



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Dívida Pública Federal: Uma Análise da Dinâmica da Ação do Estado
Brasileiro

LEDJANE MEDEIROS DOS SANTOS

BRASÍLIA

2011

LEDJANE MEDEIROS DOS SANTOS

**Dívida Pública Federal: Uma Análise da Dinâmica da Ação do Estado
Brasileiro**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Administração da
Universidade de Brasília, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Mestre em Administração.**

**Orientador: Prof. Dr. Luiz Guilherme
de Oliveira**

BRASÍLIA

2011

LEDJANE MEDEIROS DOS SANTOS

**Dívida Pública Federal: Uma Análise da Dinâmica da Ação do Estado
Brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração, e aprovada em 27 de outubro de 2011 pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Universidade de Brasília - UnB, PPGA
Presidente

Prof. PhD. Ricardo C. Gomes
Universidade de Brasília - UnB, PPGA
Membro Titular

Prof^ª. Dr^ª. Ana Claudia Farranha Santana
Fundação Universidade de Planaltina - FUP
Membro Titular

Santos, Ledjane Medeiros.

Dívida Pública Federal: Uma Análise da Dinâmica da Ação do Estado Brasileiro; Orientador: Luiz Guilherme de Oliveira. Brasília, 2011.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília - UnB, Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA.

1. Dívida Pública Federal. 2. Política Pública. 3. Agenda de governo. 4. *agenda setting*. 5. Processo decisório. I. Oliveira, Luiz Guilherme. II. Universidade de Brasília. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço tanto a minha família pela presença constante na minha vida, como a Deus, o meu orientador supremo, e aos meus amigos e amigas por sempre se fazerem presentes e me apoiarem ao longo desta desafiadora jornada, que é a de materializar uma idéia.

“Sabedoria é vencer-se a si mesmo; ignorância, em compensação, é ser vencido por si mesmo, por um si mesmo inferior que prevalece e triunfa sobre o superior.”

Sócrates

RESUMO

A estratégia do governo brasileiro para o controle da dívida pública federal vem passando por mudanças, desde a década de 1980, principalmente depois do período de redemocratização do país, quando se intensificaram as ações governamentais para o equilíbrio econômico da União. Os resultados dessas mudanças têm sido demonstrados por intermédio de pesquisas empíricas na área das ciências sociais, não se observando, entretanto, os exames do tema sob a perspectiva do processo decisório do governo brasileiro. Com o intuito de analisar a dinâmica da ação estatal em relação à política da dívida pública federal, investigou-se de que maneira decisões governamentais têm ocasionado mudanças nessa política. Para tal fim avaliou-se a fase do processo da política pública denominada *agenda setting*, na qual questões se tornam manifestas para os formuladores de políticas públicas, na procura por evidências de fatores que denotam terem originado a mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal brasileira. Foram realizados exames de provas documentais e da repercussão do tema fora das instituições políticas, tendo-se alcançado os resultados por meio do emprego do modelo analítico de políticas públicas, o *Punctuated Equilibrium Model*. Obteve-se como conclusão desses exames a indicação de que os fatores originários da mudança ocorrida na política da dívida pública federal a partir do ano 2000 foram a construção pelo governo federal de um novo entendimento a respeito da dívida pública federal e o apoio social para as mudanças propostas pelo governo para a política do endividamento, que criaram, dessa forma, as condições favoráveis à ascensão do tema à agenda de governo e as conseqüentes mudanças institucionais-legais levadas a efeito no mencionado ano; conclusão que confere maior visibilidade à dinâmica das idéias que transpassam a política do endividamento do país.

Palavras-chave: Dívida Pública Federal; Política Pública; Agenda de governo; *agenda setting*; Processo decisório.

ABSTRACT

The Brazilian government's strategy to control the federal debt has been undergoing changes since the 1980s, especially after the period of redemocratization of the country, when intensified government action for the economic balance of the Union. The results of these changes have been demonstrated through empirical research in social sciences, however, the examinations of the topic is not observed from the perspective of decision-making process of the Brazilian government. In order to analyze the dynamics of state action on the policy of the federal debt, we investigate how government decisions have caused changes in this policy. To this end we evaluated the stage of public policy called agenda setting, in which questions are made manifest to the policy makers in the search for evidence of factors that have originated the rapid change that occurred from the year 2000 in the control policy of the Brazilian federal government debt. Studies were carried out and documentary evidence of the impact of the subject outside of political institutions, and the results are achieved by employing the analytical model of public policy, the Punctuated Equilibrium Model. These tests indicates that the original factors of change that occurred in the politics of federal debt from the year 2000 were the construction by the federal government for a new understanding of the federal public debt and social support for change proposed by the government to the policy of debt, creating thus favorable conditions to the rise of the topic to the agenda of government and the consequent legal-institutional changes carried out in the year 2000; conclusion that gives greater visibility to the dynamics of ideas that runs through the country's debt policy.

