiva”, na medida em que desvia o financiamento público do seu destino original, corrupção individual, e também para assegurar os rendimentos dos especuladores financeiros, de modo legalizado.

Nos anos 90, com a mudança no papel do Estado, não mais como construtor das bases de reprodução do capital, como ocorreu nos anos da “chamada substituição das importações”, este passa a “organizador” da economia após a crise fiscal. Isto resulta em uma série de alterações no padrão regional, isto é, nas relações entre as diversas subunidades nacionais e a organização nacional da economia.

Uma das características deste momento é a guerra fiscal, uma disputa entre as subunidades nacionais pela atração dos investimentos capitalistas. Uma “guerra” que ocorre em um ambiente econômico de profunda instabilidade, que não permite planejamentos globais, e a presença do Estado é visto com desconfiança.

Mesmo a existência de uma Lei de enquadramento fiscal, o que em tese geraria uma estabilidade contratual entre os capitalistas e os governos, não assegurou a legitimação do Pacto Republicano. Porém, este pacto não sai questionado em face do acordo da burguesia nacional, localizada nos diversos setores da economia, com o rentismo, expresso nos setores ligados ao capital financeiro.

Além dos elementos políticos e econômicos que estão na origem do surgimento do Estado burguês e da República, é necessário demonstrar como ocorre a legitimação política das idéias que se instauram. Ou seja, como se moldam as idéias de federação, unidade nacional, povo, e ainda, como são aceitas as

imposições expressas no conjunto das formas políticas e jurídicas de representação. Para isso, recorre ao uso dos elementos ideológicos no período.

Conforme Carvalho (2002), a República nasce em um contexto de profunda crise econômica e intensa especulação financeira, visto a necessidade de emissão de moeda para cumprir com os gastos após a abolição. Portanto, um ambiente agitado, principalmente pela ação dos especuladores. São descontentamentos variados, que vão dos ex-proprietários de escravos às classes médias urbanas, passando pelos militares.

As representações das idéias republicanas no Brasil se filiam as três correntes, que disputarão a direção do processo de implantação da República. São os jacobinos, inspirados na fase inicial da Revolução Francesa de 1789, os liberais, inspirados no pensamento liberal à americana, e os positivistas (CARVALHO, 2002). Oriundos destas correntes se erguerão símbolos, homenagens, hinos, enfim, as representações ideológicas da República.

Mais importante do que os símbolos, que ajudaram a moldar a unidade nacional, foi a inspiração para a formatação jurídico-política que estas correntes propiciaram. O Estado Federativo, como construto da cabeça de líderes políticos, é fruto do processo de legitimação, onde têm peso os elementos ideológicos.

Conforme Carvalho:

A elaboração de um imaginário é parte integrante da legitimação de qualquer regime político. É por meio do imaginário que se pode atingir não só a cabeça mas, de modo especial, o coração, isto é, as aspirações, os medos e as esperanças de um povo. É nele que as sociedades definem suas identidades e objetivos, definem inimigos, organizam seu passado, presente e futuro (2002, p. 10).

Neste sentido os modelos de Estado republicano que inspiravam os republicanos brasileiros naquele período, eram o dos Estados Unidos da América e o francês. Ambos originados das Revoluções burguesas, a da Independência dos Estados Unidos e a da Revolução Francesa. Ambas com seus símbolos e seus projetos de organização política e jurídica.

Carvalho (2002, p. 19) demonstra o que havia na raiz das diferenças: nos Estados Unidos, predominou o pensamento de Montesquieu, na França, o de Rousseau. Nos Estados Unidos predominou a separação de poderes como garantia da liberdade burguesa, a duplicação do legislativo visando incorporar as tendências separatistas e a força da Suprema Corte, elementos copiados pela República

brasileira. O modelo francês inspirava o exercício do poder via uma participação popular, relegando certos elementos institucionais.

A explicação para a adoção do modelo de república norte-americano no Brasil é dada pela opção realizada pela fração republicana ligada aos antigos proprietários de escravos. Estes proprietários estavam em declínio no período da crise financeira, responsabilizando o Império e a sua centralização política por esta crise. A adoção do pacto social individualista, sem a participação popular, com a adoção do federalismo como sistema bicameral, foi a melhor opção a esta classe.

É importante notar que nos Estados Unidos, conforme Carvalho (2000), esta definição republicana surgiu após uma revolução social, onde quase inexistia hierarquia social, ao contrário do Brasil, onde a estrutura republicana vem consagrar a desigualdade, o darwinismo social, sancionando a lei do mais forte, a base do liberalismo daquele período. Acoplado ao presidencialismo, o darwinismo republicano tinha em mãos os instrumentos ideológicos e políticos para estabelecer um regime profundamente autoritário (CARVALHO, 2002).

E, além disto, a adoção do modelo norte-americano serviu para instaurar o poderio de algumas subunidades nacionais, mais fortes economicamente, como São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul. Era a desvirtuação do espírito federalista, criando uma divisão na base da federação e atritando o Pacto Federativo, centralizando de fato as decisões na nascente República.

### **3.2 Federalismo, concentração e descentralização político-administrativa**

O federalismo nasce com a independência americana, na época moderna, no século XVIII. É com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 que são lançadas as bases da organização do Estado, onde convivem em unidade nacional e sob o mesmo prisma jurídico, as entidades subnacionais. Nos Estados Unidos, ao contrário do Brasil, a Federação surgiu de pontos autônomos que resolvem somar forças. A Federação no Brasil nasce de um poder central, autônomo e soberano, que delega e cria subunidades nacionais com autonomia relativa.

Explicando melhor como surgiu a idéia de “Federação” nos Estados Unidos, Limongi (1997) lembra que este conceito surgiu em oposição à idéia de confederação de estados, onde os fundadores daquela República, como James Madison, defenderam um Estado federal que se relacionasse diretamente com os

indivíduos, ao lado da presença das subunidades. Essa era a única forma de assegurar a unidade nacional, obtendo ganhos comerciais e evitando a fragilização interna e externa.

Cabe destacar que a base do princípio federalista reside na descentralização, mas com soberania nacional e autonomias locais das entidades componentes do Estado, distribuídas as competências de cada ente. Todos, nesse modelo de organização do Estado, convergem para a formação da vontade nacional.

Em torno do binômio centralização/descentralização no Brasil, é possível se fazer uma breve caracterização histórica da formação do Estado brasileiro e dos conflitos para a sua formação. A centralização ocorreu no final do período colonial, passando pelo Primeiro Reinado e a primeira Constituição, retomando com o primeiro Governo Republicano, e as ditaduras de Getúlio Vargas e dos Generais, a partir de 1964. A descentralização é característica do Segundo Reinado, na segunda metade do século XIX, dos primeiros Governos Civis da República, passando pelos períodos de democracia formal.

A Independência é um período de concentração das competências política e jurídica em ente nacional que se instala após um período de levantes políticos. Cabe destacar que a instalação de um Estado unitário, com competência concentrada, é uma consequência do predomínio da elite portuguesa no comando político do processo de independência. Àquele tempo já haviam ocorridas as revoltas conhecidas como Inconfidência Mineira, Revolta dos Alfaiates, ainda no século XVIII, a República de Pernambuco, 1817, e a Confederação do Equador, já em 1824, onde se põe como parte das bandeiras políticas, a criação de uma República federativa, com poder descentralizado e, no caso da duas últimas citadas, de uma mudança no domínio de classe, inspiradas na Revolução Francesa.

Durante todo o período do Reinado no Brasil, o poder unitário será questionado, cessando após acordos que garantiram relativa autonomia das Províncias. Rocha (1996) destaca que, apesar de revestidos de defesa da implantação da República Federativa, o que se defendia eram uma maior descentralização e autonomia, chegando-se mesmo a falar em Monarquia Federativa. Inscreve-se nesta lógica a Revolução Farroupilha, no Rio Grande do Sul, de 1830 a 1835.

A tradição da descentralização política no Brasil remonta à instalação das Capitânicas Hereditárias, e depois Capitânicas Gerais, onde o Vice-Rei delegava a

estes entes o poder de ditar normas sobre a vida civil e militar. Era uma estratégia da Coroa Portuguesa de evitar a concentração de poder em uma entidade nacional, que pudesse vir a ser um centro aglutinador das forças de contestação. Pulverizava a possibilidade da formação de um Estado nacional. Isto vai ser mantido com as Províncias após Proclamação da Independência, deitando raízes profundas na formação política nacional, no sentido de criar a política oligárquica.

Com a República, explicita-se o caráter federativo do Estado brasileiro, porém, atravessado pelas contradições de uma República proclamada por cima dos anseios populares. Logo no Decreto número 1, de 15 de Novembro de 1889, está dito:

**DECRETO Nº 1, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889**

Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais.

O GOVERNO PROVISÓRIO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

**DECRETA:**

Art 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

Art 4º - Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das Legislaturas de cada um dos Estados, será regida a Nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por Governadores delegados do Governo Provisório.

Art 5º - Os Governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais quer estrangeiros.

Art 6º - Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao Governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

Art 7º - Sendo a República Federativa brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum Governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular (BRASIL, 2009b).

Foi uma República instalada por um golpe militar, com apoio de civis, que impõe um federalismo, ratificado pela primeira Constituição republicana de 1891, que formalmente nascia com o apelo à soberania popular:

*Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte*

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**  
**TÍTULO I**

*Da Organização Federal*

**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

*Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 2009a).*

Este federalismo será logo esvaziado, na medida em que a descentralização concebida nesta primeira Constituição servirá para a instalação de uma diversidade de organizações administrativas nas subunidades federadas. Houve de fato um desarranjo institucional entre as aspirações estaduais por soberania e autonomia versus a soberania nacional instalada, levando figuras do porte de Ruy Barbosa a acharem que a consolidação da República estivesse ameaçada pelos interesses regionais (ROCHA, 1996, p. 218), o que resultou na instalação, logo no primeiro Governo Republicano, de uma nova centralização política, com Floriano Peixoto.

Com os governos civis a descentralização, via a presença dos entes federados avança, mas favorecendo os Estados mais fortes economicamente, que elegem os Presidentes que passam a intervir nos demais entes federados, a fim de garantir a soberania nacional. De fato, foi uma política do centro econômico do País, que dominava politicamente a República.

Nesta fase, é inaugurado o predomínio dos “barões da federação”, que se caracteriza pela presença da política dos Governadores de Estado na definição dos rumos da Federação (ABRUCIO, 2002). Esses Governadores atuaram com grande autonomia e muitas das vezes com capacidade de veto sobre a política do Governo Central, estabelecendo o que Abrucio chama de “ultrapresidencialismo”.

A primeira Constituição estabeleceu um padrão federativo hierarquizado, onde os grandes estados e suas representações tinham maiores influências sobre a federação. Porém, esta questão não criou obstáculos à formação inicial do federalismo à brasileira, posto que este mantivesse a lógica dos chefes de província. Ou seja, os novos governadores alimentavam as bases políticas de quem estivesse

no Governo Central e em troca, tinham a garantia de autonomia para se perpetuarem na política estadual (ABRUCIO, 2002).

Consagrada a República Federal, a forma de centralização migrou do campo estritamente político para o campo das ações administrativo-financeiras. Um exemplo disto foi a Constituição de 1946, que, com a concentração da competência tributária no Governo Central, retira oxigênio das unidades federadas. Sem as condições econômicas, fiscais e financeiras, estas passam a depender mais e mais da União. A política nacional-desenvolvimentista, com a criação de empresas estatais e a concentração industrial em poucas subunidades nacionais, reforça enormemente esse caminho.

A Ditadura Militar instalada a partir de 1964, reforça a centralização econômica e principalmente, a centralização política na República, reconstituindo politicamente o modelo de Estado unitário. A Carta Política da Ditadura, assim como a Emenda 01, de 1969, falava em República Federativa, porém, ampliava as competências do Governo Central e restringia as competências das subunidades federadas.

Das normas positivadas [...] emanava não apenas um exagerado rol de competências da União em matéria tributária, como se permitia a essa pessoa ação que atingia a situação das entidades federadas. Assim, por exemplo, se estabeleceu a possibilidade de a União conceder isenções de impostos estaduais e municipais (art. 19, §2), além de entregar ao Presidente da República a titularidade de iniciativa no sentido de fixar as alíquotas máximas de iniciativa no sentido de fixar as alíquotas máximas do imposto estadual de circulação de mercadorias (art. 23,§5) e de estabelecer a possibilidade e concessão de isenções desse mesmo tributo [...] a competência para fixar decretos-leis sobre finanças públicas, inclusive normas tributárias [...] os limites globais para o montante da dívida pública consolidada dos Estados-membros e dos Municípios, para estabelecer e alterar os limites de prazo, mínimo e máximo das taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidas, e proibir ou limitar, temporariamente, a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades (art. 42, IV) (ROCHA, 1996, p. 57).

Já em relação à Constituição Federal de 1988, incorporam-se os anseios do processo de redemocratização, inclusive aqueles oriundos da efetiva implementação do federalismo no País. Além das competências dos entes federados, previa-se o aumento de recursos, dando uma efetiva forma à descentralização administrativa.

Sobre a questão da competência, cabe o destaque de Rocha (1996) quando assevera que não basta a repartição de competências, sendo imprescindível se verificar as condições de materialização da descentralização. Uma Federação não se faz pela quantidade de competências delegadas, mas pela qualidade do que é

exercido e isto tem relação direta com o volume de recursos assegurados aos entes federados para que desenvolvam suas competências.

A Carta de 1988 reserva, então, às Unidades Federadas a capacidade de auto-organização, autolegislação, de autogoverno e de auto-administração, rompendo assim com o padrão autoritário de conceber a Federação. Jose Afonso da Silva, notório constitucionalista brasileiro, enumera as competências materiais dos entes federados após o advento da Constituição de 1988 (SILVA, 2002, p. 601). São elas:

- Competência econômica - se restringe ao fomento da agropecuária, organizar o abastecimento alimentar, legislar sobre produção e consumo, além de, excepcionalmente, explorar atividade econômica em caso de relevante interesse econômico;
- Competência social – pode prestar serviços de saúde, assistência, previdência social para seus servidores, desporto, educação, cultura, proteção ao meio-ambiente, proteção dos bens culturais, promover programas de construção de moradias, melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico, combate às causas da pobreza e as desigualdades sociais e regionais;
- Competência administrativa – criar e alterar sua estrutura administrativa, bem como organizar empresa públicas e sociedades de economia mista, destinadas à prestação de serviços de utilidade pública (transporte, energia, comunicação) – e atividades econômicas de produção – agrícola, industrial e pecuária, com produção de aço, cimento etc – e consumo;
- Competência financeira – cabe instituir os tributos que lhe foram discriminados, legislar sobre direito financeiro e estabelecer normas orçamentárias, respeitando as competências da União.

Este amplo leque de atividades foi devidamente recepcionado pela Constituição Estadual do Maranhão, confirmando o amplo papel de competências estabelecido com a Constituição Federal.

Logo no seu artigo inaugural, ratifica a adesão ao Estado federativo, dizendo respeitar os princípios da República, reafirmando também a sua autonomia:

**Art. 1º** - O Estado do Maranhão e os Municípios integram, com autonomia político-administrativa, a República Federativa do Brasil.

§ 1º - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.

§ 2º - O Estado organiza-se e rege-se por esta Constituição e as leis que adotar, observados os princípios constitucionais da República (MARANHÃO, 1989).

Em seguida, longamente, expõe o rol de competências do Estado federado, evidenciando uma sintonia com a orientação federativa emanada com a Carta

Política do Estado nacional brasileiro. Lembre-se que, de início, já se impõe um limite às competências, submetendo-se de modo geral a tudo que não for vedado pela Carta Nacional. Divide, ainda, a competência com o ente municipal, de forma comum, e vai definir as competências comum e concorrente com a pessoa da União.

**Art. 11** - Ficam reservadas ao Estado todas as competências que, explícita ou implicitamente, não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

**Art. 12** - Compete, ainda, ao Estado:

**I** - em comum com a União e os Municípios:

a) zelar pela guarda da Constituição Federal e desta Constituição, das leis e das instituições democráticas, e pela preservação do patrimônio público; b) cuidar da saúde, da assistência pública, proteger e garantir as pessoas portadoras de deficiência de qualquer natureza; c) guardar e proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos e as paisagens notáveis e os sítios arqueológicos; d) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras e de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; e) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; f) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; g) preservar as florestas, a fauna, a flora e incentivar o reflorestamento; h) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; i) promover e incentivar programas de construção de moradias e fomentar a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; j) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; l) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território; m) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

**II** - concorrentemente com a União, legislar sobre:

a) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; b) orçamento; c) juntas comerciais; d) custas dos serviços forenses; e) produção e consumo; f) floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; g) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; h) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; i) educação, cultura, ensino e desporto; j) criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; l) procedimento em matéria processual; m) previdência social, proteção e defesa da saúde; n) assistência jurídica e defensoria pública; o) proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; p) proteção à infância, à juventude e à velhice; q) organização, garantias, direitos e deveres da polícia civil (MARANHÃO, 1989).

No conjunto das competências, salta aos olhos o papel que o Estado, através da subunidade nacional, assume. Isso é revelador do desenvolvimento que o ente estatal sofre ao longo do tempo, ultrapassando a simples lógica de defesa da propriedade e da segurança contra os inimigos externos. Ele passa a atuar através das funções legislativas, executivas e judiciárias.

Observa-se que, garantir a saúde, a assistência pública, a proteção das pessoas portadoras de deficiência, dentre outras atribuições, vão além do clássico

papel de cuidar da produção e do consumo. Dentre essas novas competências, não se pode deixar de observar a preocupação com a proteção da floresta, da caça, da pesca, da fauna, e da conservação da natureza de um modo geral, inscrita nas normas jurídicas. Isto revela a incorporação nas atribuições estatais das lutas e demandas dos setores que confrontam o processo de destruição provocado pelo desenvolvimento capitalista.

Este novo papel da figura estatal foi colocado formalmente no escopo político-jurídico através da inclusão nas Constituições da chamada “ordem econômica e social”. Como se pode observar na Constituição maranhense, esta parte da Carta Magna traz os princípios que balizam a intervenção do Estado na economia, reconhecendo, portanto, o papel concreto do ente estatal nas definições gerais do processo econômico.

Semelhante raciocínio se aplica à chamada “ordem social”, onde aparece o reconhecimento do papel do Estado na solução das questões sociais e à proteção e garantia dos direitos do trabalho.

## TITULO VIII - Da Ordem Econômica e Social

### CAPÍTULO I

#### Dos Princípios Gerais

**Art. 174** - O Estado e os Municípios, com observância dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal, atuarão no sentido da realização do desenvolvimento econômico e da justiça social, com finalidade de assegurar a elevação dos níveis de vida e bem-estar da população.

§ 1º - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo livre a iniciativa privada, desde que não contrarie o interesse público.

§ 2º - O planejamento, seus objetivos, diretrizes e prioridades são imperativos para a administração pública direta e indireta e indicativos para o setor privado.

§ 3º - Estado adotará programas especiais destinados a erradicação das causas da pobreza, dos fatores de marginalização e das discriminações, com vistas à emancipação social, política e econômica dos carentes.

**Art. 175** - O Estado reconhecerá, apoiará e incentivará o turismo como atividade econômica e forma de promoção social e cultural.

**Parágrafo Único** - O Estado, juntamente com os segmentos envolvidos no setor, definirá a política estadual de turismo, mediante plano integrado e permanente, estabelecido em lei, e estímulo à produção artesanal típica de cada região.

**Art. 176** - O Estado e os Municípios dispensarão as microempresas e as empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias e creditícias, bem como pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

**Art. 177** - Na administração das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações instituídas pelo Poder Público estadual, será assegurada a participação de pelo menos um representante de seus

empregados.

**Art. 178** - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção ao meio ambiente e a promoção econômica social dos garimpeiros.

A introdução de um título dedicado à ordem econômica e social nas Constituições coincide com a emergência dos chamados “Estados do Bem-Estar”. É possível demarcar o período de 1945 a 1973 como aquele onde se deu a constituição de um padrão de proteção social no centro do capitalismo. Era o período de formação do compromisso fordista, entre capital e trabalho, originando um padrão de acumulação capitalista, onde o ente Estatal cumpre um papel preponderante.

A configuração desta forma de intervenção estatal no Brasil ocorre de certo modo de forma tardia, visto que na década de 80 do século passado este padrão de intervenção já era solapado em boa parte dos países do centro do capitalismo.

Então, a par do reconhecimento do formato federativo do Estado brasileiro, onde as subunidades nacionais têm relevantes competências legislativas, administrativas e econômicas, capazes de alterar o quadro econômico e social, logo se vê esvaziado este papel, em face da não implementação dos ditames constitucionais. De fato, no ano de 1988, já havia uma virada do processo capitalista mundial, onde se reserva ao ente estatal outro papel.

As reformas do Estado, o recuo das representações do trabalho, o avanço do processo de redefinição da acumulação capitalista, assim como o avanço das representações políticas dos proprietários, levarão às mudanças no sistema de proteção social brasileiro e à implementação das políticas públicas.

### **3.3. As políticas públicas e a reforma do sistema de proteção social brasileiro**

O surgimento ou desenvolvimento do tipo de Estado com padrão de proteção social remontam à segunda metade do Século XX, no pós-guerra 2ª Grande Guerra. É o período de reconfiguração política internacional, onde de um lado forma-se o bloco dos países ditos socialistas, sob o comando da hoje extinta União Soviética, e do outro, o bloco de países do ocidente, tendo à frente os EUA.

Um traço fundamental deste período é o conflito ideológico, que se estenderá a todas as nações satélites destes dois blocos. Concomitante a isso, há o

que se chama de os 30 anos Gloriosos, de 1945 a meados dos anos 70, período de intenso crescimento e desenvolvimento econômico dos países capitalistas centrais.

Esse é o cenário em que se erguerá um conjunto de ações estatais, onde são formuladas e mantidas pelo Estado uma série de políticas públicas de corte social, refazendo e superando com isso o padrão de respostas às questões sociais do período liberal, passando, então, para um período social democrático.

É a emergência de fato de um outro padrão de intervenção governamental na política pública, agora enquanto política social. No geral, conforme Silva (1999, p.29), esse surgimento da política social se assenta na recorrência de três modelos explicativos, que seria a) a resposta econômica do sistema capitalista no sentido de qualificar e recuperar a força de trabalho, b) ou a evolução da vida social moderna, que passa a exigir uma forma perene de garantia de ações antes exclusivas de uma solidariedade tradicional e c) a necessidade de legitimação do poder.

O Welfare State que vai se desenvolver terá variações no seu padrão de intervenção social, dependendo do conjunto de sujeitos que estarão na arena política e do grau de desenvolvimento histórico onde se situa o aparato normativo estatal. No entanto, alguns elementos são comuns, além da noção de um sistema público nacionalmente articulado. São eles:

- Ação estatal na organização e implementação das políticas;
- Relação Estado/mercado, marcadas pela alteração do livre movimento e dos resultados socialmente adversos do mercado por parte do Estado;
- Noção de substituição da renda por perda temporária ou permanente;
- Referência menos ao trabalhador contribuinte e mais ao cidadão (realça noção de direito) (SILVA, 1999, p.41).

De modo semelhante, Arretche (1995) aponta que, entre os estudiosos da emergência e desenvolvimento do Welfare State, há explicações de uma causação econômica, sendo resultado das profundas transformações no modo de produção capitalista, com o fenômeno da industrialização e modernização da sociedade, e uma causação política ou institucional, em que são determinantes os fatores relacionados as lutas de classes, as distintas estruturas de poder político, assim como estruturas estatais e institucionais.

Neste desenvolvimento do Estado do Bem Estar é importante detectar as formas diferenciadas de sua existência em cada lugar e no tempo. Arretche (1995), citando Gosta Esping-Andersen, mostra que depende da matriz de poder em cada

contexto nacional, vale dizer, depende da capacidade política da classe trabalhadora em defender os seus direitos, os direitos sociais.

No Brasil, é comum pensar-se que a configuração de um arcabouço típico de um Estado do Bem Estar vai ocorrer com a Constituição Federal de 1988. No entanto, a idéia de proteção social, a trajetória das políticas sociais, vem de longa data no Brasil, notadamente expandindo a partir dos anos 60 do século passado, em pleno período populista e em seguida ditatorial.

Sobre a constituição de um Estado do bem-estar no Brasil, adota-se, a princípio, para efeito de análise do impacto da implementação da LRF e das reformas, a definição de Pereira (2000), de que a idéia de proteção social no Brasil, teve forte influência das mudanças no plano econômico e político, ocorridas em nível internacional, aliado à nossa formação socioeconômica, vai resultar em uma política de proteção social do tipo periférico, ou em um “sistema de bem-estar periférico” (PEREIRA, 2000, p.125). A autora vai resumir nossa trajetória do seguinte modo:

[...] a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Isso deu ensejo à prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira.

[...] E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalista e de patronagem política, de larga tradição no país (PEREIRA, p.126-127).

O que será formado, então, é esse padrão de proteção social, que tem uma conformação mais clara com a Constituição de 1988. De fato, ali se prevê o Sistema de Proteção Social, erigido sobre dois princípios: a descentralização administrativa, dando maior autonomia a Estados e Municípios, atribuindo-lhes responsabilidades anteriormente executadas pela União, e a participação direta dos cidadãos na gestão deste Sistema em suas várias esferas.

A institucionalização de um padrão de proteção social se observa nos artigos 194, 198, 204, 206 e 227, tratando da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), da educação e da criança e do adolescente, assim como assegurando o caráter democrático e descentralizado da implementação destas políticas sociais, no que se constitui como a chamada Ordem Social:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...]

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

[...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

[...]

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Então, nesse contexto de garantia constitucional do processo participação na formulação e gestão das políticas públicas, proliferaram nos âmbitos municipal, estadual e federal, os conselhos paritários ou conselhos setoriais de políticas públicas, sendo que este impulso tomou corpo em experiência mais acabada de participação no âmbito local, com a implementação das experiências de Orçamento Participativo em vários municípios do país, como Porto Alegre a partir de 1988.

Cresce, então, a expectativa em torno da idéia de controle social. Aqui entendido não como aquele exercido pelo Estado sobre o metabolismo social típico da reprodução do capital, numa relação dialética de legitimação (MÉSZÁROS, 2002), mas sim o controle das políticas governamentais, como um impulso advindo dos setores populares e marginalizados pelas ações de governo.

O controle social se insere nos marcos do que se convencionou chamar de participação social, como uma das formas proeminentes que assume a “participação” a partir dos anos 80, após a “participação comunitária” e a “participação popular”, formas predominantes nas políticas sociais nos 60 e 70, respectivamente (SOUZA, 2004).

Evidentemente que o controle social exercido pelo capital repercute na superestrutura de uma dada formação socioeconômica, definindo a forma de implementação de certas ações governamentais e destas específicas formas de participação, ou seja, da forma institucionalizada de controle social.

Estes novos marcos constitucionais são formulados no contexto político que se insere no chamado período de “transição democrática” em que os governantes, as lideranças sindicais, os empresários e setores da intelectualidade, já haviam aderido às idéias neoliberais (SILVA, 2001). Por isso, em grande medida, a constitucionalização dos princípios e estrutura do sistema de proteção social não foi suficiente para a sua efetivação, pois, além das brechas para a regulamentação final das políticas sociais, haverá o avanço do mercado sobre a oferta dos serviços públicos, com o advento das reformas do aparelho de Estado.

Medidas que mudaram a lógica de oferta de serviços públicos, onde organizações públicas não-estatais e organizações não-governamentais assumiram as atribuições outrora destinadas diretamente a organismos estatais. Amplia-se os serviços privados, porém, o Estado regula e garante esses serviços, financiando essas organizações privadas. Com isso, passam a vigorar os princípios de mercado na oferta dos serviços do Estado, caracterizando uma espécie de “quase-mercado”.

Cabe destacar, seguindo Silva (2001), que as medidas de “quase-mercado”<sup>7</sup>, a forma como serão ofertados os serviços públicos após as reformas, põe em questão o caráter universalista e a solidariedade presentes nas políticas

---

<sup>7</sup> O “quase-mercado” pressupõe a introdução das lógicas do mercado, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, na gestão dos serviços públicos, onde o Estado é financiador e cliente das políticas sociais.

sociais do Estado-providencia ou de sua expressão nos países periféricos, pois o cidadão deixa de compartilhar direitos iguais e universais, acessando os serviços a partir da disponibilidade financeira.

É preciso delimitar, também, concordando com a análise de Silva (2001) que os processos de participação e descentralização em nossa Carta Magna, se por um lado atendeu aos anseios democráticos de todo o movimento pela redemocratização do País, também compunha o modelo de reforma dos programas sociais proposto pelas Agências Multilaterais para os países latino-americanos, especialmente o princípio da descentralização, que era seguido pelo da privatização e o da focalização. Sobre a descentralização

[...] esta era apresentada como forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto social no atendimento das necessidades das populações, pela aproximação dos problemas à sua gestão, com maiores possibilidades da participação local, da complementação de recursos públicos e recursos não-governamentais, além de propiciar o desenvolvimento de formas alternativas de produção e operação de serviços sociais, aumentando a possibilidade de parcerias (SILVA,2001, p.43).

Este momento de reconhecimento de direitos, afirmando uma cidadania típica do Estado burguês, começa a ser frustrado com a implementação da reforma do Estado. De fato, após a chegada de Collor de Mello à Presidência da República, tem se início um acelerado processo de reversão, ou a não implementação, dos pressupostos constitucionais que definem uma cidadania universal, pelo menos do ponto de vista institucional. Mas também vai ocorrer um redirecionamento da intervenção do papel do Estado brasileiro em termos de economia, com uma onda de privatização, desregulamentação da economia e flexibilização de direitos.

Este é um processo que tem seu ápice com o governo Fernando Henrique Cardoso. É nesta reforma do arcabouço legal que detectamos a origem e a lógica subjacente a este processo de inviabilização dos princípios constitucionais da descentralização e participação popular.

Essas reformas, segundo seus defensores, tinham como objetivo sanar a crise fiscal do Estado. O diagnóstico dizia que esta era uma crise do esgotamento do papel social do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996). No entanto, dado esse pressuposto, as reformas tomam um sentido claro: são as reformas direcionadas para o mercado, onde têm proeminência as privatizações, o pagamento da dívida

pública, a terceirização dos serviços estatais e a flexibilização dos direitos trabalhistas.

A Reforma visava à redefinição dos setores estatais, estabelecendo novas funções, através daquilo que se chamaria Ação do Núcleo Estratégico do Estado, Atividades Exclusivas do Estado e Serviços Não-Exclusivos, assim como redefiniria as formas de propriedade privada, pública estatal e pública não-estatal. Tomam força nesse sentido, os processos de publicização, controle social e regulação (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999).

A Reforma do Estado dos anos 90 não se dá de um golpe, tampouco cessa naquele momento, ao contrário, o seu instrumento formal, o Plano Diretor da Reforma do Estado, foi apenas um marco deste período. Um dos objetivos finais do processo de reforma, o ajuste fiscal, a redução dos gastos do Estado, concretiza-se através de vários outros instrumentos, dentre eles a LRF. Esta Lei foi de fato a salvaguarda dos interesses do Fundo Monetário Internacional e tinha claro propósito de reorganizar as finanças públicas do Estado brasileiro, alterando a forma de condução do pacto federativo vigente até aquele período, onde cada ente federado obrigou-se a pactuar sua forma de inserção nesta lógica.

Percebe-se ao longo dos últimos anos, uma restrição acelerada à autonomia das unidades subnacionais, Estados Federados, devido à uma reversão do processo de descentralização (FALLETI, 2006). Do mesmo modo percebemos que nesse interregno são frustradas as expectativas quanto ao empoderamento, via conselhos, para a realização do controle social das políticas públicas descentralizadas. Deixam de se realizar, portanto, os objetivos gerais dos estatutos sociais legais, tais como a Lei de Diretrizes da Educação, a Lei Orgânica da Saúde, a Lei Orgânica da Assistência Social e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Cabe, frisar, porém, que as Reformas devem ser vistas sob os aspectos de mudanças na aparência e na essência do Estado (FARIAS, 2000), pois só assim é possível compreender os impulsos que resultarão nas alterações na institucionalidade estatal. Nesse sentido, as reformas no Brasil são impulsionadas por uma crise do processo de acumulação de capital no estágio fordista e keynesiano, que explodirá concomitante à montagem de um Estado do Bem Estar, que se apresentou de modo tardio na sua excreção constitucional.

O processo reformador se constitui em um resgate das idéias liberais, onde estaria posto a presença de um “Estado mínimo”, encarregado tão somente de

organizar a livre alocação dos recursos pelo mercado. Objetivamente, o que se põe em prática é um novo papel do Estado, que passa a enfrentar uma crise do capital, tornando-o mais forte e assim respondendo às funções de resgatar a economia de mercado.

Este Estado forte passa a cumprir as tarefas de desregulamentação da economia, articulação de mercados regionais, reforma administrativa e constitucional, flexibilização da legislação trabalhista, assunção de compromissos perante organismos internacionais destinados a garantir a estabilidade monetária e o pagamento da dívida externa e gestão dos conflitos entre as frações capitalistas envolvidas na abertura econômica (MORAES, 1996). É uma caracterização que contrasta com a defesa ideológica do Estado mínimo, pois fica nítido a “força máxima” do Estado na implementação de uma visão do processo capitalista, no caso, a visão neoliberal.

As mudanças ocorridas no Brasil, sob o impulso das chamadas reformas do Estado, tiveram os componentes estruturais e superestruturais, organizadas pelo Programa de Ajuste Fiscal deslançado pelo Governo Federal. Este programa, lançado em 1995, consolidou as bases das medidas que seriam levadas a cabo no processo de mudança estatal.

A reforma do Estado brasileiro estaria assentada, segundo Bresser Pereira (1996 e 1998) e Cardoso (1998), na necessidade de se superar um modelo de Estado que submergiu em uma crise fiscal insanável. Este aparato estatal no Brasil seria o Estado Varguista, que incorporou tanto aspectos do Estado do bem-estar quanto do chamado Estado providência vigentes no capitalismo central.

O Estado a ser reformado no Brasil, para esses autores, é o resultado de várias estruturas estatais anteriores e agora ultrapassadas. Do período Vargas, onde se gestou uma capacidade de intervenção, tanto direta na economia quanto indireta, criando também um conjunto de direitos trabalhistas; da constituição de 1946, e sua definição liberal, em termos de democracia burguesa, intervenção econômica, do período “burocrático-autoritário” onde se acentuou tendências contraditórias, como o intervencionismo econômico e a dependência de capitais externos, e, finalmente, da Constituição de 1988, a chamada “Carta Cidadã”, que assegurou um aparato estatal próximo do modelo de Estado Social (CARDOSO, 1998).

Para os autores, e também executores das reformas, a crise teria sua origem no Estado, diferentemente do passado, quando fora no mercado. A sua

natureza seria fiscal, fruto do colapso do Estado social (BRESSER PEREIRA, 1998). A reforma criaria um Estado social-liberal, preservando aspectos da forma liberal e social, vigentes outrora. A crise seria algo conceitualmente precisa:

A crise do estado a que estou me referindo não é um conceito vago. Pelo contrario, tem um sentido muito específico. O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo em que vê sua capacidade de gerar poupança forçada diminuir, senão a desaparecer (...). A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal e, de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais (BRESSER PEREIRA, 1998, p.51).

O resultado mais visível da reforma do Estado dos anos 90 foi a transferência para o mercado de serviços, através da terceirização e da privatização, assim como a ampliação do chamado terceiro setor, como bem demonstra Montañó (2003), estabelecendo uma nova forma de resposta à questão social.

### **3.4 O ajuste fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

Visando combater a crise fiscal, é lançado o Programa denominado Fundo Social de Emergência - FSE, em 1994, posteriormente complementado pelo Programa de Ajuste Fiscal em 1995. Este Programa, o FSE, elaborado nos fins de 1993, visava equilibrar as contas públicas do Estado brasileiro. Desde o início o que se percebe é uma busca pelo cumprimento das metas estabelecidas nos pacotes de estabilização econômica recomendados pelas Agências Multilaterais. A cada compromisso firmado com o Fundo Monetário Internacional, assinam-se as cartas de intenções, contendo os pressupostos da implementação da reformas dos aparelhos de Estado e o ajuste fiscal.

A crise fiscal é definida sinteticamente como “... a *propensão para os gastos superarem as receitas*” (O’CONNOR, 1997). Nesse sentido, o autor revela o surgimento de uma crise fiscal nos Estados Unidos, fruto de uma crescente intromissão do Estado na economia. Esta intromissão é na verdade a intervenção direta e indireta no processo de acumulação de capital.

Mas O’Connor não isola a questão fiscal do processo de luta de classes e do papel do Estado, quando afirma que

O volume e composição das despesas governamentais e a distribuição do peso tributário não são determinadas pelas leis do mercado, refletindo antes

(e sendo estruturalmente determinadas por) conflitos econômicos entre classes e grupos (O`CONNOR, 1997).

Os rebatimentos imediatos de uma crise fiscal são sentidos na função do Estado. No momento em que o orçamento, como a síntese dos diversos interesses das classes, é restringido, devido à falta de recursos, provoca a limitação das ações estatais, seja no processo de acumulação ou no processo de legitimação política.

Acerca da importância da ação estatal, é esclarecedor o seguinte trecho de O`Connor (1997), onde revela a importância do processo de legitimação:

O Estado deve desenvolver-se no processo da acumulação, porém tem de fazê-lo mistificando sua política, denominando-a de algo que não é, ou em de ocultá-la (por exemplo, transformando temas políticos em temas administrativos (O`CONNOR, 1997, p.19).

Os gastos do Estado só podem ser explicados em termos de relações de poder. A luta pela formatação orçamentária no governo é a expressão dos conflitos sociais. Então, à maneira de O`Connor (1997), a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros geram uma crise fiscal, ou uma brecha estrutural entre as despesas de Estado e suas rendas, estabelecendo no plano aparente, isto é, do Governo, a necessidade de modificações profundas na repartição das receitas estatais.

Para que isso ocorra, faz-se necessário que os setores dirigentes no Estado assumam um processo de reformas do próprio aparelho de Estado, de modo a assegurar os interesses dominantes e sanar a crise. Essa saída foi adotada pelo Governo Central a partir de 1990, permanecendo até o presente.

A reforma do aparelho de Estado passou pela adoção de uma série de medidas, mas como já se disse, o Programa de Ajuste Fiscal inaugura o processo em que mais tarde se colocarão outras ações. Em 1997, é lançado o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, acoplando-se às medidas já em andamento para realizar o ajuste no aparelho federal.