Keywords: Federal Public Debt; Public Policy; Government agenda; agenda setting; decision-making process.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Teoria do <i>Punctuated Equilibrium Model</i>	41
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos gastos com os juros e encargos da dívida pública federal	11
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias de análise de mudanças em políticas públicas	38
Quadro 2 – Pronunciamentos do Ministro da Fazenda e do Presidente da República.....	61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Frequência do tema por quantidade de páginas no mês.....	60
Gráfico 2 – Pronunciamentos Oficiais – frequência dos problemas e soluções	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BC	· Banco Central
BNDES	· Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCF	· Comissão de Controle e Gestão Fiscal
FHC	· Fernando Henrique Cardoso
FMI	· Fundo Monetário Internacional
iFHC	· Instituto Fernando Henrique Cardoso
LRF	· Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	· Ministério das Comunicações
MF	· Ministério da Fazenda
MP	· Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPO	· Ministério do Planejamento e Orçamento
NPM	· <i>New Public Management</i> (ou Nova Gestão Pública)
PEF	· Programa de Estabilidade Fiscal
SIAFI	· Sistema Integrado de Administração Financeira
SPE	· Secretaria de Política Econômica
STN	· Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	1
1.1 - Contextualização.....	2
1.1.1 - A Evolução da Dívida Pública e as Medidas do Governo Brasileiro para o Equilíbrio das Contas Públicas	2
1.1.2 - A Dívida Pública na Perspectiva das Ciências Econômicas	3
1.1.3 - Problematização.....	5
1.1.3.1 - A Dívida Pública Federal sob a perspectiva da política pública.....	7
1.2 - Objetivos.....	9
1.2.1 - Geral.....	9
1.2.2 - Específicos.....	9
1.3 - Justificativa e Relevância	9
CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 - Políticas Públicas	15
2.1.1 - Tipologia das Políticas Públicas	17
2.1.2 - Estágios do Processo de Elaboração de Políticas Públicas	18
2.1.3 - Agenda Governamental.....	20
2.1.3.1 - Formação de Agenda Governamental e Processo Decisório	21
2.1.3.2 - Ciclo de Atenção Social.....	23
2.2 - Teoria Institucional – Breve Histórico	24
2.2.1 - Instituição - Diferenças Conceituais	26
2.2.1.1 - O Enfoque Estrutural.....	27
2.2.2 - Processo de Mudança Institucional.....	29
2.3 - A Corrente Neoinstitucionalista.....	32
2.4 - Perspectiva da Racionalidade Limitada	33
2.4.1 - A Racionalidade Limitada no Processo Decisório.....	34
CAPÍTULO 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	36
3.1 - Tipologia da Pesquisa.....	36
3.2 - Métodos de Coleta de Informações.....	36
3.2.1 - Características da Amostra	40
3.2.2 - Modelo do Equilíbrio Pontuado ou <i>Punctuated Equilibrium Model</i>	40
3.2.2.1 - Dinâmica do Modelo	42
3.2.3 - Delimitação da Pesquisa.....	43
3.2.4 - Limitações Metodológicas.....	44
CAPÍTULO 4 – ANÁLISES E RESULTADOS.....	45
4.1 - Análises da Política de Controle da Dívida Pública Federal Brasileira á luz do Modelo do Equilíbrio Pontuado	45
4.1.1 - Fase do Equilíbrio	46
4.1.2 - Via do Problema	51
4.1.3 - Via da Solução.....	54
4.1.4 - Via da ação Política.....	57
4.1.5 - Mudanças Institucionais a partir do ano 2000 na Política de Controle da Dívida Pública Federal Brasileira	59
4.1.6 - Repercussão das <i>Policy images</i> (imagens de políticas) na mídia impressa	60
4.1.7 - <i>Policy images</i> (imagens de políticas) nos pronunciamentos oficiais set a dez/1998.....	61
4.2 - Resultados.....	64

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES.....	68
REFERÊNCIAS	73
APÊNDICE A.....	80

Capítulo 1

INTRODUÇÃO

Mantendo-se em perspectiva o tema desta pesquisa, a dívida pública federal¹, procurou-se trabalhar o objeto “mudanças institucionais do governo brasileiro na política de controle da dívida pública federal realizadas até o ano 2000”. O objetivo de trabalhar esse universo foi o de identificar os fatores originários da mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal brasileira. A intenção foi de analisar a dinâmica da ação estatal por meio da investigação da maneira pela qual decisões governamentais têm ocasionado mudanças nessa política.

Assim, dividiu-se este trabalho em cinco capítulos. O primeiro capítulo contempla a introdução, a justificativa e a relevância desta pesquisa, bem como os objetivos e a contextualização. As idéias que permeiam essa última seção visam mostrar os condicionantes da visão dominante no trato da dívida pública como instrumento de política fiscal e estabelecer um novo ponto de vista para esse tema. Dessa forma, inicia-se com a evolução da dívida pública do período posterior à Segunda Grande Guerra, passando pelas medidas adotadas até o ano 2000 para o controle das contas públicas pelo Estado brasileiro. Depois é feita uma breve revisão da literatura sobre a dívida pública na perspectiva das ciências econômicas e, ao final, é estabelecida a proposta de análise da dívida pública federal sob o ponto de vista da política pública.

Além dos capítulos concernentes às análises e aos resultados da pesquisa, bem como o das conclusões, consta o capítulo de revisão de literatura, no qual são explorados quatro conceitos: Políticas Públicas, Teoria Institucional, Corrente neoinstitucionalista e Perspectiva da Racionalidade Limitada.

Por fim, é apresentado neste trabalho o capítulo dos procedimentos metodológicos, por meio do qual se procurou alcançar o objetivo final, que foi evidenciar os fatores originários da mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal brasileira.

¹ Para Silva et al. (2009) é o termo pelo qual se designa a soma das dívidas internas e externas do país que estão sob a responsabilidade do governo federal.

1.1 – Contextualização

1.1.1 – A Evolução da Dívida Pública e as Medidas do Governo Brasileiro para o Equilíbrio das Contas Públicas

Apesar de o governo brasileiro utilizar-se do endividamento público desde o período colonial (NETO, 1980, *apud* SILVA, CARVALHO e MEDEIROS, 2009), o uso regular deste como instrumento de política econômica se deu somente no período posterior à Segunda Grande Guerra, quando o Estado brasileiro adotou o modelo de desenvolvimento econômico denominado *Welfare State*.