#### Segundo o Tesouro Nacional

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados constitui um marco nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais, por meio do qual os governos estaduais têm adotado postura consistente com a manutenção de seu próprio equilíbrio fiscal, como também da estabilidade macroeconômica. Independentemente de ideologias, de posições político-partidárias, da existência de maiores afinidades, 25 governos estaduais têm procurado enfrentar desafios, mudar procedimentos administrativos e estabelecer mecanismos que possibilitem superar as limitações objetivas

para a realização de políticas públicas sem deixar de observar a necessária disciplina fiscal. (BRASIL, 2009c).

O sentido do Programa, conforme sua apresentação discursiva, é criar a cultura da disciplina fiscal, do equilíbrio fiscal, e, ao mesmo tempo (!), garantir a realização das políticas públicas. Ao lado disto, afirma-se a criação de um marco nas relações federativas, onde as subunidades nacionais se co-responsabilizam pela estabilidade macroeconômica, mostrando que há um amplo consenso político-partidário. Isto é revelador do esforço ideológico de mostrar a suposta neutralidade das ações de ajuste fiscal.

Como se observa em outro trecho, logo aparece o verdadeiro objetivo do Programa:

A Lei nº 9496/97, em um contexto de agravamento da crise financeira dos estados manifesta em aumento de endividamento e geração de déficits fiscais sucessivos, estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, inclusive dívida mobiliária (grifo nosso).

Em linhas gerais, a Lei nº 9496/97 contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida financeira dos estados e do Distrito Federal por meio do alongamento do prazo de pagamento, redução dos encargos financeiros incidentes e/ou concessão de subsídio. Em contrapartida a estes benefícios, os estados e o Distrito Federal comprometeram-se a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal.

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal é parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida ao amparo da já mencionada lei e consiste num documento por meio do qual um estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas ou compromissos relativos a:

- relação dívida financeira / receita líquida real;
- resultado primário;
- despesas com funcionalismo público;
- receitas de arrecadação própria;
- reforma do estado e/ou alienação de ativos;
- despesas com investimento.

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, assinado pelos governadores dos 25 estados que refinanciaram suas dívidas (Amapá e Tocantins não o fizeram), apresenta metas anuais para um triênio. A cada ano é avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior. Também anualmente poderá ser realizada a atualização de metas para um novo triênio. Estes procedimentos deverão ser observados enquanto perdurar o contrato de refinanciamento (BRASIL, 2009c)

Diante disto, os Estados fizeram a implementação das suas reformas estaduais, privatizaram e terceirizaram serviços públicos. Reduziram o quantitativo de pessoal ocupantes de postos nos aparelhos de Estado, através de “incentivos” à demissão voluntária e alteraram suas legislações sobre direitos sociais e trabalhistas.

Abrucio (2002) diz que pela primeira vez depois da redemocratização do País, os Governadores não vetaram um programa de ajuste fiscal. Ele explica esse fato, entre outros elementos, pelo agravamento da crise econômica e política durante o Governo Collor (1990-1992), que favorecia o crescimento das intenções de votos do candidato Lula às futuras eleições de 1994, do Partido dos Trabalhadores. Os Governadores, alinhados aos partidos no governo, temiam perder suas bases de apoio nas futuras eleições, por isso o interesse em estabilizar a economia e a situação política naquele momento (ABRUCIO, 2002).

De fato, as eleições casadas de 1994, dão ampla maioria à coligação PSDB/PFL, elegendo a maioria dos Governadores, além do Presidente da República. Foi o momento de consolidação do bloco político da representação burguesa que comandará a implementação da reformas no âmbito da federação.

Se com o advento da Constituição Federal de 1988 e o novo marco jurídico, por um lado, constata avanços no arcabouço jurídico, para assegurar um padrão de proteção social e a participação social mais ampla do cidadão no controle das políticas públicas, por outro, contraditoriamente, limita-se a implementação destas políticas, assim como obsta os objetivos do processo participatório. Esta contradição é sintetizada com a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar nº. 101/2000.

A LRF ao mesmo tempo que incorpora as exigências da consulta, ampla, à população via audiências públicas, na elaboração do orçamento, conforme o artigo 48, também estabelece um conjunto de regras para a execução dos gastos públicos, em que sobressai a prioridade dada aos gastos com os contratos firmados, via operações financeiras, pelos entes federados. A Lei acabou se tornando o alibi dos gestores para não ampliarem gastos com a área social.

No que tange ao aspecto da dita “responsabilidade fiscal” é possível se perceber que, ao contrário do que se apregoa com o surgimento da LRF, já na Constituição Estadual de 1989, são previstos um conjunto de mandamentos que obrigam os ocupantes dos aparelhos do Estado, cuja função envolva a arrecadação

de recursos que financiem as atividades destes aparelhos, a prestarem contas das suas atividades.

Consta no capítulo sobre a “Fiscalização Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial” que competirá à Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas atribuição de controle externo, sendo detalhada uma série de regras para que isso ocorra:

**Art. 50** - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicações das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

**Parágrafo Único** - Prestará contas qualquer pessoa física, ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

**Art. 51** - O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

**I** - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

**II** - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário do Estado;

**III** - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, excetuadas as nomeações para provimento de cargos em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

**IV** - realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem assim nas demais entidades referidas no inciso II;

**V** - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a município e a entidades públicas;

**VI** - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou por qualquer de suas Comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e, de igual modo, sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

**VII** - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

**VIII** - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade e determinar a reposição integral, pelo responsável, dos valores devidos ao erário;

**IX** - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;

**X** - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos

apurados; (...)

Faz-se presente, ainda, na mesma prerrogativa constitucional, a possibilidade da participação dos cidadãos no controle e acompanhamento dos gastos. Isto evidencia mais uma característica repetida posteriormente na Lei de Responsabilidade de Fiscal:

§ 2º- Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

§ 3º - As contas do Estado permanecerão, durante trinta dias, na Assembléia Legislativa, à disposição de qualquer contribuinte, antes da votação, para exame, na forma da lei.

A LRF, a pretexto de impor a responsabilidade fiscal, portanto, trouxe nos seus dispositivos internos uma série de obrigações, que são uma repetição dos princípios que já constava na Constituição Federal, a exemplo do que também ocorre com as Cartas Constitucionais das Unidades Federadas.

Logo no seu preâmbulo a Lei resume-se como aquela que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”, e no seu primeiro capítulo vai ao que entende por responsabilidade fiscal, a quem se destina e qual seu objetivo:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Isto revela que o surgimento desta Lei não buscou preencher uma eventual lacuna. Seu sentido está vinculado ao processo de ajuste fiscal ao qual o Estado brasileiro fora submetido. E isto fica evidente nas determinações da Lei que prevê a criação de indicadores de acompanhamento das chamadas metas fiscais.

Um aspecto central da Lei pode ser detectado no artigo que tratará da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no artigo quarto (4), onde prevê que esta Lei que organiza o orçamento será integrada por um Anexo de Metas Fiscais e um de anexo de Riscos Fiscais. Eles, na prática, são as peças técnicas que balizam o controle e o acompanhamento do desempenho das finanças dos entes governamentais:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
  - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
  - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

O que integra esses anexos? Tão somente os limites e os percentuais que são permitidos em termos de despesas de cada poder ou órgão governamental. Constará neste anexo, o montante das dívidas, o limite de gasto com pessoal, as deduções, a arrecadação de receitas.

Uma análise, mesmo que superficial dos aspectos técnicos, evidencia que já existiam possibilidades de controle, acompanhamento e fiscalização da arrecadação e dos gastos públicos, ancorados nos chamados princípios e objetivos da Administração pública. Não há uma inovação no que tange a esse aspecto, residindo em outras razões a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela é parte do chamado Programa de Estabilidade Fiscal, criado desde o ano de 1998 e que na prática impõe o ajuste fiscal mais rigoroso no Brasil, porém, carregando uma roupagem ideológica de busca da “responsabilidade fiscal”.

No processo de reforma do Estado, a descentralização e a relação federativa, são alteradas em sentido negativo. Os efeitos da reforma nesta questão se situam no movimento de recentralização da renda tributária na esfera federal e aplicação de um rigoroso ajuste fiscal. Sobre isso, Baggio (2006, p.134) ilustra o movimento que resultará na aplicação das reformas a todos os entes federados:

As altas taxas de juros e a supervalorização do câmbio (no plano Real) fizeram explodir o endividamento dos entes federados; o envolvimento compulsório dos Estados e Municípios nos esforços da estabilização monetária, através do Fundo Social de Emergência(FSE), transformado em Fundo de Estabilização Fiscal(FEF), que lhes retirou 20% dos fundos de participação; a aprovação da Lei Kandir, que isentou as exportações da tributação do ICMS, deixando os Estados de ganhar cerca de US\$ 3 bilhões/ano

Após este movimento, a aplicação de uma lei de responsabilidade fiscal foi quase uma consequência natural, com impactos menores, dado a caótica situação das finanças públicas, expresso no endividamento público. A dívida pública explodira com as políticas monetaristas de combate a inflação, onde os juros altos constituíam-se como principal ferramenta de controle da expansão monetária, ao tempo que causava a elevação das dívidas.

Alguns modelos externos serviram de exemplo para a elaboração da LRF como a Nova Zelândia, que instituiu o *Fiscal Responsibility Act* (1994), a Comunidade Econômica Européia, que previu formas de controle a partir do Tratado de Maastricht (1992) e os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos de governo levaram à edição do Budget Enforcement Act (1990) (OLIVEIRA, 2004), aliado ao princípio da *accountability*. O conceito de *accountability* é próprio do sistema anglo-saxão e corresponde à gestão fiscal responsável.

Não é suficiente detectar, somente, a origem e a lógica subjacente a este processo de inviabilização dos mandamentos constitucionais, da descentralização e participação na gestão dos gastos públicos. É preciso demonstrar, concretamente, que a Lei, a despeito de ser legitimada via um discurso moralizador da gestão dos gastos públicos, tem um objetivo principal que é a busca de cumprimento das metas fiscais, assegurando um padrão de retorno dos ganhos do capital, na sua forma rentista, no Brasil.

É importante ressaltar, novamente, que à época de sua aprovação no Congresso Nacional, muito se disse acerca do propósito da Lei, geralmente opiniões que davam a norma jurídica o papel de redentora das mazelas pertinentes à gestão dos gastos públicos no Brasil, tais como combater a corrupção. No entanto, como resgata Oliveira (2004), citando a Mensagem da Presidência da República, nº 845, de 13 de abril de 1999, que encaminhando o Projeto de Lei ao Senado, as LRF teve desde o seu nascedouro:

[...] objetivo de compor o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal, vigente desde outubro de 1998, e que tem por objetivo a drástica

redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB [...]

O PEF contempla medidas de curto prazo e medidas de natureza estrutural. As primeiras asseguram os resultados anunciados no Programa para o período 1999-2001[...] As segundas criam as condições para que os resultados alcançados nesse triênio se tornem permanentes, dando base à estruturação de um novo regime fiscal no País.

As medidas de curto prazo já foram aprovadas pelo Congresso Nacional e implementadas pelo Executivo. As medidas de natureza estrutural estão sendo apreciadas pelo Legislativo, onde se destacam a Proposta da Reforma Tributária e a Regulamentação das Reformas da Previdência e da Administração.

Este Projeto de Lei – publicamente conhecido como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – também faz parte desse elenco de importantes inovações estruturais da Administração Pública que, após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado os efeitos positivos do PEF, da reestruturação das dívidas dos Estados e dos Municípios, da reorganização do sistema bancário estadual e de outras medidas de ajuste fiscal implementadas pelos governos estaduais e municipais. (OLIVEIRA, 2004, p. 701/705).

Os idealizadores da LRF dizem que esta não fora somente uma resposta à crise. Ela seria uma evolução de uma proposta técnica que já vinha desde o ano de 1986 e que foi maturada e aperfeiçoada nos anos de 1998 e 1999, com a crise instalada e a necessidade de respostas urgentes. (LEITE, 2005).<sup>8</sup>

Nesse sentido, os técnicos do governo rechaçam as críticas da oposição ao Projeto. Para a oposição, à época, a Lei era uma imposição do FMI.

A LRF, no entanto, apesar do grande apoio midiático, não se impôs sem resistência. Ela foi questionada juridicamente, no Supremo Tribunal Federal, através de algumas ações judiciais, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, levada a cabo pelo Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialista Brasileiro - PSB e Partido Comunista do Brasil – PC do B (2008), partidos que haviam votado contra a aprovação da Lei no Congresso Nacional, e algumas entidades associativas.

Porem, segundo estudos de Leite (2005), o PT teve uma postura no Congresso diferente da desenvolvida pelos seus Governadores. Estes dialogaram cooperativamente com os técnicos que formularam a Lei. Segundo a autora, este apoio deveu-se à crise financeira que os Governos estaduais atravessavam o que explica, inclusive, a ausência de vetos dos Governadores a um projeto que afetava diretamente a autonomia estadual (LEITE, 2005). Para a pesquisadora, o centro

---

<sup>8</sup> Entrevista do ex-Ministro do Planejamento Martus Tavares à Cristiane Kerches.

maior da resistência veio da organização dos Prefeitos, e isto pode ter ocorrido porque a Lei passou a vigorar no final dos mandatos do quadriênio 1996 a 2000.

Hoje, a institucionalização da Lei no cotidiano dos aparelhos de Estado é permanente defendida, tornando-se um marco para os setores partidários que a conceberam e aprovaram no Congresso Nacional. Porém, um dado mostra a que ponto os idealizadores da Lei temiam pela sua aplicação. Trata-se da possibilidade de punição dos chefes dos Poderes obrigados a seguir os limites impostos pela Lei.

De fato, com a Lei 10.028/2000, conforme quadro em Anexo II, foi alterado o Código Penal, estabelecendo a criminalização de quem infringisse esta Lei. Isto revela que a adoção de uma Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo com o fato desta nascer com o apoio amplo dos Governadores e suas bancadas na Câmara Federal, não se daria sem uma imposição vigorosa, inclusive com a criminalização de quem não a cumprisse.

É importante notar que o elemento da criminalização dos “maus” cumpridores da Lei soma-se ao ideário moralizador supostamente contido na norma. Está criada a idéia de que o governo que não “gasta bem” será punido.

No aspecto político e ideológico, a Lei consolida uma visão do chamado administrador competente. Para estes, inclusive, a CNM, com o apoio do Tesouro Nacional, faz um reconhecimento público, em uma espécie de concurso dos melhores cumpridores da Lei.

Os dados consolidados para os anos iniciais da Lei, indicam que, ao contrário da defesa discursiva da aplicação deste instrumento jurídico, não haverá o equilíbrio fiscal. Ao contrário, aumenta os gastos nas Prefeituras e cresce substancialmente o endividamento público dos Estados, como veremos no caso do Estado do Maranhão.

Realizando-se uma síntese do que se disse aqui, demonstrou-se que, a Lei de Responsabilidade se aplica no solo de uma República formada a partir de modelos externos, notadamente o americano. E que a Federação daí resultante trouxe as vicissitudes de um arcabouço jurídico-político instável, ora com impulsos descentralizantes ora centralizantes. Sobreviveu ao longo do tempo porque houve uma soldagem ideológica, que legitimou a ação das classes dominantes.

E sobre as classes dominantes, paira sobre elas a responsabilidade de não levarem adiante a revolução burguesa capaz de mudar a relação de dependência do Estado nacional frente ao imperialismo. Dependência que perdura e atrasa o

desenvolvimento social do País. Subdesenvolvimento que reflete na formação de um sistema de proteção social periférico e tardio, que logo será reduzido pelas medidas de reforma do aparelho de Estado.

Reformas que têm na crise fiscal a sua justificativa, bem como no ajuste fiscal um de seus instrumentos. É um ajuste que se faz para toda a federação, onde a Lei de Responsabilidade Fiscal se torna o mecanismo de consolidação das regras de “boa governança”, intimamente vinculada aos princípios propostos pelas Agencias Multilaterais de financiamento.

#### **4 REPERCUSSÕES DO PROCESSO DE AJUSTE FISCAL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO MARANHÃO**

Desde o início do processo que resultou na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas antes, no processo e ajuste fiscal, o Maranhão tem uma presença importante. O Estado foi um dos primeiros a levar adiante uma Reforma Administrativa com o sentido de realizar o ajuste fiscal. Isso ocorreu logo no primeiro mandato da Governadora Roseana Sarney – 1995/1998, tendo seqüência no segundo mandato de governo, a partir de 1999.

O segundo mandato da Governadora Roseana, filiada à época ao Partido da Frente Liberal, encerra-se em 2002, quando esta, em obediência à legislação eleitoral, desincompatibiliza-se para concorrer a uma vaga ao Senado Federal.

Vale lembrar que a Governadora Roseana Sarney fora eleita em 1994, em um disputadíssimo segundo turno, numa eleição casada com a eleição presidencial. Naquela ocasião o PSDB, do Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, compunha uma aliança com o PFL, que indicava o Vice-Presidente, Marco Maciel. Roseana Sarney era a candidata apoiada pelo Presidente eleito.<sup>9</sup>

Quatro anos depois, em 1998, Roseana é reeleita no primeiro turno, obtendo uma popularidade fora do Estado, fazendo com que seu partido a projetasse como pré-candidata à presidência no pleito que viria em 2002. (O ESTADAO, 2009)<sup>10</sup>.

Jose Reinaldo Tavares, Vice-Governador, assume em 2002 e concorre à eleição. Vence a eleição, muito disputada, e governa mais 04 anos. Um detalhe relevante para o período da pesquisa, é que de 2000 a 2005, período de análise da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo do Maranhão é dirigido por um mesmo grupo político, à frente o PFL. José Reinaldo rompe com o grupo da ex-governadora e passa a compor o governo, em 2006, com novos aliados, oriundos das siglas tradicionalmente de oposição ao grupo Sarney, como PDT e PSB<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Fernando Henrique derrotara Lula, do Partido dos Trabalhadores, no primeiro turno. A eleição de FHC é atribuída à sua enorme popularidade com a execução do Plano Real, que debelou a onda inflacionária, ainda em 1993, com seus impactos em 1994.

<sup>10</sup> “Em 2001, o PFL sinalizou seu nome para as eleições presidenciais de 2002, mas o escândalo Lunnus, envolvendo a governadora e seu marido, depois da captura de milhões no escritório da empresa dele, barrou esse objetivo. Mais um abalo no projeto do Maranhão Dinástico. Da projeção nacional retorna à projeção maranhense e se candidata ao senado, sendo eleita pelo PFL.”

<sup>11</sup> Como se vê pelo trecho da Nota do Partido Verde, que tem como um dos seus líderes o Deputado Federal Sarney Filho, irmão de Roseana Sarney, o rompimento do grupo Sarney com José Reinaldo

Durante todo o período analisado, portanto, prossegue uma mesma linha de condução das finanças públicas do Estado. O Maranhão segue como um ente federado absolutamente coeso com a orientação do programa de ajuste fiscal imposto pelo Governo Central, que incluía, dentre outras medidas, a venda de ativos estaduais (privatizações), a flexibilização dos serviços públicos, a terceirização, a prioridade do pagamento dos juros e encargos das dívidas interna e externa.