As práticas amparadas pelo referido modelo, que consistiam na garantia estatal de padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos, se sustentaram até a década de 1970 quando, então, ocorreu a recessão mundial decorrente, segundo Giambiagi (2005, 2008), de duas crises do petróleo, a primeira em 1973 e a outra no ano de 1979.

Do início da década de 1980 em diante o governo brasileiro procurou juntar esforços para o controle do endividamento público. Nesse período, em que Bresser-Pereira (2007) destaca ter havido interrupção do ciclo brasileiro de crescimento econômico por causa do crescimento da dívida pública externa, Giambiagi (2005) ressalta a ineficiência governamental no controle da dívida pública, levando à inferência de que o controle dessa dívida ainda era ineficiente nessa década, a despeito das medidas governamentais adotadas.

Dos registros históricos que tratam do processo de controle da dívida pública brasileira na década de 1990 assinala-se a edição do Plano Real, em 1994, e o novo modelo gerencial de administração pública, implantado no ano seguinte,

Segundo Baer (2002), a partir das referidas medidas o Estado brasileiro, que desde a Constituição Federal de 1946 detinha a autonomia para interferir na economia do país, com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), teve a sua participação na economia reduzida ao papel de regulador, quando, então, foram descentralizadas as atividades que podiam ser absorvidas pelo mercado e o núcleo estratégico do Estado foi fortalecido para que pudesse concentrar as atividades de formulação e de empreendimento de políticas públicas.

Em 1997, a União assumiu a dívida pública mobiliária dos Estados Federados, do Distrito Federal e dos Municípios e, conforme realça Tavares (2002), no ano seguinte houve a

tentativa do governo federal de estabilizar a dívida pública por meio da edição do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, que previa economia de gastos do setor público.

Além das ações para a nova estruturação das organizações governamentais realizadas por intermédio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), o governo brasileiro intensificou, a partir de 1999, as medidas para o equilíbrio tanto das contas públicas quanto da dívida pública. Para tal fim, foram editadas novas medidas estruturais no ano 2000. Duas dessas medidas foram: a de responsabilização dos gestores públicos (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a de organização do orçamento público em conformidade com o planejamento governamental, materializadas no Plano Plurianual – PPA de 2000 a 2003. Com base nesta última, foi criado o Programa de Gestão da Política de Administração Financeira e Contábil da União², com o objetivo de conferir maior eficiência e melhoria ao gasto público.

1.1.2 – A Dívida Pública Federal na Perspectiva das Ciências Econômicas

Estudos voltados para a análise das medidas governamentais mencionadas no subitem anterior sobre a dívida pública federal, visando o controle das contas públicas, privilegiam a perspectiva econômica *stricto sensu*, enfatizando a repercussão fiscal do endividamento público na economia.

Nessa perspectiva de análise, conforme Silva et al. (2009), o conceito aplicado à dívida pública federal é de resultante da soma das dívidas internas e externas do país, que estão sob a responsabilidade do governo federal ou, de acordo com Pinto (2007), o conjunto de passivos (ou obrigações) da União sob o poder do mercado interno e externo.

A referida classificação da dívida em interna ou externa é realizada de acordo com a circunscrição da dívida. Silva et al. (2009) explicam que o que difere uma da outra é o fato de que se a dívida pública estiver em poder de residentes no país e na moeda corrente é classificada como interna; por outro lado, se ela estiver em poder de não-residentes do país e em outras moedas é considerada como dívida externa. Quanto à responsabilidade pela dívida pública federal, ela pode ser atribuída tanto ao governo federal (Tesouro Nacional e INSS), quanto ao governo central (Tesouro Nacional, INSS e BC), ao geral (governos federal, estadual e municipal) ou às empresas estatais.

Além dos referidos aspectos, dívida pública federal é também classificada, segundo

² Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000.

sua natureza, em contratual e mobiliária. A primeira decorre de contrato firmado entre o governo e terceiros e a segunda provém de títulos ofertados pelo governo, publicamente (por meio de leilão) ou diretamente (por meio da emissão de título), em virtude de exigência contratual ou legal (SILVA et al. 2009). Hermann (2003) acrescenta que, além das duas dívidas mencionadas, existe, também, a dívida decorrente da emissão de moedas pelo governo.

Para Silva et al. (2009), no que diz respeito à formação da dívida pública federal, esta ocorre, basicamente, a partir do momento em que determinada entidade governamental reconhece a existência de defasagem entre suas receitas e despesas e decide contrair uma obrigação, ou seja, uma dívida para com terceiros, com o intuito de cobrir essa diferença. Ressalte-se que as escolhas governamentais para cobrir a referida defasagem, além da dívida pública, podem também ser feitas por meio de “emissão de moeda, majoração de preços de bens e serviços, majoração ou criação de novos tributos e venda de ativos”. (GARSELAZ, 2000, p.24).

A explicação dada por Silva et al. (2009) para o governo se endividar diz respeito à forma de evitar a penalização de uma geração diante da ausência de crédito para o atendimento de despesas emergenciais ou para o financiamento de políticas públicas. Segundo o autor, ao contrair dívida o governo evita o aumento repentino nos impostos ou o corte em demasia de gastos, diluindo a obrigação de pagar por várias gerações de contribuintes, constituindo, então, o que denominam de “suavização intertemporal.”

As estruturas fiscal e técnica da dívida pública federal no Brasil envolvem uma complexidade que se mostra como das mais intrincadas. Para a adequação à dinâmica do mercado interno e externo da dívida pública foi criado um aprimorado sistema de fórmulas. A sua administração é realizada sob a égide de protocolos internacionais, com a utilização consensual, desde a década de 1990, da fórmula operacional (dívida/PIB).

Sobre o PIB³, Carneiro e Wu (2005) explicam que este é utilizado como variável de escala para facilitar comparações internacionais quando da correlação do total da dívida e do fluxo de toda a produção do país, viabilizando, assim, a mensuração da evolução do endividamento. Segundo Santos e Martins (2007), os resultados destes mensuramentos podem ser utilizados também para regular a poupança nacional, cujos efeitos podem ser:

Altos estoques de dívida externa em relação ao PIB acarretam o envio para fora das economias nacionais de grande parte do esforço de poupança local,

³ Indicador econômico que representa o Produto Interno Bruto.

pois implicam o pagamento de serviços e juros. Montantes elevados de dívida interna em relação ao PIB, por sua vez, representam uma significativa transferência da renda nacional ao setor financeiro, limitando a transformação da poupança em investimento (SANTOS e MARTINS, 2007, p. 125).

Há, então, uma tendência nas análises sobre a dívida pública em se concluir que, quanto mais equilibradas são as contas públicas, menos se necessita de endividamento público. Por outro lado, quanto mais desequilibradas forem as contas de governo, maiores serão as chances de aumento do endividamento do país e maiores também as chances de desequilíbrio das contas públicas.

1.1.3 – Problematização

Muito embora seja possível observar no tema “Dívida Pública Federal” aspectos de ordem econômica, fiscal, monetária política e social, na atual estrutura econômica brasileira, à dívida pública é atribuída a visão estritamente fiscal, por intermédio da qual o endividamento é adotado como instrumento ou meio de que dispõe o Estado para obtenção de recursos. Sob esse ponto de vista, então, apenas se torna fatível a análise dos resultados desse endividamento.

Carneiro e Wu (2005) demonstram papéis da dívida pública além do usual de instrumento fiscal. Um deles é o de “fator” agravante de conflitos políticos, quando há discussões sobre gastos públicos e carga tributária; o outro é de “elemento de risco” quando há diagnóstico de cenários econômicos considerados otimistas. No entanto, apesar de análises como essas, o ponto de vista fiscal da dívida pública denota ser o que prevalece nos trabalhos empíricos e na literatura acerca do tema.

Silva et al. (2007), por exemplo, atribuem à dívida pública a função de “instrumento” de política fiscal⁴ para financiamento de investimento público. Segundo os autores, a dívida pública também é utilizada para financiar despesas de governo, não apenas as emergenciais, como também as de caráter extraordinário. Essa visão é comum à de Hermann (2003) que, além de também definir a dívida pública como instrumento, acrescenta que ela faz parte de um conjunto de instrumentos que foram sendo criados com o tempo, pelo Estado, para o financiamento de suas atividades. Matias-Pereira (2009), por sua vez, atribui à dívida pública a função de meio, mediante o qual o Estado adquire recursos necessários à

⁴ Política que tem por objetivo a redistribuição de riqueza.

produção de bens e serviços para a sociedade.

González-Aréchiga (2004, p.03) reforça a característica fiscal da dívida pública ao colocar que esta deve procurar “estabelecer-se como uma ferramenta regular para a condução da política fiscal, a operação macroeconômica, a estabilização monetária e a abertura ordenada ao comércio e aos serviços internacionais”, deixando transparecer que, dessa forma, a dívida pública é compreendida e também apoiada pela sociedade.

Os trabalhos empíricos consultados e a literatura sobre a dívida pública denotam validar não somente o uso dessa como instrumento regular de política fiscal, como também a prática de acompanhamento da trajetória do endividamento público para o equilíbrio das contas públicas e da poupança nacional, além do uso de análises dos efeitos da dívida pública sobre a economia do país.

Os referidos trabalhos também sugerem que a estratégia de atuação do governo brasileiro para o controle do endividamento público, em linhas gerais, envolve o acompanhamento da trajetória do endividamento, por meio da análise de dados econométricos aliada às análises do cenário nacional e internacional. Tais pesquisas sugerem ainda que as decisões tomadas pelo governo, relativas ao endividamento público federal, são apoiadas nos resultados obtidos das referidas análises, de cujas decisões resultam programas; que, por sua vez, devem ser acompanhados sistematicamente para a verificação do alcance das metas delineadas pelo governo e, conseqüentemente, corroborada ou modificada a estratégia governamental.

Embora todas as mencionadas avaliações sejam relevantes para a discussão sobre o endividamento do país, não se observou nos citados trabalhos o destaque das decisões que acompanham a política da dívida pública federal e que por efeito podem se transformar em ações governamentais. Nas pesquisas realizadas sobre a dívida pública federal não foram encontrados trabalhos que evidenciassem as decisões que conduzem a política de controle da dívida pública federal, que poderiam complementar o entendimento dos seus resultados.

Analisando as informações supracitadas, infere-se que as decisões do governo brasileiro sobre o endividamento público, que se transformam em ações governamentais, são tomadas com base em exames efetuados do ponto de vista racional instrumental, subsidiada por análises contextuais de cenários macroeconômicos. O processo de escolhas, então, se fundamenta na lógica das conseqüências (MARCH, 1994), cuja decisão é voltada para a maximização dos resultados esperados.

Pesquisadores do processo de decisão em organizações públicas realizam estudos indicando que decisões fundamentadas em modelos macroeconômicos e teorias de decisão estatística nem sempre são tomadas de forma racional, em virtude da existência de obstáculos que limitam a racionalidade dos atores envolvidos no processo decisório (MARCH, 1994).