#### **4.1. Antecedentes do ajuste fiscal no Maranhão e a questão social**

A Lei de Responsabilidade Fiscal logrou impor às subunidades nacionais severas restrições ao aumento de gastos públicos, especialmente com a chamada despesa de pessoal, e ao mesmo tempo vinculou, como pré-condição para se manter recebendo os repasses das transferências constitucionais voluntárias, os pagamentos dos passivos financeiros destes estados junto à União. Na prática se estabeleceu a prioridade do pagamento dos encargos e juros da dívida pública contraída pelos estados.

Após completar seus primeiros 05 anos de vigência, estudos da Secretaria do Tesouro Nacional – STN confirmam os objetivos da Lei no sentido de criar, junto das subunidades federadas, a chamada responsabilidade fiscal. Demonstra a Lei, portanto, enquanto instrumento sintonizado com o receituário indicado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, atingir sua finalidade.

Analisando casos como o do estado do Maranhão, percebe-se que, além dos elementos próprios da dinâmica de recentralização política operada pelo governo federal, grassou por aqui a efetiva disposição do grupo no governo em ser uma espécie de vanguarda do Reforma do Estado no âmbito das subunidades nacionais. Isso fica evidente no período de 1995 a 2001, com o governo Roseana Sarney. Postura que se mantém no governo de Jose Reinaldo Tavares, de 2002 a 2005.

---

dar-se ainda em 2005: “A Executiva Estadual do Partido Verde resolve tornar público seu rompimento com o Governo do Estado, retirando qualquer chancela de nossos filiados que estejam no governo. Também deixar claro que os nossos prefeitos que assumiram mandatos recentemente têm autonomia para, no interesse maior de seu município, agirem política e administrativamente de forma a não criar nenhum óbice à administração municipal, respeitando o estatuto do partido. São Luís, 23 de julho de 2005. DIRETORIA REGIONAL DO PV NO MARANHÃO”. Porém, em termos de orçamento público, de fato, a peça que será elaborada e executada sem a presença administrativa do Grupo Sarney, refere-se ao de 2006. Porém, pela matéria da Revista Época, “Insurreição maranhense”, edição de 06 de agosto de 2004, o rompimento teria acontecido naquele semestre.

O início do período de ajuste fiscal, conforme estudo de Souza (2003), começa no Maranhão com a iniciativa de redução do pagamento de pessoal, através do Programa de Demissão Voluntária, em janeiro de 1996.

Os dados coletados pela autora dão conta que o gasto com pessoal estava consumindo em janeiro de 1995 o equivalente a 52,4% da arrecadação do Estado, chegando a outubro daquele ano ao patamar de 67,91% das receitas correntes líquidas (idem, p.46). Cabe registrar que em 1995, o total de servidores públicos chegava a 102.669, sendo 87.416 ativos. Este número será reduzido para 90.053 em setembro de 2003, sendo 61.742 ativos. É uma redução de 29,4% das vagas, ou 25.676, segundo a autora.

Estes trabalhadores foram substituídos pelas formas de terceirização e contratos flexíveis, na lógica da Reforma do Estado, onde os mesmos são submetidos às jornadas de trabalho mais longas, contratos temporários e precários, sem o amparo da legislação de direitos sociais dos servidores públicos.

A Reforma do Estado no Maranhão soma-se à lógica mais geral de redefinição do espaço de valorização do capital, ensejando e materializando a disputa entre as classes, apesar de aparentar resumir-se às disputas entre instâncias político-administrativas, ou no máximo entre as suas representações nestas instâncias (SILVA, 2001, p. 151):

As decisões político-econômicas são tomadas de acordo com o jogo de poder entre as classes e frações de classe(...) e a implementação delas no "local" tem a ver com o poder político que cada fração de classe exerce nos espaços local e nacional.

A Reforma iniciada no Governo Roseana atingiu sua forma mais contundente, em termos do aprofundamento das medidas de ajuste, após a sua vitória em primeiro turno no pleito de 1998. Neste momento, o Governo eleito possuía amplo apoio político-institucional e uma legitimidade popular, visto que obtivera uma ampla vitória eleitoral. Cabe lembrar que Roseana, no período 1995 a 1998, levou a cabo uma permanente campanha de mídia, fazendo uma ideologização ampla das ações governamentais, a exemplo da divulgação dos programas "Viva Cidadão", "Farol da Educação", "Viva Educação", "Comunidade Viva", capaz de conduzi-la a uma vitória inquestionável.

Houve de fato uma reciclagem política e administrativa, pelo menos em termos da apresentação das idéias que cercaram esse processo. A Reforma começa

em 1996 com o Programa de Demissão Voluntária e tem a sua forma mais acabada com a Lei Estadual nº. 7.356, de 29 de dezembro de 1998, que dispunha sobre a “Reforma e Reorganização Administrativa do Estado” (MARANHÃO, 2009), onde são postos os objetivos de saneamento das finanças públicas e modernização dos sistemas administrativos, conforme resgata Silva (SILVA, 2001).

Enfim, estava claro que os objetivos, estratégias e eixos eram os mesmos do chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Constam, então, todos os conceitos desta visão burocrática, verdadeiros jargões ideológicos: a “democratização” via descentralização e participação; a desestatização, a desregulamentação, a publicização, a criação das organizações sociais públicas não-estatais, a flexibilização etc. (SILVA, 2001).

O fato concreto, após o período de ajuste fiscal no Maranhão, é a permanência das questões sociais, revelando que, ao largo da implementação da Reforma, e até como sua consequência, o processo de domínio do capital neste espaço regional, aprofunda-se.

No Maranhão, a questão social, assim como em qualquer outro lugar, expressa-se pela lógica imposta pelo capital. Entenda-se o capital no sentido geral, na perspectiva de capital enquanto processo geral de acumulação, que incorpora tanto a exploração intensiva, a partir de uma elevada composição técnica do capital, quando por via de acumulação primitiva, que pode ser chamada de acumulação por espoliação (HARVEY, 2003).

Então, se não temos nesta subunidade nacional uma expressão da classe trabalhadora clássica, o operariado, em termos de um contingente capaz de expressar a questão social no padrão de um capitalismo contemporâneo, de outro modo temos uma presença, quantitativa, ou pela via da representação pública, de movimentos sociais. São eles que trazem à tona as questões sociais nas condições de desenvolvimento histórico das relações de produção capitalista em terras maranhenses.

São as expressões do movimento camponês, sindicatos rurais, sem-terras, pequenos produtores assentados; os indígenas, os remanescentes de quilombos, os povos ribeirinhos, o movimento das quebradeiras de coco - babaçu, além de sindicatos urbanos ligados ao setor de serviços, como educação e saúde, e

movimentos de minorias ou segmentos fragilizados, como os de defesa de crianças e adolescentes e da diversidade sexual.

O Estado do Maranhão tem uma trajetória singular. Foi no início da colonização do Brasil um importante entreposto administrativo da Colônia, passando em seguida, no império, a exportador de algodão, e em meados do século XX foi o principal produtor de arroz para o centro sul do País, assegurando a reprodução da força-de-trabalho no processo de expansão capitalista nacional.

Nos últimos 30 anos, o Estado foi inserido na expansão do capital, cumprindo o papel na divisão internacional do trabalho de fornecedor de matéria-prima, como o ferro-gusa e a alumina. Aqui se instalam, com o apoio governamental, grandes projetos, nacionais e multinacionais, como a VALE DO RIO DOCE e a ALUMAR. No caso da VALE, ela é a ponta de toda a cadeia de exploração do minério-de-ferro e de uma série de indústrias que se formam no eixo da Estrada de Ferro Carajás.

É uma trajetória de alteração do quadro socioeconômico maranhense que tem no Estado, enquanto totalidade e também singularidade, um fiador dos avanços do capital. Conforme Feitosa

[...] desde as primeiras experiências até a industrialização recente (...) tem usado, via de regra, o público, fruto do trabalho socializado, para promover a transferência de valores – econômicos, técnicos, financeiros etc – direta, ou indiretamente, para determinados e seletos grupos econômicos. (FEITOSA, s.d, p.26).

Os custos sociais e ambientais advindos criaram uma questão social complexa e diversa. No eixo da Estrada de Ferro Carajás temos uma degradação ambiental acelerada, a presença de formas de trabalho análogas à escravidão, a expansão da monocultura da soja, a destruição das reservas florestais, a destruição da cultura indígena.

Em relação à ALUMAR, as barragens geraram uma massa de desabrigados e despejados de suas terras, assim como gerou um fluxo migratório para São Luis, criando um conjunto de problemas urbanos, como falta de moradia, desemprego, violência e favelização.

Em meio a este cenário, permanece a questão social mais antiga, que é a concentração de terras, gerando os conflitos agrários, agora envolvendo também as áreas de remanescentes de quilombos. Somado a este problema no campo maranhense, tem-se agora a expansão do agronegócio, ligados tanto ao cultivo da

soja, quanto ao cultivo do eucalipto, ultimamente em acelerada expansão na região do Baixo Parnaíba, e da cana-de-açúcar.

A expansão desta modalidade de exploração da agricultura é amplamente favorecida pela política do Governo Federal, que subordina o Brasil ao padrão de exportador de produtos primários. Para o Maranhão isso significa ampliar um modelo que vem desde a década de 80, como bem relata o Observatório da Cidadania:

[...] grandes projetos instalaram-se na região, inicialmente pelas chamadas “empresas reflorestadoras” Marflora, Margusa e pelo Grupo Industrial João Santos que, tal como fazem hoje os sojilcultores, usurparam os territórios centenários, destruíram os babaçuais, as florestas nativas e as chapadas e colocaram em risco a sobrevivência de milhares de famílias camponesas. Os empreendimentos de soja na região iniciam-se na década de 90, e os primeiros plantios localizaram-se nos municípios de Anapurus, Chapadinha, Buriti e Brejo. Mas o grande crescimento vai se dar nos últimos cinco anos, em decorrência de alguns fatores como redução de áreas disponíveis no sul do Estado, as vantagens comparativas para o escoamento da produção – a proximidade com São Luís, onde se localiza o complexo portuário do Itaqui, além das facilidades na aquisição de terras, sejam públicas ou particulares e melhoramento nas vias de acesso (OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA, 2007, p.4).

Diante deste contexto, o Estado é chamado a dar uma resposta à questão social. No entanto, as soluções apontadas encontram-se obstaculizadas pelo próprio caminho trilhado pelo Estado que, a partir de sua relação orgânica com o capital, não implementa um padrão de resposta baseado na garantia de direitos sociais, ao contrário, adota um padrão do mercado como regulador das questões sociais, não conseguindo resolver as questões postas.

Ainda no período de 1995 a 2001, o governo do estado, a pretexto de realizar o desenvolvimento econômico, dentro da lógica de mercado e submetido às mais intensas formas de valorização do capital, levou adiante algumas ações que revelam a articulação entre o ajuste fiscal e as estratégias capitalistas.

Assentado no discurso de que o estado precisava cortar gastos com a “máquina” para poder investir, reduziu-se as despesas com pessoal e demais atividades administrativas. Isto criou uma “credibilidade” junto ao empresariado nacional e internacional, pois permitiu ao governo apresentar as chamadas contrapartidas para os possíveis investimentos privados.

A iniciativa de construção da fábrica de tecido KAO I no município de Rosário, a 67 km de São Luís, iniciada em 1995, é um exemplo disso. O governo deu amplas garantias aos empresários taiwaneses, que iam dos incentivos fiscais à

articulação da força-de-trabalho na região. O empreendimento acabou em fraude e na Justiça Federal.

Conforme Cardoso (apud SILVA, 2001), a KAO I se instalou após o governo ampliar as condições de infra-estrutura e incentivos fiscais, pois o espaço de instalação já oferecia força-de-trabalho abundante e sem organização sindical, predomínio da agricultura de subsistência, renda mensal em torno de R\$ 50,00 e proximidade com o Porto do Itaqui, via de exportação mais barata. O principal elemento para o apoio ao empreendimento era a promessa de gerar 4.304 empregos diretos.

A iniciativa visava criar o Pólo de Confecções de Rosário, porém, o que sobrou foi uma massa de endividados.

Em 1998, o governo do Maranhão rompeu o protocolo de intenções, afastando a empresa KAO I do empreendimento, que causou inúmeros prejuízos ao povo de Rosário. Sobre esse fato, a auditoria da Secretaria Federal de Controle também responsabiliza o governo do estado, “por não orientar adequadamente as associações/cooperativas no tocante à aplicação dos recursos recebidos, pois a maioria era formada de gente humilde e sem instrução (MPF/MA suspensas dívidas de associados do Pólo de Confecções de Rosário. (MARANHÃO, 2006).

O empreendimento do Pólo de Confecções, no que tange às questões trabalhistas, reconhecia as mais precárias formas de utilização da força-de-trabalho. A base das relações ocorria via a terceirização, com células de produção montadas a partir de cooperativas. Por essa forma de produção a empresa não se responsabiliza pelos encargos sociais e trabalhistas (CARDOSO apud SILVA, 2001, p. 180).

O orçamento do Pólo era de 84 milhões de dólares, foram liberados mais de 50 milhões dólares, mas pouco menos de 10 milhões dólares chegou a Rosário. Os recursos do Banco Mundial (BID) foram repassados ao Estado do Maranhão pelo Ministério da Integração Regional, a fundo perdido, e incorporados à dívida externa da União. O montante, no estado, foi direcionado ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Papp). O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) também participou do financiamento (JORNAL PEQUENO, 2006; ISTO É, 2002)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> “As investigações da Procuradoria da República do Maranhão sobre os desvios de recurso na implantação do Pólo Confecções chegaram, em Roseana e em seu marido, Jorge Murad: o desvio de R\$ 7 milhões do Banco do Nordeste e do Banco Mundial para a construção do pólo têxtil foi constatado com a quebra do sigilo bancário do brasileiro naturalizado Chhai Kwo Chheng. De acordo com as cópias de extratos bancários, Chheng e a sua empresa Kao-I Indústria e Comércio Ltda. transferiram, entre 1996 e 1999, quase R\$ 1 milhão para a conta da Pleno Planejamento Eng e Obras

A experiência da KAO I revelou o atendimento imediato e a articulação dos interesses do capital em termos local, nacional e transnacional (SILVA, idem), pois atendeu ao grupo político dominante no Estado, que podia ampliar seu predomínio político, o Governo Central, com a sua determinação de inserir o Brasil na economia mundializada (inclusive FHC esteve na inauguração do Pólo, em 1996), e os interesses do grupo empresarial, KAO I, preposto de um ramo multinacional de produção de roupas e vestimentas.

Demonstrou também a articulação das representações políticas com a representação do capital, assim como da autonomia relativa do Estado. Nesta operação, ao final, ficou demonstrada a participação da burocracia de um banco estatal, acriticamente apoiador da empreitada empresarial, agindo para facilitar o empreendimento. O processo judicial resultou por indiciar os empresários e os agentes da burocracia, bem como procedeu à citação da Governadora.

Outro exemplo da articulação do processo de ajuste fiscal com as formas de espoliação do capital ocorreu com a privatização da CEMAR, conforme revela Silva (idem, 181). A empresa foi privatizada dia 15 de junho de 2000, após ser saneada com investimentos de 122,4 milhões de reais, tendo sido adquirida por uma multinacional por 522,8 milhões de reais. O saneamento significou principalmente redução de trabalhadores, que passaram de 2.384 em 1995 para 1.500 em 2000<sup>13</sup> (PROCURADORIA GERAL DA REPUBLICA, 2009).

Ainda, por último, a terceirização das unidades estaduais de saúde, Hospital do Servidor Público (IPEM) e Maternidade Marly Sarney, compõe a mesma lógica de reduzir o espaço ocupado pelo Estado nas ações e serviços econômicos, reduzindo gastos e abrindo espaço para a mercantilização desses serviços. Os trabalhadores destas Organizações Públicas Não-estatais que vão gerenciar estes hospitais, em geral, serão submetidos às condições de flexibilização das relações trabalhistas (SILVA, 2001).

Então, o processo de ajuste fiscal no estado do Maranhão vem se somar a uma longa trajetória de organização do espaço econômico para a exploração do

---

Ltda., empresa de propriedade do engenheiro Severino Francisco Cabral, velho amigo da família Sarney e sócio de Roseana e Murad na Lunus".

<sup>13</sup> Sobre a privatização da Cemar, está em andamento na Justiça Federal o Processo 2001.37.00.002189-8/MA, que contesta a venda, alegando subvalorização e prejuízo à população. São réus na ação o Estado do Maranhão, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além da governadora do Maranhão e do presidente da Comissão Estadual de Desestatização na época.

capital. E a Lei de Responsabilidade Fiscal vai soldar os mecanismos que já vinham sendo implementados, tais como a Lei Camata, que estabeleceu, inicialmente, os limites de gasto dos estados com pessoal.

A adaptação dos Governos do Maranhão aos pressupostos que fundamentam a Lei de Responsabilidade Fiscal já era um fato consumado, sendo exacerbada durante a vigência da Lei. Esta não só é aceita, como usada como mecanismo de angariar respaldo administrativo. É o que fica demonstrado pela matéria em jornal de circulação estadual:

Ao passar o governo do Maranhão ao sucessor Jackson Lago, na tarde do dia 1º de janeiro, o governador José Reinaldo deixa a dívida para com o governo federal enquadrada no orçamento de 2007 e consolidada em contrato de ajuste com o Tesouro Nacional. De abril de 2002, quando assumiu o governo como vice de Roseana Sarney, a dezembro deste ano, José Reinaldo pagou R\$ 2,175 bilhões só de serviço da dívida que herdou. (O IMPARCIAL, 2006).

O Governo adota os parâmetros da Lei para demonstrar o quanto foi responsável com as obrigações impostas para o ente federado. Sobressai o elemento racional-administrativo para traçar um paralelo com o governo antecessor. A Lei serve como um mecanismo de legitimação das ações desenvolvidas. Prossegue a mensagem do Governador:

Durante os seis anos de sua administração, ele tomou emprestado apenas R\$ 105 milhões, incluídos o famoso e conturbado crédito de US\$ 30 milhões do Banco Mundial, para o programa de combate à pobreza rural. Do montante, ele sacou US\$ 4 milhões, ficando o restante para o futuro governador usar nos programas sociais para os quais o dinheiro foi emprestado.

Ontem, ao assinar no Palácio dos Leões um contrato para implantação de empresas de biodiesel no Maranhão (veja matéria na página), José Reinaldo estava com o astral nas alturas. Acabara de receber o ofício 8427/2006, do secretário do Tesouro Nacional, Carlos Kawall Leal Ferreira, informando-o de que todas as seis metas e compromissos previstos no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do governo do Maranhão, referentes a 2005, foram cumpridas com folga. Na reunião que manteve, com o secretário Simão Cirineu, na manhã de ontem, José Reinaldo rasgou elogio: "Tiramos nota dez nos compromissos com o Tesouro Nacional!".

Os compromissos assumidos visavam limitar a relação dívida financeira/receita líquida ajustada a 1,93. O governo fez mais, deixando a relação em 1,76 da receita. A segunda meta era alcançar o resultado primário superavitário de R\$ 305 milhões no exercício. O estado elevou esse superávit para R\$ 627 milhões. A terceira meta: limitar a despesa com pessoal a 60% da receita corrente líquida – exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – que o governo baixou para 43,61%. A meta número quatro era alcançar receitas de arrecadação própria no valor de R\$ 1,532 bilhão. O governo ultrapassou os compromissos e chegou a R\$ 1,614 bilhão. (O IMPARCIAL, 2006).