Com base nessas informações, conjectura-se que o processo governamental brasileiro de tomada de decisão, relacionado ao endividamento público federal, por ser entrecortado por interesses de atores e suas lógicas de atuação, pode não ser voltado para a maximização dos resultados.

1.1.3.1 – A Dívida Pública Federal sob a Perspectiva da Política Pública

Para averiguar, então, o processo de decisão que precede as práticas governamentais de controle da dívida pública federal, entendeu-se que o tema pode ser explorado sob o ponto de vista da política pública, que, para Laurence Lynn (1980, *apud* SOUZA, 2006), representa o conjunto de ações governamentais. Essa proposta traz para o estudo da dívida pública federal a possibilidade de reconhecê-la como um conjunto de ações do governo federal.

Um exame sob a referida perspectiva neste trabalho pode viabilizar a investigação das decisões que fazem parte do processo de formulação da política de controle do endividamento público federal no Brasil e, em consequência, favorecer a análise da ação estatal em relação a essa política. Partindo-se desse ponto de vista, a articulação entre dívida pública federal e política pública se dá no campo de conhecimento da política.

Ao se observar no primeiro subitem deste capítulo as mudanças institucionais realizadas pelo governo brasileiro para o ajuste das contas públicas, verificaram-se que, no ano 2000, o governo brasileiro realizou rápidas mudanças para o equilíbrio econômico do país, incluindo as medidas para o controle da dívida pública da União. A confirmação veio de Lopreato (2005, p.190), quando o mesmo afirma que medidas como as adotadas depois de 1999 para o equilíbrio da economia brasileira representaram o abandono pelo governo do tratamento “gradualista, apoiado em expectativas favoráveis de crescimento da economia”, em detrimento de medidas mais “duras” para o equilíbrio fiscal.

O referido autor ressalta que apesar do abandono das medidas graduais para o crescimento econômico do país, não houve a ruptura da “lógica de concepção da política fiscal”, que havia sido definida no primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

As afirmações de Lopreato (2005) conduzem à inferência de que, a despeito do não rompimento com a lógica inerente à política fiscal subjacente ao primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que ocorreu entre 1995 e 1998, o estado de mudanças gradativas, ou graduais, fora abandonado depois de 1999 por medidas que denotam ter causado ruptura com práticas anteriores.

A explicação dada por Loureiro e Abrucio (2004) para um estado de mudanças graduais é de que este resulta de uma sequência de medidas que vão sendo tomadas gradativamente e cada uma delas acaba influenciando a medida seguinte. Jones et al. (1999) sugerem que esse tipo de processo acontece em razão, não somente da incapacidade individual de lidar com temas multidimensionais, como, também, em virtude de grande quantidade de temas, que são trabalhados no nível técnico de organizações, fazendo com que o trabalho individual de trato dos temas seja realizado de forma paralela, ou simultânea. Então, as mudanças daí decorrentes são voltadas mais para pequenos ajustes. Por outro lado, quando há mudanças rápidas nesse processo, o comportamento gradual é abandonado.

Então, tomando-se por base todas as informações acima, a pergunta que se faz e que esta pesquisa pretende responder, com base na análise do processo de decisão governamental é: se havia um tratamento gradual das medidas para o controle da dívida pública da União até o ano de 1999 e esse gradualismo foi rompido a partir de então, **quais fatores originaram a mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal brasileira?**

1.2 – Objetivos

1.2.1 - Geral

Descrever, sob o ponto de vista do processo decisório do governo federal, os fatores originários da mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal brasileira.

1.2.2 - Específicos

- 1º. Demonstrar o processo de mudanças institucionais, para o controle da dívida pública federal, que antecedeu a condução do tema “dívida pública federal” à agenda decisória governamental de controle da dívida pública brasileira;
- 2º. Identificar os principais atores que participaram do processo de conversão da dívida pública federal em problema de governo;
- 3º. Destacar os fatores que, na evolução do processo de formulação da política de controle da dívida pública federal, originaram a mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 nessa política;
- 4º. Demonstrar as mudanças institucionais definidas pelo governo federal a partir do ano 2000 para o controle da dívida pública federal.

1.3 – Justificativa e Relevância

A lógica da atual fase do processo de globalização que vem sendo desenvolvida desde a década de 1990, segundo Lopreato (2005, p.184), não somente pôs “fim ao isolamento das políticas domésticas” como valorizou “a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras.”

As diversas crises financeiras internacionais que ocorreram desde a referida década têm servido de alerta para que os governos readequem as estratégias de desenvolvimento de suas economias, tendo em vista o processo de globalização econômica, que interligou economias e sensibilizou países ao menor sinal de crise.

Especificamente no caso brasileiro, uma das estratégias para o desenvolvimento econômico inclui a utilização, pelo governo federal, desde o período após a Segunda Grande Guerra, da dívida pública como instrumento de política fiscal, para financiamento das atividades governamentais. No entanto, devido à elevação do nível de endividamento público, desde a década de 1980 o governo vem envidando esforços para controlar essa dívida e, em consequência, manter o equilíbrio econômico do país.

Do controle governamental da dívida pública derivam efeitos que reverberam de forma direta na economia: quando o governo controla o nível do endividamento, não só sinaliza para os cidadãos os esforços governamentais para limitar gastos, como também avança para o equilíbrio da economia e indica para os investidores a capacidade de o país saldar suas dívidas. Essa confiança no país, em consequência, abre para o mercado financeiro a possibilidade de recorrer, quando necessário, a fontes de financiamentos, e, ainda, de poder atrair investidores externos para o país. Isso acontece porque, desde a década de 1990, no momento das análises externas para aferição da credibilidade do país a dívida pública é destacada e utilizada como indicador de financiamento público e de capacidade do país para honrar seus compromissos, daí a razão de Carneiro e Wu (2005) a considerar um fator de risco nesses tipos de análises.