Nesta parte da fala governamental, nota-se o manuseio do arsenal interno da Lei. Os dados, as metas, os números comparativos, construído na perspectiva ideológica da Lei. É a revelação da força do direito burguês, que traveste as relações mercantis e as relações de poder entre as diversas classes sociais.

Em outro trecho da reportagem, ao dizer que houve uma arrecadação recorde, não demonstra que essa é feita a partir da contribuição sobre a renda das classes envolvidas na produção, que, como já se disse, o peso maior recai sobre a renda do trabalho. Neste ponto o destaque fica pela arrecadação de impostos indiretos, incidentes sobre o consumo e a circulação de mercadorias.

Do mesmo modo, ao falar de “superávit primário” e limite de gasto com pessoal, não revela que é a ação do Estado retirando, ou não implementando, as políticas públicas necessárias à própria manutenção dos interesses das diversas classes, operando, ao contrário, de modo autônomo, na priorização dos setores dominantes nos aparelhos do Estado.

É um processo de priorização do permanente ajuste fiscal do Estado. Portanto, no período que se determinou para análise do orçamento, 2000 a 2005, o Estado do Maranhão passa por um acentuado processo de mudança na sua estrutura político-administrativo, onde se consolida uma reforma administrativa, cujos pilares seriam a democratização, a desestatização e a flexibilização, reproduzindo em escala estadual o conjunto de objetivos e ações levado a cabo na reforma do Estado desencadeada pelo Governo Federal. (MARANHÃO, 1998).

Cabe registrar que, apesar do discurso modernizante embutido nas Reformas dos aparelhos de Estado no Maranhão, este continua sob o atraso econômico e social. Porém, o mesmo não pode se dizer dos seus grupos dominantes que, aliados aos grupos do sul e sudeste, dominantes economicamente e politicamente no País, tornaram-se modernos e inseridos nas formas mais atuais de exploração econômica. Um exemplo disto foi a reveladora prisão do banqueiro Edmar Cid Ferreira, trazendo à tona às ligações do Grupo Sarney com a elite financeira do País<sup>14</sup>.

Se por um lado há uma moderna dominação, por outro lado, agravaram-se as questões sociais, como resultados da implementação do ajuste fiscal, anulando

---

<sup>14</sup> Edmar Cid Ferreira foi dono do Banco Santos, que sofreu intervenção do Banco Central em novembro de 2004 e deixou um rombo de R\$ 2,3 bilhões aos seus clientes e credores.

os possíveis impactos que teriam as leis orçamentárias, seu planejamento e seus objetivos para reverter os baixos indicadores de desenvolvimento social do Estado.

#### **4.2 O processo de elaboração das leis orçamentárias, o planejamento e a execução das políticas públicas**

Inicialmente resgata-se que as leis orçamentárias são o resultado da evolução do próprio processo constitutivo do Estado, de uma esfera pública, separando os interesses gerais dos interesses exclusivamente particulares. A estória de Robin Hood, na luta contra a cobrança dos tributos em espécie, é a ilustração dos processos que vão levar à formação dos princípios orçamentários, principalmente no tocante à composição das receitas, a arrecadação dos tributos, seu tamanho e incidência.

O controle orçamentário foi o mecanismo utilizado pela nascente burguesia inglesa para controlar as finanças da Coroa. A vitória do parlamentarismo inglês é a conquista da representação política liberal, que vai impor à Coroa a restrição dos gastos e do poder de arrecadar. Do mesmo modo, a chamada Revolução Americana, tem início com a Revolta contra o Chá, ironicamente a forma de imposto cobrado pela liberal Inglaterra à sua Colônia na América. Toda a formação do Estado americano se assenta na luta pela não intervenção de um poder central sobre as Colônias. Desse modo, o orçamento foi a expressão dos interesses privados de fazendeiros, agricultores, pequenos comerciantes, profissionais liberais, através de suas expressões regionais (O'CONNOR, 1977).

O orçamento reflete o tamanho, o papel e a natureza do Estado. Se o Estado é liberal na implementação de políticas públicas, o orçamento tende a ser mínimo em suas previsões e fixações. Ao contrário, se o Estado, via seus aparelhos, atua diretamente levando a cabo amplas políticas públicas, isto estará refletido no orçamento, que será tanto maior quanto for a oferta destas políticas.

O'Connor (1997) resgata que é no capitalismo, com o desenvolvimento de políticas de classes, que o orçamento vira o mecanismo de controle do Estado e do processo de produção e distribuição capitalista. Nesta fase da humanidade, o Estado nacional assume funções complexas e altamente dispendiosas, dado que a própria dinâmica capitalista é enormemente diversa e dispersa, interdependente e especializada. Os milhares de proprietários agem irracionalmente para manter a

valorização dos seus capitais, sendo-lhe, portanto, reservada ao Estado a centralização e planificação das diversas ações.

Ou seja, independentemente do papel específico do Estado, a mediação das relações de produção, vai exigir a execução de determinadas funções, estas por sua vez coordenadas por um instrumento de planificação. Ocorre que na ideologia liberal, construiu-se uma formulação que dava conta da inexistência da planificação nos Estados de concorrência capitalista.

O'Connor (1997) mostra a trajetória da formatação do orçamento como instrumento de planificação e centralização nos Estados Unidos, mostrando que este foi um processo que esvaziou a força de intervenção das funções legislativas em prol do fortalecimento das funções executivas.

A representação legislativa, em se tratando da implantação do orçamento público, representava a luta contra a centralização e a sempre incorporação dos interesses regionais, das frações de classes. Falava-se em "orçamento parlamentar", visto que os funcionários das repartições executivas combinavam as suas prioridades com os parlamentares, agregando, ao final do processo, todos esses orçamentos e levando para a assinatura do Presidente da Republica.

O Executivo, aperfeiçoado pelos mecanismos de representação, com uma burocracia estatal permanente, capacitou-se para implantar a defesa nacional na formatação do orçamento. Antes, porém, foi preciso um movimento de articulação dos interesses das empresas capitalistas com esta burocracia profissional, que revisando as iniciativas de controle das finanças publicas de um Estado cada vez mais dependente do capital monopolista, propuseram a centralização do orçamento. Era preciso dar ao Estado a capacidade de garantir os interesses do capital monopolista, especialmente sua face financeira, o que não vinha acontecendo, dado que o orçamento representava o interesse de todos.

A elaboração do orçamento passou a ser feita primeiro em um órgão central dentro do poder executivo e depois enviado ao poder legislativo. Isto deu às representações políticas no Executivo a capacidade de apresentar, unificadamente, os interesses monopolistas e assim predominar na esfera legislativa, além de mascarar a essência dos interesses de classe embutidos no orçamento,

aparentando-os como diferenças e decisões meramente burocráticas (O'CONNOR, 1997).

A própria evolução do orçamento para a forma de orçamento-programa, adotada também no Brasil, substituindo o orçamento "line-item", ou orçamento-produto, visou direcionar as despesas do Estado para a lógica de assegurar produtos a partir de programas governamentais, permitindo a centralização governamental. O orçamento-produto vinculava o orçamento às compras dos produtos necessários às ações governamentais, permitindo as pressões imediatas pelos insumos necessários às atividades dos diversos órgãos e repartições.

No Brasil, a criação das leis orçamentárias, os planos plurianuais –PPAs, as leis de diretrizes orçamentárias – LDOs e as leis orçamentárias anuais-LOAs obedece às determinações da Constituição Federal, com previsão no artigo 165, no chamado capítulo das finanças públicas. Já o artigo 136 da Constituição Estadual faz a previsão da criação das leis orçamentárias estaduais. Ao contrário da experiência norte-americana, o processo orçamentário no Brasil foi sempre centralizado no Governo Federal e, por sua vez, no Executivo, com raras exceções ficou a cargo do Parlamento.

As primeiras Constituições Federais - de 1824 e de 1891- não trataram diretamente da questão orçamentária, deixando para as leis ordinárias o encargo de regular o assunto. Nesse sentido a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, conferiu, contraditoriamente, competência ao Ministério da Fazenda para "centralizar, harmonizar, alterar ou reduzir os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta", posto que a Constituição atribuía competência privativa ao Congresso para orçar a receita e fixar a despesa, visto que este já tinha o monopólio da criação da Leis (BRASIL, 2009d).

Foi a partir de 1892 que o Executivo foi encarregado de apresentar a proposta como subsídio ao Poder Legislativo, que deliberaria. E em 1926, através de uma reforma na Constituição, foi realizada a transferência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo, o que já acontecia na prática (BRASIL, 2009d).

O orçamento é, então, a síntese dos diversos interesses oriundos das relações sociais ampliados para a esfera de preocupação do Estado e sua

capacidade de coesionar a sociedade capitalista, atendendo os interesses gerais, a partir da lógica do setor dominante na representação estatal. Constar nos orçamentos as políticas públicas de corte social, é revelar que o Estado, dado a sua autonomia relativa, necessita atender os interesses das classes dominadas a fim de manter-se como garantidor dos interesses particulares do capital. O orçamento demonstra o pacto societário e os compromissos formais com as diversas realidades sociais no interior do Estado de classes.

A estrutura interna das Leis orçamentárias, classificação de receitas e despesas, princípios, prazos, etc., está prevista na Lei federal nº. 4.320/64 e, mais recentemente, na Lei Complementar nº. 101/2000. Quando ausentes dessas leis, as modificações são feitas por normas internas do Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda.

A evolução do processo técnico do orçamento levou a que se demonstrassem, em termos de receita, as origens e metas de arrecadação, através de estimativas, discriminando cada espécie de tributo e suas alíquotas. Já em termos de gasto, o orçamento se caracteriza pela fixação da despesa, que também evoluiu para a sua mensuração e determinação em atividades, projetos, ações, programas, localizados espacialmente e por repartição estatal.

Cada Lei orçamentária se faz acompanhar de um conjunto de indicadores e diagnósticos, de modo a fundamentar a criação, definição e execução dos programas e ações orçamentárias.

Os programas orçamentários do Governo Estadual, no período pesquisado, foram desenvolvidos sob a orientação das Leis que criaram os planos plurianuais – PPAs dos quadriênios 2000 a 2003 e 2004 a 2007, e do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Estado do Maranhão. (MARANHÃO, 2002). É com a avaliação das diretrizes fundamentais e metas apresentadas nestes planos que se inicia a análise do processo orçamentário frente à lógica de implantação da LRF.

Demonstrar o que objetivam essas Leis em cotejo com o que se impôs concretamente a partir da LRF, torna-se um caminho para explicitar as contradições para o cumprimento dos objetivos em torno da política social e implementação das políticas públicas.

O Plano Plurianual, dentre as Leis que compõe o processo orçamentário, é a que substancialmente apresenta a visão de Governo em termos de metas a serem atingidas, assim como representa de fato a materialização dos compromissos políticos dos grupos hegemônicos nos aparelhos do Estado. Este mecanismo prevê uma leitura da realidade que serve como base para a formulação das metas a serem atingidas no período de 04 anos.

Então, tomando-se como marco inicial o ano de 2000, como se apresentava a realidade do Estado, a qual se deveria mudar via as induções orçamentárias? Essa realidade é apresentada pelo diagnóstico constante na Lei que estabelece o PPA 2000/2003, sinteticamente, marcada pela pobreza que atingia a maioria da sua população, com baixíssimos indicadores sociais. O Maranhão possuía, quando da elaboração do plano, uma população estimada em 5.398.654 habitantes. Essa população se distribuía em termos de sobrevivência material da seguinte forma:

- a) 28,8% dos domicílios particulares permanentes são ocupados por moradores com rendimento médio mensal domiciliar de até 1 salário mínimo;
- b) do total de moradores, 4.540.804 ocupam imóveis próprios, sendo que, destes, apenas 51,7% têm paredes consideradas duráveis, e 63,8% têm cobertura igualmente durável;
- c) evidencia-se um déficit habitacional seco de 189.169 unidades, considerando-se aqui as pessoas que ocupam domicílios alugados, cedidos ou sob outra modalidade, não se contabilizando nesse número as unidades multifamiliares;
- d) 53,0% do total de domicílios não têm abastecimento de água (40,0% desse total apresenta rendimento médio mensal domiciliar de até 1 salário mínimo); 51,6% dos domicílios não apresentam qualquer forma de esgotamento sanitário, sua grande maioria concentrada nas classes de 1 a 2 salários de rendimento;
- e) 75,5% dos domicílios não possuem qualquer tipo de coleta (direta ou indireta) de lixo e este número é significativo até para aqueles domicílios com até 20 salários de rendimento médio mensal domiciliar;
- f) os serviços de energia elétrica alcançam 71,6% dos domicílios e os não contemplados correspondem, principalmente, às classes de 1 a 2 salários médios mensais de renda familiar;
- g) apenas 11,0% contam com telefones e sua maior concentração está naqueles cujo rendimento mensal domiciliar é superior a 3 salários mínimos;
- h) 85,2% têm fogão, independentemente de residirem em área urbana ou rural (nesta, a disponibilidade de fogão é até maior);
- i) 56,8% dos domicílios não possuem geladeira, mais da metade dos quais, habitam a zona rural;
- j) 36,5% não dispõem de rádio, acentuadamente nas áreas rurais;

- k) menos de 6,0% dos domicílios dispõem de freezer ou máquinas de lavar;
- l) 55,4% têm televisão;
- m) 45,6% dos domicílios não têm filtro de água.

No PPA do período seguinte, 2004/2007, o diagnóstico reconhece a situação de pobreza da imensa maioria da população maranhense, expressa no pior índice de desenvolvimento humano - IDH do Brasil. O objetivo central do Plano, segundo seus idealizadores, será a reversão desta realidade, elevando o IDH de 0.647 em 2000 para 0.700 em 2007<sup>15</sup>.

Sobre o processo de elaboração destas peças orçamentárias, centrais para o processo de planejamento das políticas públicas, elas ocorreram de forma distintas. O PPA de 2000/2003 foi elaborado do modo convencional, seguindo as prerrogativas de consulta interna aos órgãos da Administração, onde são criados programas e listadas as prioridades e metas para os 04 anos de sua vigência.

No processo de elaboração do PPA, 2004/2007, utilizou-se alguns elementos oriundos da experiência do processo de criação da Lei do PPA do Governo Federal para o mesmo quadriênio. Basicamente o processo ampliou o mecanismo de consulta, estendido para segmentos da população, via a realização reuniões, audiências públicas, regionalizadas. Segundo o discurso governamental, esse era um processo de ampliação da participação da população na elaboração do orçamento público.

De certa modo, esta forma de elaborar o orçamento pluria anual do Estado do Maranhão, representou novamente a força de disseminação do Governo Federal sobre as subunidades nacionais, ou o contrário, a forma permanente de adesão dos grupos dominantes locais aos grupos que dominam o Estado nacionalmente. Enquanto no Governo Central, comandava os aparelhos de Estado um Partido com um programa com soluções para as questões sociais ligadas aos trabalhadores, no Estado do Maranhão, era eleito um Governador ligado às classes dominantes, sem tradição com os mecanismos e ampliação da participação dos dominados junto aos aparelhos de Estado.

---

<sup>15</sup> Cabe destacar que o IDH é o resultado da combinação da longevidade de uma População, expressa pela esperança de vida ao nascer, que reflete as condições de saúde da população, o grau de conhecimento, expresso através de duas variáveis (a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrículas nos três níveis de ensino), e a evolução da renda ou PIB per capita, em resumo: as condições de saúde, educação e renda.

No plano nacional, as consultas resultaram na apresentação para incorporação no PPA de um conjunto de metas e prioridades historicamente demandadas pelos setores dominados. O governo estadual utilizou um instrumento de consulta denominado de Fórum de Gestão Compartilhada, reunindo com segmentos sociais ou por região geográfica, para levantar as propostas que integrariam o PPA do quadriênio 2004/2007.

Essas reuniões, tanto a experiência nacional quanto a estadual, serviram para lógica de coletar sugestões de programas e prioridades junto à setores sociais, mas sem nenhuma perspectiva sancionadora. Resumiram-se literalmente às consultas, sem, portanto, o caráter deliberativo, normativo.

Voltando ao aspecto propriamente técnico dos Planos, o precário quadro social detectado no Plano Plurianual 2000/2003, seria revertido pelo seguinte conjunto de macro-objetivos:

- Modernização e Dinamização do Aparelho Produtivo;
- Conservação e Proteção do Meio Ambiente;
- Promoção do Desenvolvimento Sustentável, visando à Redução das Desigualdades Espaciais e Sociais de Renda e Riqueza;
- Modernização do Estado e Fortalecimento da Cidadania (MARANHÃO, 1999).

Este conjunto de macro-objetivos tinha um eixo comum que era a execução da reforma do Estado, dando prosseguimento ao processo de privatização de empresas públicas e a extinção e incorporação de órgãos. Apontava também os investimentos em infra-estrutura, destacando-se energia, transporte e telecomunicações. Investimentos esses, segundo o Governo, capazes de elevar o crescimento da economia, através da priorização dos setores de mineração, metalurgia, siderurgia, papel e celulose, açúcar e álcool, madeira e mobiliário, a produção de embalagens, além da verticalização da produção de alumínio.

Em relação ao PPA 2004/2007, a Lei procurou inovar na sua caracterização técnica, trazendo os objetivos gerais dispostos de outra forma, demarcando sempre o objetivo central, que era atingir a reversão do baixo IDH. Esse objetivo seria atingido pela implementação de um conjunto de programas e ações (orçamentárias e não-orçamentárias) governamentais, classificados como finalísticos, de gestão de políticas públicas, apoio administrativo e serviços ao Estado. O próprio texto da Lei define o que é cada um:

- O programa é um instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema, demanda ou oportunidade.
- Os finalísticos são aqueles que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade;
- Os de gestão de políticas públicas se destinam ao planejamento e à formulação de políticas setoriais;
- Os de apoio administrativo contemplam as despesas de natureza tipicamente administrativas de suporte operacional e os de serviços ao Estado são aqueles que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para este fim específico..
- A ação por sua vez é a operação ou conjunto de operações temporárias (projetos) ou contínuas (atividades) da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade ou ao próprio Estado que contribui para atender aos objetivos de um programa (MARANHÃO, 2003).

Seguindo orientação dos instrumentos que regulamentam a elaboração do orçamento, o PPA 2004/2007 se estrutura em programas e ações governamentais, organizados segundo os órgãos e entidades da estrutura administrativa dos três poderes do Estado, assim como as políticas setoriais, por sua vez, estão organizadas em macro-políticas públicas:

- Bem-Estar Social (Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança, Habitação, Saneamento, Cultura, Esporte e Lazer);
- Geração de Emprego e Renda (Agricultura e Reforma Agrária, Indústria, Comércio, Turismo e Infra-Estrutura);
- Ciência, Tecnologia e Inovação (Ciência e Tecnologia, Inovação e Ensino Superior);
- Ambiental (Meio Ambiente); e
- Planejamento e Gestão Pública (Planejamento, Gestão e Seguridade).

Analisando o diagnóstico dos planos, é possível detectar que os objetivos formulados nos planos antecedentes não foram alcançados. Em relação ao PPA 2000/2003, os indicadores sociais apresentados após a sua conclusão, demonstram que não houve mudança da realidade social.

Já em relação ao PPA 2004/2007, o Relatório de Avaliação, depois de um ano de sua execução, 2004, revela que a Macro-política do Bem-Estar Social (educação, saúde, assistência social, segurança, habitação, saneamento, cultura, esporte e lazer) respondeu por 32,1% da execução da despesa orçamentária, totalizando R\$ 1.089.423.000,00 (um bilhão oitenta e nove milhões e quatrocentos e vinte e três mil reais) de uma despesa total de R\$ 3.398.000.000,00. (MARANHÃO, 2005).

O Relatório não demonstra precisamente a compatibilidade deste montante com o planejado. Intui-se que, em face da propalada crise fiscal, este patamar tenha sido inferior ao projetado cerca de 40%, correspondendo ao mesmo patamar de contingenciamento efetuado durante o exercício orçamentário.

### **4.3. A execução das políticas públicas através das funções governamentais e os encargos do endividamento público do Maranhão durante a implantação da LRF**

A manutenção e ampliação das políticas públicas são bloqueadas durante a implementação da LRF. Ou seja, os programas e projetos são criados e formalizados nas leis orçamentárias, portanto, dar-se início à sua implementação, porém, dada a falta de financiamento público, estes são bloqueados, permanecendo como meras promessas legais.

O mecanismo de bloqueio ocorre em face das garantias que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe na organização das peças orçamentárias, no sentido de que estas devam, ao ser executadas no âmbito de cada subunidade nacional, assegurar inicialmente os recursos necessários às metas fiscais.

Como já se observou, é via o chamado contingenciamento de despesas, seja de modo extraordinário, como ocorreu em 2004 no estado do Maranhão, seja de modo sistemático, reduzindo o patamar de execução das diversas despesas e órgãos durante o ano, que se atinge a reserva de recursos necessários ao cumprimento com segurança dos compromissos fiscais.

No período da pesquisa, apesar do crescimento de receitas, não houve uma redução do impacto de gastos com endividamento em relação ao orçamento geral do Estado.

Este crescimento constante dos gastos com o endividamento do Estado ocorreu também mesmo após a venda de ativos, como o Banco do Estado do Maranhão - BEM e a Central Elétrica do Maranhão - CEMAR.

Segundo dados do governo, o valor de encargos e amortização da dívida interna e externa, no orçamento de 2005, atingiu mais de R\$ 500 milhões de reais, resultante de uma dívida de R\$ 5,42 bilhões, quando em 2000 esse valor girava em torno de R\$ 390 milhões, para o montante de uma dívida de R\$ 4,25 bilhões reais. (MARANHÃO, 2005)

As transferências constitucionais, financiamento do Governo Central para o estado, representam mais de 50% das receitas orçamentárias, mostrando que o Maranhão, mesmo com o grande crescimento na arrecadação do ICMS em 2005, não consegue ampliar sua arrecadação própria a ponto de diminuir sua dependência desta fonte de receita. (MARANHÃO EM DADOS, 2003). Observa-se na Tabela I:

**Tabela I - Crescimento nominal das principais fontes de receita 2000 a 2005**

ESPECIFICAÇÃO	EVOLUÇÃO NOMINAL DA RECEITA				
	01/00	02/01	03/02	04/03	05/04
Total das Transferências	15%	22%	3%	14%	23%
FPE	18%	24%	4%	10%	25%
ICMS	28%	12%	8%	22%	27%
ORÇAMENTO DO GOVERNO	16%	13%	11%	4%	4%

**Fonte.** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM.

A despeito do crescimento da arrecadação própria e transferências federais, os gastos sociais não aumentam o suficiente para enfrentar a questão social em suas múltiplas expressões, posto que o peso dos encargos com o endividamento se mantém em constante crescimento. Conforme os dados da Tabela II, o Maranhão pagou no ano de 2000 cerca de 390 milhões de reais entre encargos e amortização da dívida pública e em 2005 cerca de quase 500 milhões.

**Tabela II – Evolução da dívida pública em relação ao Orçamento Geral do Estado (OGE)**

ESPECIFICAÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DÍVIDA CONSOLIDADA LIQUIDA	4.624.286.000,00	4.452.327.000,00	5.784.811.000,00	5.448.982.000,00	5.141.515.000,00	4.908.145.000,00
DÍVIDA CONSOLIDADA LIQUIDA (Em relação ao OGE)	194,56%	161,06%	184,96%	157,11%	141,96%	129,83%
ENCARGOS DA DÍVIDA	102.488.17,00	118.362.379,00	129.877.579,00	141.071.220,00	198.210.000,00	220.099.264,59
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	287.288.074,00	162.742.023,00	223.362.485,00	261.602.771,00	244.854.000,00	271.419.489,34
<b>ORÇAMENTO DO GOVERNO</b>	<b>2.376.752.570,00</b>	<b>2.764.335.579,00</b>	<b>3.127.607.723,00</b>	<b>3.468.360.490,00</b>	<b>3.621.750.000,00</b>	<b>3.780.373.000,00</b>

**Fonte.** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM

Comprova-se ainda, pelos dados abaixo, que se mantém o crescimento da evolução dos gastos com o endividamento, principalmente no tocante aos valores

efetivamente realizados. Ou seja, entre o que foi proposto e executado no orçamento.

Do ano de 2000 para o ano de 2005, há oscilação na amortização da dívida, fruto do desequilíbrio no planejamento destes pagamentos em face do choque na desvalorização da moeda em novembro de 1999, quando também houve um brutal aumento da taxa de juros, mudando o valor do chamado estoque da dívida. Porém, em relação aos encargos, aos juros pagos, estes se mantêm crescente ano a ano, tendo enormes crescimentos, mostrando que a realização de gastos de um ano para o outro é sempre positiva e na maioria do período, acima da média de evolução do orçamento geral do estado, conforme tabela III.

**Tabela III - Evolução nominal do valor realizado com o pagamento da dívida – 2000 a 2005**

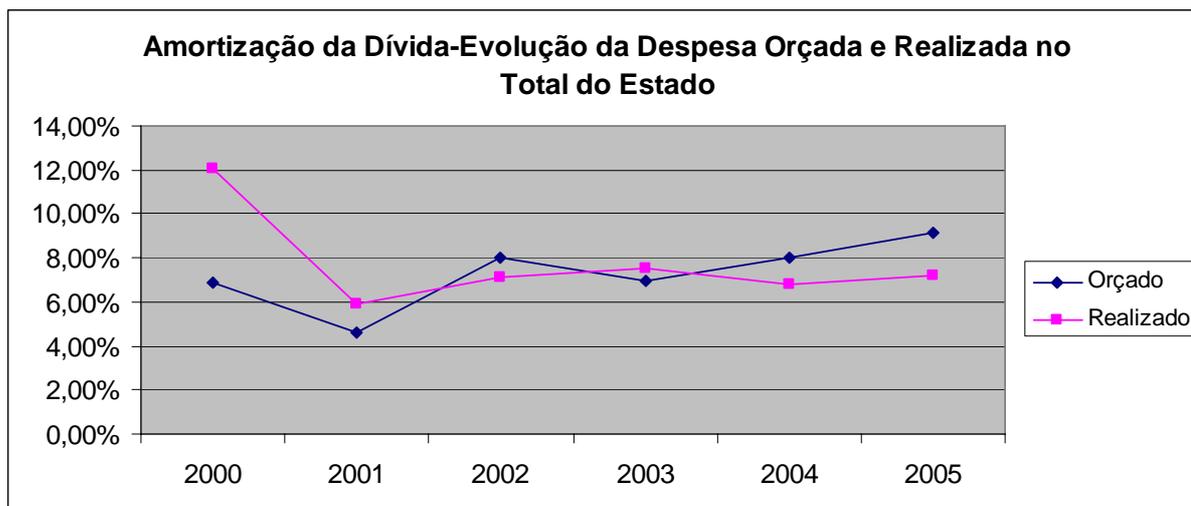
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>EV.01/00</b>	<b>EV.02/01</b>	<b>EV.03/02</b>	<b>EV.04/03</b>	<b>EV.05/04</b>
ENCARGOS DA DÍVIDA	15%	10%	9%	41%	11%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	-43%	37%	17%	-6%	11%
ORÇAMENTO TOTAL	16%	13%	11%	4%	4%

**Fonte:** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM.

Um dado serve para demonstrar a conexão das finanças estaduais, que se deterioraram rapidamente, com as medidas tomadas pelo governo Central. Em 1999 a dívida pública do Maranhão beirava a casa dos 2,9 bilhões de reais, chegando ao final do ano de 2000 a mais de 4,2 bilhões reais. Esse crescimento no montante da dívida ocorreu devido à sua correção pelas taxas de juros, que foram elevadas abruptamente pelo Banco Central do Brasil no início de 1999.

Pelo gráfico abaixo, é possível se ter uma idéia da evolução dos gastos com a amortização da dívida. Mostra-se a evolução do valor orçado para pagamento e o que efetivamente se realizou. Nos seis anos analisados, em três amortizou-se mais a dívida do que se planejou inicialmente, sendo que a oscilação observada nos outros anos é decorrente de redução nos montantes da dívida, em face da redução da taxa de juros.

Gráfico I – Evolução da amortização da dívida



**Fonte:** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM. Elaboração do autor.

O impacto dos gastos com a dívida pública no Maranhão pode ser melhor visualizado com a comparação destes gastos com as demais despesas destinadas à garantia das políticas públicas.

Isto pode ser feito, entre outros meios, pela análise da despesa, segundo a técnica contábil, na chamada classificação por função. Não é o melhor meio na análise do gasto estatal, porém, é o que permite a maior uniformidade temporal na demonstração destes gastos.

Esta forma de disposição dos gastos, por função, permite visualizar, em uma determinada série de tempo, algumas áreas específicas de atuação do Estado. Outras, mas específicas, que poderiam ser dadas pela classificação das despesas por órgão e unidades burocráticas de execução, são difíceis de comparação, visto que a cada governo altera as nomenclaturas e disposição organizacional dos órgãos.

Então, uma análise a partir das funções do orçamento deixa claro o quanto é priorizado os gastos com esta ou aquela área, dentro de um mesmo ano de execução, ou dentro de um determinado período. No tocante a política social, pode se revelar como o Estado prioriza, ou não, determinada questão social e, respectivamente, seu gasto social.

Nesse contexto, é importante delimitarmos o gasto social. Observa Castro (2003) que não há um consenso definitivo e aceito universalmente acerca do que seja a política social, podendo esta advir tanto da formatação institucional vigente,

quanto de determinada concepção teórica, ou combinando-as. Portanto, não basta agrupar valores vinculados a determinados órgãos cujo sentido institucional esteja ligado às políticas sociais, pois, a rigor, o conjunto de ações governamentais prospera para o benefício da sociedade.

Na tabela IV, a seguir, apresenta-se o período de 06 anos com despesa por função no estado. Encontram-se a saúde, a educação, a assistência social, o trabalho, a habitação etc. sendo possível compará-las com os encargos especiais, onde se localizam os pagamentos dos encargos e amortizações da dívida pública. A tabela revela os valores nominais executados em cada função.

Tabela IV - Despesa por função de 2000 a 2002

<b>FUNÇÃO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
LEGISLATIVA	72.511.320,16	73.678.043,76	96.047.536,15	95.689.828,00	144.673.266,92	176.050.182,00
JUDICIÁRIA	71.030.596,98	83.960.020,26	108.689.790,48	122.333.568,00	200.110.521,59	180.952.601,00
ESSENCIAL À JUSTIÇA	42.260.810,76	45.355.882,76	55.279.377,06	69.821.642,00	96.757.384,31	113.907.548,00
ADMINISTRAÇÃO	631.473.121,77	490.062.744,98	215.489.198,25	244.561.305,00	233.119.092,75	218.406.097,00
SEGURANÇA PÚBLICA	7.158.624,62	17.805.641,90	231.574.643,64	288.103.176,00	293.398.405,51	314.976.276,00
ASSISTÊNCIA SOCIAL	21.075.086,18	20.867.797,10	26.962.396,87	27.711.690,00	21.055.329,46	18.671.790,00
PREVIDÊNCIA SOCIAL	301.350.714,19	340.261.884,64	397.283.440,03	468.658.462,00	562.964.920,72	619.873.284,00
SAÚDE	78.935.166,35	107.576.915,18	235.108.701,07	259.288.028,00	182.714.839,59	328.768.252,00
TRABALHO	9.811.149,57	21.217.874,00	10.963.538,39	7.940.693,00	2.110.801,55	4.300.345,00
EDUCAÇÃO	331.056.557,16	674.526.617,63	828.307.512,43	949.044.600,00	570.376.474,47	668.407.902,00
CULTURA	9.128.268,02	19.889.355,25	24.859.712,71	34.387.202,00	25.489.962,49	26.010.617,00
DIREITO DA CIDADANIA	5.125.156,06	7.922.928,13	9.072.315,63	10.581.185,00	23.519.777,70	26.868.139,00
URBANISMO	40.182.260,46	97.235.309,17	66.712.543,75	49.690.592,00	13.707.602,05	39.294.934,00
HABITAÇÃO	11.676.488,49	10.145.296,99	5.805.609,37	7.791.676,00	2.898.944,41	5.808.931,00
SANEAMENTO	56.953.766,93	122.915.836,26	199.970.929,99	110.180.162,00	45.646.626,37	17.016.411,00
GESTÃO AMBIENTAL	534.770,65	1.911.644,21	331.229,71	2.608.931,00	2.696.075,40	3.233.376,00
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.660.927,47	24.613.166,37	8.101.236,37	20.423.647,00	6.556.256,12	11.076.564,00
AGRICULTURA	12.177.638,16	4.960.227,22	24.738.999,54	31.824.194,00	17.108.076,12	21.978.934,00
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	2.401.728,15	3.752.541,31	4.129.208,73	3.278.312,00	2.775.097,28	3.777.216,00
INDÚSTRIA	3.332.393,37	3.670.746,36	1.340.401,91	1.970.655,00	3.324.151,17	2.981.702,00
COMÉRCIO E SERVIÇOS	44.984.822,83	26.461.157,39	11.381.855,66	16.275.487,00	7.226.399,14	5.292.602,00
COMUNICAÇÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ENERGIA	15.832.394,07	4.078.326,14	31.173.577,85	9.835.932,00	6.032.072,66	0,00
TRANSPORTE	123.309.331,28	184.724.969,81	153.888.654,32	83.148.001,00	29.120.052,51	47.720.706,00
DESPORTO E LAZER	608.640,38	1.511.547,33	2.929.254,17	6.158.422,00	4.736.883,92	6.442.589,00
ENCARGOS ESPECIAIS	602.428.281,05	571.964.415,36	714.076.385,38	771.509.718,00	823.841.755,30	918.535.378,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.498.000.015,11</b>	<b>2.961.070.889,51</b>	<b>3.464.218.049,46</b>	<b>3.692.817.108,00</b>	<b>3.321.960.769,51</b>	<b>3.780.352.376,00</b>

Fonte. Fonte: Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM. Elaboração do autor.

O período de 06 anos revela um crescimento constante do orçamento do Estado. Em 2000 o valor de todas as despesas executadas é de R\$ 2.498.000.015,00 e alcançará em 2005 a cifra de R\$ 3.780.352.376,00. No mesmo período, os encargos especiais saem de R\$ 602.428.281,05 para R\$ 918.535.378,00. Isto revela que parte considerável do aumento do orçamento é absorvido pelo aumento dos encargos com a dívida pública, e não com as demandas oriundas dos compromissos nas leis orçamentárias.

Verificando-se o montante gasto com as funções trabalho, habitação, saneamento, agricultura e organização agrária, revela que o somatório das mesmas está muito distante do gasto com o endividamento. Porém, o mais grave, no caso das funções trabalho, saneamento e habitação, na medida em que o estado aumentava o seu orçamento, estas tiveram os seus valores nominais reduzidos durante este período.

Além de comparar o montante de cada função identificada com os gastos sociais e o gasto com endividamento, é importante destacar o peso de cada despesa no total do orçamento de cada ano. Por esse raciocínio, delimita-se o grau de priorização de determinado gasto em relação ao orçamento global e também entre as despesas, bem como medir a sua evolução ano a ano.

Em termos de percentuais, conforme Tabela V, as funções trabalho e agricultura não atingem 1% do orçamento em 2000. Do mesmo modo habitação. Já saneamento tem 2,28% no total do orçamento, mas chega a 2005 com 0,45%. Redução semelhante vai ocorrer com a função transporte, que sai de 4,94% em 2000 para 1,26 em 2005. Todas são atividades fundamentais para a geração de emprego, transporte e saúde da população, portanto, fundamentais para o enfrentamento da questão social.

Ao final deste período, analisado, as funções que dizem respeito ao cumprimento das políticas sociais básicas não atingiram os patamares de crescimento do próprio orçamento global. A saúde não atingiu os 12% das despesas, conforme dita Emenda Constitucional número 29. A educação manteve-se praticamente todo o período abaixo dos 25%, ultrapassando este patamar apenas em 2003. E a assistência social sequer atingiu 1% da despesa orçamentária.

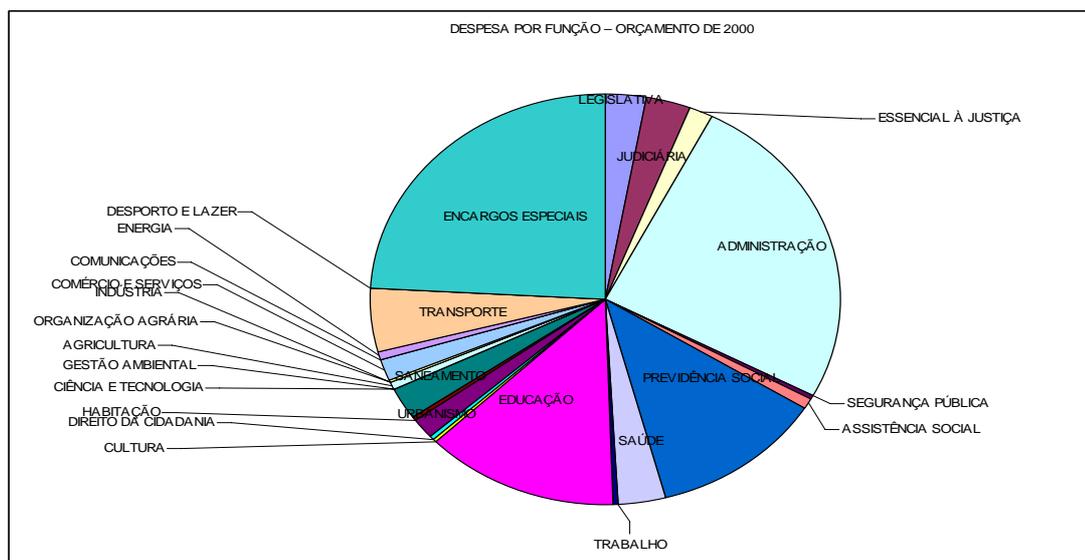
Tabela V - Despesa por função em percentual de 2000 a 2005

FUNÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
LEGISLATIVA	2,90%	2,49%	2,77%	2,59%	4,36%	4,66%
JUDICIÁRIA	2,84%	2,84%	3,14%	3,31%	6,02%	4,79%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	1,69%	1,53%	1,60%	1,89%	2,91%	3,01%
ADMINISTRAÇÃO	25,28%	16,55%	6,22%	6,62%	7,02%	5,78%
SEGURANÇA PÚBLICA	0,29%	0,60%	6,68%	7,80%	8,83%	8,33%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,84%	0,70%	0,78%	0,75%	0,63%	0,49%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	12,06%	11,49%	11,47%	12,69%	16,95%	16,40%
SAÚDE	3,16%	3,63%	6,79%	7,02%	5,50%	8,70%
TRABALHO	0,39%	0,72%	0,32%	0,22%	0,06%	0,11%
EDUCAÇÃO	13,25%	22,78%	23,91%	25,70%	17,17%	17,68%
CULTURA	0,37%	0,67%	0,72%	0,93%	0,77%	0,69%
DIREITO DA CIDADANIA	0,21%	0,27%	0,26%	0,29%	0,71%	0,71%
URBANISMO	1,61%	3,28%	1,93%	1,35%	0,41%	1,04%
HABITAÇÃO	0,47%	0,34%	0,17%	0,21%	0,09%	0,15%
SANEAMENTO	2,28%	4,15%	5,77%	2,98%	1,37%	0,45%
GESTÃO AMBIENTAL	0,02%	0,06%	0,01%	0,07%	0,08%	0,09%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,11%	0,83%	0,23%	0,55%	0,20%	0,29%
AGRICULTURA	0,49%	0,17%	0,71%	0,86%	0,51%	0,58%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,10%	0,13%	0,12%	0,09%	0,08%	0,10%
INDÚSTRIA	0,13%	0,12%	0,04%	0,05%	0,10%	0,08%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	1,80%	0,89%	0,33%	0,44%	0,22%	0,14%
COMUNICAÇÕES	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ENERGIA	0,63%	0,14%	0,90%	0,27%	0,18%	0,00%
TRANSPORTE	4,94%	6,24%	4,44%	2,25%	0,88%	1,26%
DESPORTO E LAZER	0,02%	0,05%	0,08%	0,17%	0,14%	0,17%
ENCARGOS ESPECIAIS	24,12%	19,32%	20,61%	20,89%	24,80%	24,30%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

**Fonte:** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM. Elaboração do autor.

No gráfico abaixo se visualiza a distribuição das funções orçamentárias, disposta de forma que se possa comparar o percentual destinado para cada função.