Dessa forma, em virtude do papel central que a dívida pública tem alcançado no auxílio à redução de incertezas é que se decidiu privilegiar o tema nesta pesquisa. Outro fator que contribuiu para motivar este estudo foi a busca por conhecer o tema do ponto de vista das decisões e consequentes ações do Estado brasileiro que resultam na reserva de volume considerável de recurso, em programas de governo, para honrar essa dívida e na definição de metas para avaliação desses programas.

A Tabela 1 ilustra um exemplo dos gastos governamentais com os juros e encargos da dívida pública federal. Entre o ano de 1995, em que foi editado o Plano Real, fundamentava na idéia de equilíbrio das contas do governo (JALORETTO, 2009), e o ano 2000, quando foram executadas novas medidas para o alcance do mesmo fim, nota-se que os recursos gastos pelo governo federal com os juros e encargos da dívida tiveram trajetória ascendente, somente apresentando redução no ano 2000.

Tabela 1 - Recursos Gastos com os juros e encargos da dívida pública federal

Ano	Recursos gastos (em R\$ milhões)
1995	16.873
1996	19.492
1997	21.033
1998	30.812
1999	45.356
2000	38.835

Fonte: Relatório do TCU⁵.

Essas são informações que poderiam também ser interpretadas como resultantes das decisões governamentais relativas à política da dívida pública federal. No entanto são informações que não aparecem nas análises da trajetória dessa dívida.

Nos trabalhos de pesquisa que tratam do mencionado assunto, encontra-se, por exemplo, que inúmeros fatores ajudaram na redução dos valores do endividamento público e dos gastos governamentais com a dívida pública federal entre o ano de 1999 e 2000, tais como a economia realizada pelo setor público, em virtude da criação de metas para o superávit primário, a redução dos juros, o alongamento do perfil da dívida pública e as mudanças das medidas estruturais do governo para o ajuste fiscal. Esses trabalhos, contudo, não apresentam análises do processo de decisão que antecede essas medidas, que poderiam complementar as considerações acerca dos resultados da dívida pública e também orientar na correlação entre decisão governamental, programa de governo e necessidade social.

Então, com o intuito de examinar a dinâmica da ação estatal, arbitrou-se um período de investigação da maneira pela qual decisões governamentais tem ocasionado mudanças na política de endividamento público que se repercutem, por consequência, nos programas governamentais e alocações de recursos.

Dessa forma, alterou-se, nesta pesquisa, o enfoque da dívida pública federal, utilizando-se do campo de conhecimento da política, para trazer esse tema usual da ciência econômica para a ciência da administração, e investigou-se um momento específico de mudança na política de controle da dívida pública federal, ocorrido a partir do ano 2000; o que, em termos qualitativos, representou a reorganização da estratégia do governo brasileiro para o controle das contas públicas e, portanto, período posterior ao que Rückert e Borsatto (1999) indicam ter havido decisões governamentais para a contenção do gasto público.

⁵ Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas2001.pdf>

Tendo em vista a existência de lacunas a serem preenchidas na literatura das ciências da administração acerca das ações estratégicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro para o controle das contas públicas, acredita-se na relevância desta pesquisa para essa área do conhecimento das ciências da administração.

Devido ao fato de as referidas mudanças poderem gerar reflexo no processo de alocação de recursos leva a crer que esta pesquisa se mostra, também, relevante como instrumento de consulta aos avaliadores de desempenho de programas do endividamento público.

Assim, da consulta acima mencionada, avaliadores poderiam interpretar os resultados da política da dívida pública federal à luz das motivações que a tem conduzido e, assim, julgar a efetividade dos referidos programas em novos contextos. Haja vista a dificuldade demonstrada por Chagas (2010) para realizar a avaliação do desempenho de programas relacionados à dívida pública que, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento/MP (2011), não possuem a obrigatoriedade do uso de indicadores avaliativos por não serem considerados finalísticos, conforme abaixo:

Já foi visto que os programas orçamentários destinados ao pagamento e ao refinanciamento do serviço da dívida contratual e mobiliária apresentam substancial dotação orçamentária, em torno de R\$ 867,5 bilhões para o exercício de 2010, o que garante elevada materialidade e maior importância relativa se comparado com outros programas. Contudo, conforme também já visto, sabe-se que esses programas, que são compostos por ações do tipo operações especiais, são destituídos de objetivos e de indicadores e representam despesas com relação às quais não se pode associar um bem ou serviço. Não representam processos gerenciais que são avaliados quanto ao seu desempenho, sendo utilizados simplesmente como caixa, ou como reserva de recursos orçamentários, para cobrir as despesas com o serviço da dívida. Um processo de avaliação de desempenho quando não se tem produtos, metas ou indicadores fica inviabilizado (CHAGAS, 2010, p.25).

Com referência ao processo de avaliação de políticas públicas, Theoudoulou e Cahn (1995) já assentavam que a previsão de problemas futuros, por meio do estudo de políticas já existentes, se torna mais eficiente do que a busca por maior eficácia através da formulação e execução de novas políticas. Heidemann e Salm (2009) destacam que raramente os condutores de avaliações de políticas públicas estudam o *background* de uma política. Essa atitude revelaria informações valiosas a respeito das consequências que eram esperadas à época de sua criação e mudança, bem como dos temores e das suas potenciais consequências negativas.

Por fim, mas não menos relevante, acredita-se, que este estudo possa contribuir para dar ao cidadão melhor visibilidade das ações do governo brasileiro relacionadas à política de endividamento do país.