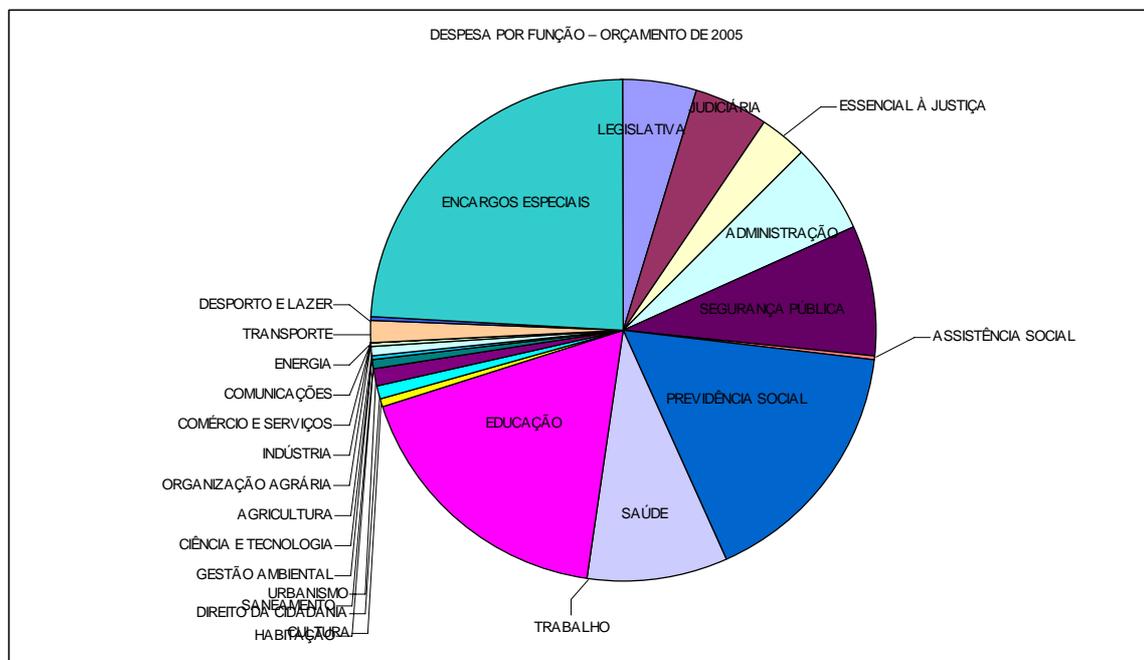
Gráfico II – Despesa por função no ano 2000



**Fonte:** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM. Elaboração do autor.

O contraponto a destacar, é a retomada do crescimento do pagamento dos encargos com a dívida, que 2005 será responsável por 24,30% do total do orçamento, semelhante ao patamar de 06 anos antes, quando atingiu em 2000 a casa dos 24,12%.

**Gráfico III – Despesa por função no ano 2005**



**Fonte:** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM. Elaboração do autor.

O orçamento total do Estado para o ano de 2000, segundo os dados da SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – foi de R\$ 2.498.000.015,11. Na análise dos gastos por função, verificamos a concentração dos gastos nas áreas da administração e encargos especiais, correspondendo à quase metade da execução, 49,40%. Já os gastos com educação, assistência social e saúde atingem o patamar de 17,25%, portanto, menos da metade do que se gastou com as atividades meio (como a função administração) e pagamento das obrigações com o endividamento público.

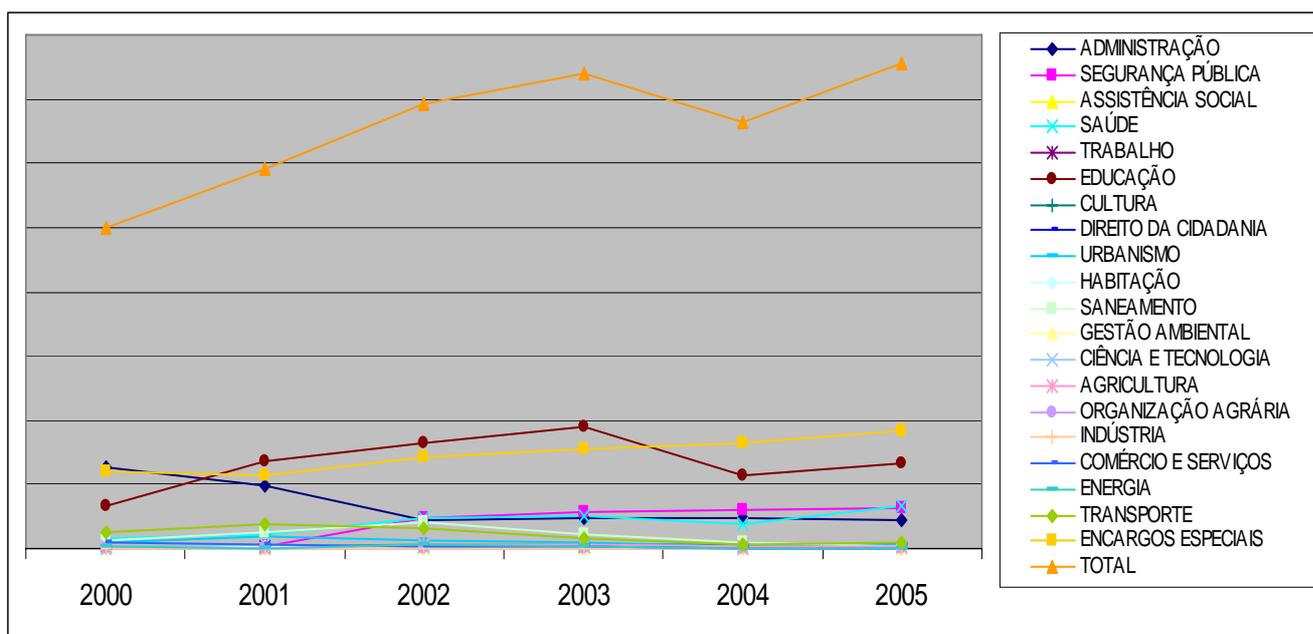
O ano de 2004 é singular em termos de análise, pois o orçamento é marcado pela propalada crise financeira do Estado<sup>16</sup>, portanto, do ponto de vista da sua execução, é caracterizado por uma anormalidade. De todo modo, o total das despesas nas diversas funções atingiu a casa dos R\$ 3.321.960.769,51. Educação,

<sup>16</sup> A crise, segundo o documento “Avaliação do Plano Plurianual 2004/2007”, p. 13, seria de natureza fiscal, tendo início ainda em 2003, decorrente na diminuição das receitas. Esta crise teria levado o Estado a contingenciar 40% das despesas de custeio de todos os órgãos da administração pública. Conforme dados de [www.seplan.ma.gov.br](http://www.seplan.ma.gov.br), acessado em abril de 2005.

Saúde e Assistência Social representaram 23,30%, enquanto que as funções administração e encargos especiais totalizam 31,82%. Destacando que o pagamento dos encargos com a dívida, neste ano, foi responsável por 24,80%, semelhante ao patamar de 04 anos antes, quando atingiu em 2000 a casa dos 24,12%.

Um olhar no gráfico abaixo, revela a evolução das diversas funções neste período. A linha em cima, destacada das demais, é o orçamento geral executado. Praticamente mantém ascendente em todo o período, com declínio em 2004. Em seguida, embaixo, encontram-se as linhas da educação, mais escura, e a dos encargos especiais. Vê-se que a função educação declina ao final do período analisado; diferente trajetória tem os encargos, que crescem em todos os anos.

**Gráfico IV – Evolução das Despesas por função de 2000 a 2005**



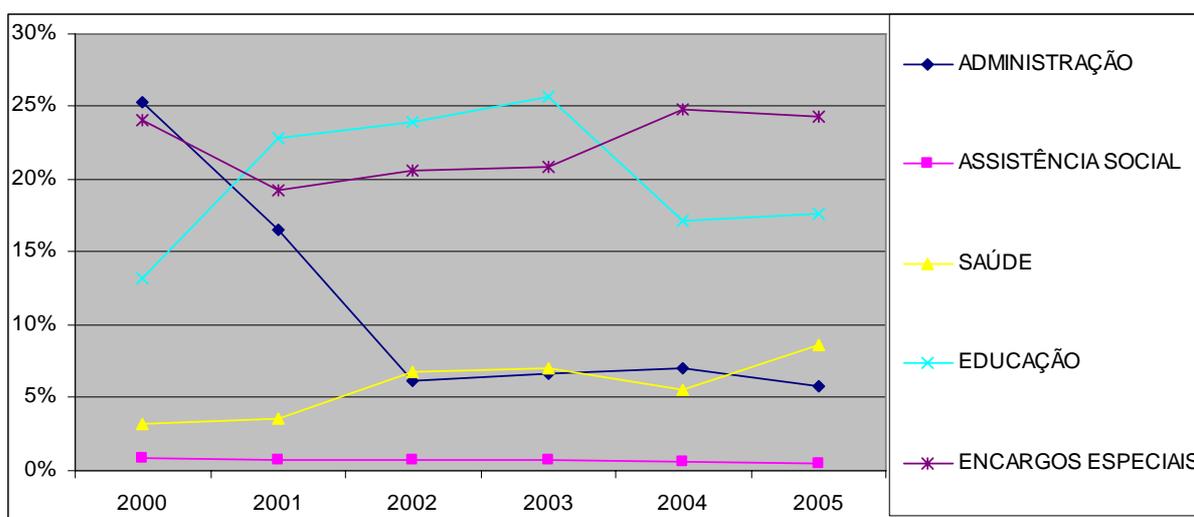
**Fonte:** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM. Elaboração do autor.

Desagregando a análise da execução orçamentária, ainda usando a classificação funcional, comparam-se os percentuais das funções educação, assistência e saúde, contrapondo-as às despesas das funções administração e encargos especiais, a fim de possibilitar um olhar mais detido sobre a orientação do Governo e suas prioridades.

Revela-se nestas áreas, que se diferenciam das demais em face do seu caráter vinculado, ou seja, estão inscritas com recursos obrigatórios, inclusive pelos

repasses do governo Central, também uma descontinuidade na sua evolução. Os encargos especiais continuam mantendo patamares elevados e na fase aparentemente declinante, entre 2000 a 2001, tinham as suas despesas incorporadas na função administração. Este período coincide com a existência da Gerencia de Planejamento – GEPLAN, um órgão de alto escalão administrativo que concentrava o comando do orçamento do Estado.

**Gráfico V – Comparativo da Evolução da Despesa por função em educação, saúde, assistência social com encargos e administração de 2000 a 2005**



**Fonte:** Anos 2000, 2001 e 2002. SEPLAN – Maranhão em dados 2003 / Anos de 2003, 2004 e 2005: MF/STN/COREM. Elaboração do autor

O orçamento de 2005 é marcado pela busca do ajuste das despesas face aos limites da receita. Segundo o Secretário de Estado do Planejamento, Simão Cirineu, a proposta orçamentária para 2005 fazia previsão de um déficit ordinário na casa dos R\$ 174 milhões de reais<sup>17</sup>. A execução mostrou que as funções de educação, saúde e assistência social, responderam por 26,87% das despesas, enquanto que administração e encargos especiais a 30,08%. Ao contrário do que foi previsto, a partir de dados preliminares, o orçamento de 2005 foi superavitário, evidenciando uma possível subestimação, conforme prestação de contas aprovada na Assembléia Legislativa:

As contas do governador José Reinaldo foram apreciadas pelos parlamentares conforme o parecer técnico do Tribunal de Contas do Estado (TCE), anexado à mensagem governamental nº. 020/2006 encaminhada ao Legislativo.

<sup>17</sup> Conforme matéria divulgada na página do governo [www.ma.gov.br](http://www.ma.gov.br), do dia 01/01/2004.

O referido relatório contemplou o exame dos demonstrativos e informações financeiras previstos na Lei 4.320/64, bem como a análise dos relatórios especificados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com o parecer do TCE, acatado pelos deputados na sessão de hoje, as contas examinadas encontram-se na forma consolidada, abrangendo a administração Direta e Indireta, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado. "Tal procedimento, segundo relatório, está compatível com o Princípio do Orçamento Unificado e da compatibilidade com o disposto no art. 50, III da LRF", afirma o parecer.

Conforme o relatório, as Diretrizes Orçamentárias do governo para o exercício de 2005 fixaram metas fiscais que foram atingidas pelo governo ao longo do ano que passou, destacando-se a obtenção de um superávit primário da ordem de R\$ 1,4 milhão, bem acima da meta de R\$ 392,2 milhões constantes da LDO.

Ressalta, ainda, que os créditos adicionais elevaram o orçamento de 2005 para R\$ 4,6 milhões, dos quais foram empenhadas despesas no montante de apenas R\$ 4,1 milhões. Fonte: <http://www.al.ma.gov.br/2006/11/14/Pagina10588.htm>

Apesar desta posição exaltadora da adaptação do governo às regras da LRF, comemorando-se o cumprimento das metas fiscais, fica demonstrado ao final deste período pesquisado que as funções que dizem respeito ao cumprimento das políticas sociais básicas não atingiram os patamares de crescimento do próprio orçamento global. A posição do governante na entrevista revela, ademais, a busca pela legitimação, e para isso lança mão dos supostos efeitos positivos de uma total adaptação à Lei.

Ao modo de uma conclusão, cabe repetir que tanto os governos de Roseana (1994 a 2002) quanto o governo de Jose Reinaldo (2003 a 2006), submetem o estado às ditames da LRF, mantendo as políticas sociais concretamente restringidas ao passo que asseguram os ganhos do capital financeiro, em escala nacional, ao assegurarem o cumprimento das metas fiscais.

## 5 CONCLUSÃO

As reflexões trazidas neste trabalho são frutos da pesquisa que tinha como objetivo inicial fazer a análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir dos seus determinantes econômicos e políticos, na implementação das políticas públicas no Maranhão no período de 2000 a 2005. Procurava-se responder alguns questionamentos iniciais acerca da lógica subjacente à existência dessa Lei no Maranhão.

No transcorrer da pesquisa, essencialmente centrada em levantamento de dados secundários, com apoio de bibliografia especializada, procurei desenvolver uma abordagem que fosse além das explicações aparentes sobre esse tema. Isto se concretiza, por exemplo, na abordagem da crise fiscal, que justifica a existência da Lei de Responsabilidade Fiscal, não como uma crise de financiamento, resultante do aumento dos gastos públicos, como defende Bresser Pereira, mas como uma crise originada das mudanças na natureza fisco-financeira, resultante da redução da base de arrecadação no regime salarial.

Desenvolvo a investigação a partir da criação da Lei no contexto das transformações do Estado. Nesse sentido, busquei respostas nos elementos estruturais e superestruturais do sistema capitalista que explicassem a lógica reformadora do Estado brasileiro. A Lei surge como mecanismo que altera a ação dos aparelhos estatais.

É via um processo de mudança na base material do Estado propriamente dito, através da reestruturação produtiva, que são impulsionadas as transformações estatais. A reação do trabalho ao avanço do capital se dá regressivamente, diminuindo, por exemplo, o número de greves. Intui-se neste ponto que a reestruturação produtiva, usando de medidas como a flexibilização das relações trabalhistas, afeta a representação sindical e sua capacidade de reação.

Nesse contexto, o Estado tem dificuldade para manter seus mecanismos de legitimação. Porém, os aparelhos estatais, dado sua característica fundamental de uma aparente autonomia relativa, busca o enfrentamento da questão social posta por esse novo momento do capitalismo. Mantém a garantia das políticas públicas reformando a sua própria natureza, sendo mais permeável às demandas das classes em conflito. Ou seja, ao garantir a defesa do interesse geral, assegura a legitimidade

necessária para manter o interesse da classe dominante no seio dos aparelhos de Estado.

As transformações do Estado brasileiro alteram a sua forma republicana, inspirada no federalismo norte-americano. Vale ressaltar que as mudanças se somam à trajetória de instabilidade da formação republicana no Brasil, posto que são questionadas, formal ou faticamente, as bases do federalismo, e da descentralização político-administrativa, que esse enseja.

A própria formação do Estado burguês no Brasil, em paralelo com a experiência de outros Estados nacionais, não eleva a Nação à condição de plena soberania, com independência para a tomada de decisões frente ao imperialismo. A classe dominante, em face desta forma específica do Estado burguês no Brasil, tem na ocupação dos aparelhos de Estado sua forma de sobrevivência: ora pondo os fins do Estado para a garantia dos negócios privados, ora apoderando-se de forma ilegítima, via as diversas formas de corrupção, dos fundos públicos.

Por isso que em toda a história dita republicana, a lógica tem sido a de centralizar as decisões no ente mais forte da federação, reduzindo ou anulando a autonomia das subunidades nacionais. O governo central funciona como pólo aglutinador das forças políticas e das frações de classe que a sustentam. E mesmo os momentos de maior descentralização político-administrativa serviram aos interesses dos estados federados mais fortes economicamente, onde também se localizavam as representações dos grupos dominantes economicamente.

A forma atritada de legitimação do Estado burguês no Brasil não impediu, entretanto, que fossem garantidas políticas públicas de corte social. Gestou-se um padrão de proteção social do tipo periférico, onde são atendidas pelo Estado algumas demandas das classes dominadas. Este tipo de Estado do Bem Estar Social tardio se consolida formalmente com a Constituição de 1988, desconstituída concretamente após a vitória do ideário neoliberal no País, sintetizada na eleição de Fernando Collor de Mello em 1989.

É com o governo Collor e seus sucessores, principalmente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), que se implantam e se aprofundam as políticas neoliberais. O atendimento das políticas públicas ocorre no padrão de “quase mercado”, solapando o seu caráter universal e público, dado que estas não se constituem como garantias estatais, pois são fornecidas por organizações sociais diversas, dentro do escopo da terceirização e privatização dos serviços públicos.

Essa lógica de fornecer as políticas públicas foi levada adiante a partir da reforma do Estado, tida como a forma de enfrentar a crise fiscal. Esta se tornou uma espécie de álibi para a consolidação das medidas neoliberais. O conjunto das ações do chamado ajuste fiscal resultou mais tarde na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano de 2000.

Nesse sentido, o estado do Maranhão, a despeito de sua fragilidade econômica, é protagonista na implementação do ajuste fiscal dos anos 90, adaptando-se ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Antes da implementação da Lei, os governos de Roseana Sarney (1994 a 2002) levaram adiante medidas que reduziram o contingente de pessoal, o Programa de Demissão Voluntária, que privatizaram empresas estatais e que terceirizaram os serviços públicos, realizando a sua própria reforma do Estado no Maranhão.

Após esta reforma do Estado no Maranhão, e sob a vigência da LRF, no período de 2000 a 2005, observa-se que os sucessivos planejamentos governamentais, expressos nos planos orçamentários plurianuais, pautaram, entre outros objetivos e metas, o desenvolvimento econômico do estado, reduzindo a pobreza e melhorando as condições materiais da população. Porém, por outro lado, nos mesmos planos orçamentários, fez-se constar a absoluta obediência às metas fiscais contidas na Lei.

As metas fiscais significam o estabelecimento dos limites de gasto com pagamento de pessoal, a manutenção dos limites de endividamento público e o pagamento das obrigações com dívidas já contraídas.

Pela análise dos dados levantados, os objetivos do estado, inscritos nas leis orçamentárias, em garantir as políticas públicas, colidem com a manutenção das metas fiscais. Isto ocorre em face da limitada base de financiamento público, posto que o Maranhão, em virtude da arrecadação própria insuficiente e da dependência do repasse do governo Central, não consegue cumprir com os compromissos postos nos planos governamentais.

Um exemplo do que isso significa é revelado com o atendimento prioritário às demandas com a dívida pública. No ano de 2000 a dívida atingiu a cifra de R\$ 4.624.286.000,00 (quatro bilhões, seiscentos e vinte e quatro milhões e duzentos e oitenta e seis mil reais), chegando em 2005 a R\$ 4.908.145.000,00 (quatro bilhões novecentos e oito milhões e cento e quarenta e cinco mil reais), sendo pago anualmente, com encargos, os juros da dívida, e as amortizações, o efetivo

abatimento da dívida, cerca de 12% em média do orçamento total do estado, ou mais R\$ 300.000,00 (trezentos milhões de reais).

Enquanto isso, o gasto médio com saúde ficou abaixo de 8% durante os 05 anos. Com a geração de trabalho, saiu de 0,39% em 2000 para 0,11% em 2005. Já a assistência social caiu de 0,84% em 2000 para 0,49% em 2005. Esses dados se repetem nas demais áreas sociais, revelando que há uma priorização dos gastos com endividamento público em detrimento da execução das políticas públicas, principalmente as políticas sociais.

Outra constatação do modo como o mecanismo da LRF se impõe, é observado na reação, de total adaptação, dos governantes e burocratas implementadores da Lei. Estes normalmente comemoram o cumprimento das metas fiscais, assumindo integralmente o viés ideológico da Lei e sua suposta capacidade de “moralizar” os gastos públicos.

Por fim, pela natureza desta pesquisa, a busca continuada pelo desvelamento dos liames que garantem a legitimidade das ações estatais, ou seja, dos fins do Estado, esta fica de certo modo inconclusa. De outro modo, as reflexões já postas, adiantam parte do caminho a ser percorrido, de sorte que a missão inicial se faz completa.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2 ed. São Paulo: Hucitec. 2002.

AÇÃO contra privatização da Companhia Energética do Maranhão deve ter novo julgamento. PROCURADORIA GERAL DA REPUBLICA. 1ª Região. Disponível em: <<http://www.prr1.mpf.gov.br/>. Acesso em: 10 abr. 2009.

ALMADA LIMA, V. F. S. **Reestruturação produtiva e relação salarial: tendências no Brasil nas décadas de 80 e 90**. Dissertação. 1996. (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão . UFMA, 1996.

ALMEIDA, L. F. Corrosões da cidadania: contradições da ideologia nacional na atual fase de transnacionalização do capitalismo. **Lutas Sociais**, n.1. São Paulo. Ed. Xamã. 1997

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez. 1995.

\_\_\_\_\_. **O novo sindicalismo no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Pontes Editora.1995.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n. 39, 1º semestre 1995, p. 3-40.

BAGGIO, Roberta Caminero. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá. 2006.

BARBOSA , N. M., CUTRIM, S. F , VIEIRA , E. DE A. A expansão da soja no Baixo Parnaíba e os impactos aos direitos humanos. In: **Observatório da Cidadania**, n. 03. Belém: FAOR, 2007.

BARBOSA, Frederico; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Natalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília,DF: IPEA, 2005.

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington – a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. mimeo.

BICALHO, L. C. **O capital: resumo literal (Condensação dos livros 1, 2 e 3)**. São Paulo, Novos Rumos.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988** / obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais– 12. ed. São Paulo. 2007.

\_\_\_\_\_.**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao). Acesso em: 02 mar. 2009a.

\_\_\_\_\_.**Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889**. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso em: 02 mar. 2009b.

\_\_\_\_\_. **Programa de Ajuste Fiscal.** Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/programa\\_ajuste\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal.asp)> Acesso em: 10 jan. 2009c.

\_\_\_\_\_. **Histórico das atividades orçamentárias.** Disponível em: <<http://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof>>. Acesso em: 10 abr. 2009d.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000.** Org. dos Textos e índice por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luis C; GRAU, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o mercado: o publico não-estatal.** In: Orgs.\_\_\_\_\_. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getulio Vargas. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova**, n.. 45, São Paulo. 1998.

\_\_\_\_\_. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34,1996.

CADERNOS DE DEBATE DO CEDAP. Disponível em: <[http://www.cedap.org.br/publicacoes\\_golpe\\_militar.htm](http://www.cedap.org.br/publicacoes_golpe_militar.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2008.

CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos.** n. 50. mar. CEBRAP. São Paulo. 1998

CARGA tributária bate recorde e atinge 38,8% do PIB em 2006, diz IBPT. **Jornal Eletrônico Folha Online.** Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u114848.shtml>> Acesso em 10/02/2008.

CARLEAL, Liana. **Mercado de trabalho, assalariamento e a crise do trabalho.** Fortaleza, V Encontro Anual da SEP. Sociedade Brasileira de Economia Política. 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da Republica no Brasil.** 12. ed. São Paulo. Companhia das Letras. 2002

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C.; CHAVES, J. V. **Gasto social: considerações metodológicas sobre a mensuração e análise.** CESIT. n. 02, set/dez, 2005. Disponível em <[www.eco.unicamp.br/cesit](http://www.eco.unicamp.br/cesit) >. Acesso em: dez. 2005.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do capital.** São Paulo: Xamã. 1996.

CORIAT, Benjamin. ; SABOIA, João (1988). **Regime de acumulação e relação salarial no Brasil: um processo de fordização forçada e contrariada.** Porto Alegre: Ensaio FEE, 1988.

COSTA, Márcia da Silva. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. **RBCS.** v. 20. n. 59.

COSTA, Walber Carrilho da. **Sindicalização e greves: história recente do movimento sindical brasileiro.** Disponível em: <<http://www.anpuh.uepg.br/historia-hoje/vol2n6/walber.htm>> Acesso em: 12 fev.2009.

CUNHA, A. S. **Os Impostos e a História.** Texto n. 258. Brasília: DF, UNB. nov. 2002.

ENGELS, F & MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista.** IN: Karl Marx e Friedrich Engels - Obras Escolhidas. V. 1. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1977, p.13 – 47.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1997.

ESTUDO aponta estabilidade de gastos sociais. **Folha de São Paulo.** 24 set. 2000.

FALLETI, Tulia G. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: SOUZA, Celina; DANTAS NETO, P. F. (Orgs). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Revan, 2006.

FARIAS, F. Bezerra. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas.** São Paulo: Cortez, 2000.

FEITOSA, Raimundo. M. M. **O desenvolvimento industrial do Maranhão: ensaio socioeconômico e histórico.** São Luis, mimeo.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Guanabara. 1987.

FIORI, Jose L. Ajuste, transição e governabilidade – o enigma brasileiro. In: TAVARES, M; FIORI, J. L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1993.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1976.

GOHN, Maria da Glória.. **Teorias dos movimentos sociais.** São Paulo: Loyola. 1997

GOVERNO José Reinaldo cumpre metas financeiras. **O Imparcial.** Disponível em: <<http://www.oimparcial.com.br/geral.htm>> Acesso em: 13 dez. 2006.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola. 2003.

IAMAMOTO, M. Villela. A questão social no capitalismo. In: ABEPSS. **Temporalis**, v. 2, n. 3., 2004.

KREIN, Jose Dari e OLIVEIRA, Marco Antonio. **Mudanças Institucionais e relações de trabalho: 1995-1998.** Anais da ABET, 1999.

KREIN, Jose Dari. **As mudanças institucionais e as relações de trabalho no Brasil após o Plano Real.** Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT/UNICAMP.Campinas, 2001

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese Doutorado. USP. 2005.

LIMONGI, Fernando Papaterra. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. v. 1. 8 ed. São Paulo: Ática. 1997.

MARANHÃO recebe nota dez do Tesouro em finanças públicas. **Jornal Pequeno**. Disponível em <<http://www.jornalpequeno.com.br/geral.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2006.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Administração. **Reforma do Estado - um novo modelo de gestão para o Maranhão**. São Luís, 1998.

\_\_\_\_\_. **Assembléia aprova prestação de contas do governador referente a 2005**. Disponível em: <<http://www.al.ma.gov.br/2006/11/14/Pagina10588.htm>> Acesso em: 13 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Instituto de Estudos e Análises Socioeconômicas do Maranhão. **Maranhão em dados 2003**. São Luís: Gerência de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão; IEASE, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8.051 de 19 de dezembro de 2003 – Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado do Maranhão para o período 2004/2007. **Diário Oficial do Estado**. 19/12/2003.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei de diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006. **Diário Oficial do Estado**. 19/04/2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Avaliação do Plano Plurianual 2004/2007**. São Luís, mar. 2005.

\_\_\_\_\_. Gerência de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Estado do Maranhão**. São Luis, 2002 (mimeo).

MARX, K. O capital. Crítica da economia política. **S. Paulo, Abril Cultural, col. "Os economistas"**, t. 1, v. 4, 1988.

\_\_\_\_\_. As lutas de classes na França de 1848 a 1850. In: Karl Marx e Friedrich Engels - **Obras Escolhidas**. v. 1. São Paulo: Alfa - Omega, 1977, p. 93 – 198

\_\_\_\_\_. O 18 Brumário de Luis Bonaparte. In: Karl Marx e Friedrich Engels - **Obras Escolhidas**. v. 1. São Paulo: Alfa - Omega, 1977, p. 203 – 285.

\_\_\_\_\_. Prefácio à contribuição a crítica da economia política. In: Karl Marx e Friedrich Engels - **Obras Escolhidas**. v. 1. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1977., p.300 – 303.

MÉSZÁROS, Istvan. A ordem da reprodução sociometabólica do capital. In:\_\_\_ **Para além do Capital**. Campinas: Boitempo. 2002

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo. Editora. 2003

MORAES, A. C. O projeto neoliberal e o mito do “Estado mínimo”. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 1, 1996.

NOVAS denúncias de irregularidades complicam ainda mais a candidatura de Roseana Sarney. **ISTO É**. 2002. p. 68

O,CONNOR, James. **USA**: a crise do estado capitalista. Tradução João Maia. Rio de Janeiro. 1977.

OLIVEIRA, W. **Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o progresso legislativo federal**. Coletâneas de Monografias. MF/STN. 2004

PAULO NETTO, José. Cinco notas a propósito da questão social. **Temporalis**. v. 2, n.3. Brasília:DF, ABEPSS, Grafile, 2001, p.41-50p

PEREIRA, Potyara A. P. Políticas de satisfação de necessidades no contexto brasileiro. In: \_\_\_\_\_ **Necessidades humanas**: subsídio à crítica dos mínimos sociais. São Paulo. Cortez. 2000

POCHMANN, Marcio. Mudança e continuidade na organização sindical brasileira no período recente. In: CARLOS, Alonso B.; MATTOSO, Jorge E. L. (Orgs.). **Crise e Trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado. São Paulo: Scritta, 1996.

\_\_\_\_\_. **Reestruturação Produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

POULANTZAS, Nicos. O Estado capitalista. In: **Poder político e classes sociais**. Tradução Francisco Silva. 2 ed. São Paulo. Martins Fontes. 1986.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução Rita Lima. 4. ed. São Paulo. Graal. 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A Revolução brasileira**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense. 1987.

\_\_\_\_\_. **Historia econômica do Brasil**. 40. ed. São Paulo, Brasiliense. 1993.

RIDENTI, Marcelo. **Classes sociais e representação**. 2 ed. São Paulo. Cortez. 2001.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. **República e federação no Brasil**. Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROSANVALLON, P. **A crise do estado providência**. Goiânia. Ed. UNB. 1997.

SAES, Décio. **A formação do estado burguês no Brasil (1888 – 1891)**. 2.ed. São Paulo. Paz e Terra.1990

\_\_\_\_\_. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. **Crítica Marxista**. v.1. tomo 7. São Paulo: Xamã. 1998.

SAMPAIO JR, P. A. **O impasse da formação nacional**. In: FIORI, Jose L. Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes. 1999.

SEGATTO, José Antonio. **Revolução e história**. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv63.htm>>. Acesso em 24 abr. 2008.

SILVA, Ilse. G. Os anos 1990 e a “reforma” do Estado brasileiro. In: **Participação popular e reforma do Estado brasileiro nos anos 1990: contradições e impasses. ano da tese .numero de folhas** . 2001, 288f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo. Malheiros. 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil. **Revista de Política Públicas**. São Luis, v.4, n. 1/2, p. 26-50, jan./dez.2000

\_\_\_\_\_. Teorias explicativas sobre a emergência e o desenvolvimento do Welfare State. **Revista de Ciências Sociais**. João Pessoa. n. 15. p. 29-42. set,1999.

SOUZA, Celina. Instituições políticas estaduais em um contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. In. SOUZA, Celina; DANTAS NETO, P. F. (Orgs.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SOUZA, Euzilânia Trindade de. **O programa de demissão voluntária no contexto da reforma administrativa do Estado do Maranhão nos anos 90: a relação entre ajuste fiscal e o emprego público**. 2003. 99f. São Luis. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2003

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004, p. 167-187.

RETOMADO o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade. Disponível em:<<http://www.stf.gov.br/arquivo/informativo/documento/informativo267.htm>> Acesso em: 10 mar. 2008.

OS TRIBUTOS no Brasil. Disponível em: < <http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm> . > Acesso em 11 mar. 2009

UNAFISCO SINDICAL. **Arrecadação Tributária nos 05 primeiros meses de 2007: desigualdades distributivas e desigualdades tributárias no Brasil**. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/notatecnica07.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/notatecnica07.pdf)> Acesso em 10 fev. 2008.

A VOLTA da Rainha de Espadas. Maria de Fátima Gonçalves. **O Estadão**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,a-volta-da-rainha-de-espadas,360681,0.htm>> Acesso em: 05 set. 2009.

WERNER, Alice H. e BENFICA, F. de Amorim. **Considerações sobre a constituição histórica da relação salarial fordista**: os casos estadunidense e alemão. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigo/1302>>. Acesso em: 12 fev.2009.

## ANEXOS

### ANEXO A - Lei de Responsabilidade Fiscal

#### LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

## CAPÍTULO II

### DO PLANEJAMENTO

#### Seção I

##### Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

#### Seção II

##### Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

#### Seção III

##### Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial,

evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

### CAPÍTULO III

#### DA RECEITA PÚBLICA

##### Seção I

##### Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

##### Seção II

##### Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

### CAPÍTULO IV

#### DA DESPESA PÚBLICA

##### Seção I

##### Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

#### Subseção I

##### Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

#### Seção II

##### Das Despesas com Pessoal

#### Subseção I

##### Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

- I - na esfera federal:
  - a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
  - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
  - d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
- II - na esfera estadual:
  - a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
  - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
  - d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
- III - na esfera municipal:
  - a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
  - b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

- I - o Ministério Público;
- II - no Poder Legislativo:
  - a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
  - b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
  - c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
  - d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- III - no Poder Judiciário:
  - a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
  - b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

#### Subseção II

##### Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

#### Seção III

##### Das Despesas com a Seguridade Social

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

#### CAPÍTULO V

##### DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, 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.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

#### CAPÍTULO VI

##### DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

#### CAPÍTULO VII

##### DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

###### Seção I

###### Definições Básicas

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

## Seção II

### Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

## Seção III

### Da Recondição da Dívida aos Limites

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

#### Seção IV

#### Das Operações de Crédito

##### Subseção I

##### Da Contratação

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

#### Subseção II

##### Das Vedações

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

- I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;
- II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

#### Subseção III

##### Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

- a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
- b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

#### Subseção IV

##### Das Operações com o Banco Central do Brasil

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

#### Seção V

##### Da Garantia e da Contragarantia

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

#### Seção VI

##### Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro

dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

## CAPÍTULO VIII

### DA GESTÃO PATRIMONIAL

#### Seção I

##### Das Disponibilidades de Caixa

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

#### Seção II

##### Da Preservação do Patrimônio Público

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

#### Seção III

##### Das Empresas Controladas pelo Setor Público

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição.

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

## CAPÍTULO IX

### DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

#### Seção I

##### Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

## Seção II

### Da Escrituração e Consolidação das Contas

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

## Seção III

### Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho;

II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

Seção IV

Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

#### Seção V

##### Das Prestações de Contas

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

#### Seção VI

##### Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

#### CAPÍTULO X

##### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Art. 61. Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes optar por:

I - aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre;

II - divulgar semestralmente:

a) (VETADO)

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

§ 2º Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes.

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 75. Revoga-se a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

Brasília, 4 de maio de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO

HENRIQUE

CARDOSO

Pedro

Malan

Martus Tavares

## ANEXO B - Quadro I - Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades

Infração	Sanção/Penalidade
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art. 24 § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, §1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder, ao término de cada ano, o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31, §1º, inciso II).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º).
Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). Proibição de receber transferências voluntárias (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).
Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Conceder Garantia sem o oferecimento de Contra-garantia determinada pela lei (LRF, art. 40, § 1º).	Detenção de três meses a um ano (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 § 5º).	Nulidade do ato (LRF, art. 40 § 5º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que com recursos de fundos, (LRF, art. 40, § 6º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 9º).	Condicionamento de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, § 9º).
Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 10º).	Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, § 10º).
Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Não liquidar integralmente as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano (LRF, art. 38, inciso II).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, §2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei. (LRF, art. 43, §§ 1º e 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos regimes de previdência social e não aplicá-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, § 1º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Inscrever, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea "b").	Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI).
Não cumprir, até 2002, o limite de Despesa com Serviços de Terceiros do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício de 1999 (LRF, art. 72).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Fonte: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)