Capítulo 2

REFERENCIAL TEÓRICO

Estruturou-se este capítulo do trabalho em quatro tópicos. No primeiro tópico é feita uma revisão de trabalhos empíricos e literatura sobre Políticas Públicas: sua tipologia; estágios do seu processo de elaboração; agenda de governo; formação de agenda governamental; processo decisório e ciclo de atenção social. O objetivo é trazer não somente as discussões iniciais sobre o assunto como, também, novas abordagens.

No segundo tópico é feita uma breve revisão da literatura sobre a teoria Institucional, que é explorada neste trabalho de pesquisa não somente por ser a teoria cujas pesquisas fundamentais de John R. Commons ajudaram na percepção da estreita relação entre o processo de evolução social e as instituições (SIMON, 1979), mas, também, porque foi a teoria que lançou os fundamentos da corrente Neoinstitucionalista.

No terceiro tópico é explorada a Corrente Neoinstitucionalista, derivada da teoria Institucional, que advoga a idéia de que embora as instituições sejam importantes para o entendimento do processo de desenvolvimento econômico, podem ocorrer situações em que apenas elas não sejam suficientes para explicar a dinâmica dos fatos. Assim, outras variáveis como regras de comportamento e formas de pensar dos indivíduos podem interferir nesse processo.

A utilização da perspectiva da racionalidade limitada neste trabalho de pesquisa permite a interpretação de resultados de decisões como consequência de limitações na capacidade humana de trabalhar, ao mesmo tempo, grandes quantidades de informações vindas do meio externo. Tendo, portanto, como objetivo guiar à percepção de que decisões devem ser analisadas como resultantes não da procura por maximização dos resultados, mas pela busca do resultado satisfatório mediante as alternativas e condições de escolha.

Como há visões pouco consensuais entre teóricos das vertentes da teoria institucional sobre o conceito de instituição, objetiva-se neste tópico, também, demonstrar o debate teórico acerca do assunto. Cabe ressaltar que, nesta pesquisa, o conceito de instituição utilizado é o desenvolvido pelos pesquisadores neoinstitucionalistas que privilegiam a visão estrutural da instituição, ou seja, dos que a concebem como a organização e suas normas. Sob essa perspectiva, a reação do indivíduo que se localiza no interior da estrutura organizacional é analisada como resultante da provocação de fatores externos à instituição.

Existe outro debate teórico travado no campo institucional conduzindo à crença de que ainda não há unificação de opiniões sobre o processo de mudança institucional em virtude de divergências não somente quanto aos fatores que motivam tais mudanças, como, também, quanto à complexidade de fatores que envolvem o processo que leva a essas mudanças.

Então, para conduzir à apreensão do processo da mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal, utilizou-se, nesta pesquisa, o entendimento de Streeck e Thelen (2005, p.08, tradução nossa) de que “o processo de mudança institucional é marcado por momentos de incrementalismo e por momentos de mudanças rápidas, resultando em continuidade ou descontinuidade institucional.”

Por fim, no tópico relacionado ao modelo de análise de políticas públicas denominado de Modelo do Equilíbrio Pontuado, ou *Punctuated Equilibrium Model*, está a descrição da teoria fundamental, que, segundo Jones, Baumgartner e True (1999), ambienta o processo decisório com base na natureza das instituições de governo e na característica da racionalidade limitada dos decisores, com a intenção de evidenciar como podem ocorrer mudanças graduais e rápidas nas políticas públicas.

2.1 – Políticas Públicas

É importante destacar duas observações realizadas por distintos autores para se entender o que é uma política pública. A primeira observação foi feita por Theoudoulou e Cahn (1995) diante da percepção da impossibilidade de separar política pública de política, bem como do meio ambiente no qual ela é feita. A segunda observação para o entendimento de uma política pública foi realizada por Klaus (1997) e consiste em esclarecer a diferença entre as três dimensões da política: a dimensão material, *Policy*, a dimensão processual, *Politics*, e a dimensão institucional, *Polity*.

Para o último autor, *Policy* consiste da denominação dada “à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.”; por sua vez, *Politic* se relaciona aos “processos políticos”; e, por fim, *Polity* é um termo que designa a “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo” (KLAUS, 1997, p. 216).

Ao se pesquisar sobre a tradição dos estudos voltados à área de política pública, encontrou-se que ela é originária da Europa, onde os estudos se voltavam à análise do papel

do Estado e de suas instituições. No entanto, como área de conhecimento e disciplina acadêmica, Souza (2006) destaca que o início desses estudos se deu nos Estados Unidos e tinha como foco a ação governamental. Conforme colocado por Theoudoulou e Cahn (1995), merece destaque a importância que se deve atribuir a Harold Laswell, Charles E. Lindblom e Herbert Simon como fundadores dessa área de conhecimento e a Paul Sabatier pelo delineamento da política pública como subcampo da disciplina acadêmica Ciência Política.

Ainda para Souza, a contribuição de Lindblom à área da política pública foi com relação à proposta de inserção de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tal como relações de poder, bem como com a proposta de integração entre as diferentes fases do processo de decisão governamental. Laswell e Herbert Simon contribuíram para a área de conhecimento da política pública com, respectivamente, a inserção da expressão análise de política pública e o desenvolvimento do conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos.

No que diz respeito à definição de políticas públicas, ou *public policy*, há opiniões distintas na literatura específica sobre o assunto. Portanto, quando se lê Theoudoulou e Cahn, em 1995, e Souza, em 2006, a inferência que se faz é que ainda não se chegou à unificação conceitual sobre o tema.

Mead (1995, *apud* SOUZA, 2006) e Souza (2006) compartilham da visão de que a política pública é um campo pertencente ao estudo da política. Para o primeiro, a política pública é a responsável pela análise do governo “à luz de grandes questões públicas”, enquanto, para a segunda, a política pública, ao mesmo tempo que procura acionar o governo, procura efetuar análise dessa ação e, à medida em que for necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações, além de produzir repercussão na economia e nas sociedades.

Lynn (1980, *apud* SOUZA, 2006, p.24) considera a política pública um conjunto de ações governamentais, visão que se assemelha à de Dye (1984, *apud* SOUZA, 2006), quando define política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Essas visões também são comuns a Gelinski e Seibel (2008, p. 228), para os quais “políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas”.

Theoudoulou e Cahn (1995), já ressaltavam a divergência conceitual sobre o referido tema e, como contribuição ao estudo de políticas públicas, destacaram componentes de ideias e de elementos que se mostravam comuns na maioria das definições que encontraram sobre o tema:

1. **Na política pública a inação do governo é tão importante quanto a sua ação.** Ou seja, tanto o que o governo faz quanto o que intenciona, mas não o faz, também é política.
2. **Política pública deve envolver, também, atores informais.** Não somente todos os níveis de governo e atores formais.
3. **Política pública deve ser vista como algo mais amplo.** Não se limitando apenas às leis, ordens executivas, regras e aos regulamentos.
4. **Política pública é um curso intencional de ações.** Com um fim realizado por suas metas e seus objetivos.
5. **A Política pública é um processo contínuo.** A descrição de política pública, tanto no seu aspecto amplo quanto no seu aspecto restrito, a transforma em um processo contínuo, que envolve não somente a decisão de não colocar em ação uma lei, mas, também, as subsequentes ações de implementação, aplicação e avaliação.

Os referidos autores também expõem a capacidade que uma política pública tem de trazer contribuições relevantes, elencando-as: i) reconciliação de conflitos produzidos por recursos escassos; ii) estabelecimento de incentivos para cooperação e ação coletiva (que seria feita de forma irracional se não houvesse a interferência governamental); iii) proibição de comportamentos morais inaceitáveis; iv) proteção às atividades de grupos ou individuais por meio da promoção de atividades que são essenciais ou importantes para o governo; e v) produção de benefícios diretos aos cidadãos.

A despeito das diversas percepções acerca do conceito de políticas públicas, deduz-se que as análises e as decisões sobre políticas públicas revelam ainda ser realizadas para responder as questões básicas colocadas por Harold Laswell (*apud* THEODOULOU e CAHN, 1995, p.02), “*Who gets what, when and how?*”.

2.1.1 – Tipologia das Políticas Públicas

Existe a tipologia de políticas públicas clássica, que é a de Theodore Lewi (*apud* THEODOULOU e CAHN, 1995; SOUZA, 2006), que classifica a política de acordo com a sua natureza, seja ela regulatória, distributiva ou redistributiva. Para Theoudoulou e Cahn (1995) essa tipologia é que diferencia políticas na forma de impacto na sociedade e na relação entre os envolvidos na formulação da política.

Entretanto, para Lowi (*apud* THEODOULOU e CAHN, 1995), a função que o governo desempenha, seja de regulador, de distribuidor ou de redistribuidor, depende do

ângulo de visão da política de governo. Para ele, a longo prazo, todas as políticas governamentais podem ser consideradas redistributivas ou regulatórias. Isso porque, a longo prazo, cidadãos pagam, por meio de taxas, mais do que recebem em serviços ou, no segundo caso, decisões de governo para uso de recursos podem tão somente deslocar uma decisão particular para o uso de um mesmo recurso ou reduzir alternativas privadas sobre o mesmo. No entanto, o autor destaca que políticas de governo são feitas em curto prazo e com base em recursos escassos; daí esses tipos de políticas serem distributivas, sendo regulatórias as que claramente aumentam custos e/ou reduzem ou expandem as alternativas de indivíduos.

Estudos como os de Gelinski e Seibel (2008, p.228) apontam para uma nova tipologia de política pública, entretanto, no pano de fundo dessas novas classificações denota residir à classificação tradicional acima colocada por Theodore Lewi, ou seja, políticas regulatórias, distributivas ou redistributivas. Dessa forma, segundo Gelinski e Seibel as políticas públicas são tipificadas como:

- a) políticas sociais, que se desdobram em políticas de saúde, assistência, educação, emprego, renda ou previdência;
- b) políticas macroeconômicas, compostas pelas políticas fiscal, monetária, cambial e industrial; e
- c) outras políticas, nessa categoria se inserem as políticas científica, tecnológica, cultural, agrícola e agrária.

2.1.2 – Estágios do Processo de Elaboração de Políticas Públicas

A visão da política como processo, segundo Theoudoulou e Cahn (1995), se destaca das demais visões sobre políticas públicas e traz em si uma percepção comum da existência de demandas e sua consequente política. Para os autores essa sutileza muda o foco das análises em políticas públicas para o processo de formulação que se denominam *policy making*.

Pesquisas posteriores à Theoudoulou e Cahn (1995) ressaltam a predominância nos estudos sobre políticas públicas da percepção dessas como *policy processes* (VILLANUEVA, 2000). Essas ideias guardam sua origem em Harold Laswell, que apontava o fato de o modelo de decisão obedecer a uma sequência de sete fases: inteligência, promoção, prescrição, inovação, aplicação, terminação e avaliação. Sequência esta, depois trabalhada por Peter Deleon e Garray D. Brewer, em seguida, por May e Wildavsky, na sequência por Hogwood e

Gunn e, depois, por Anderson, cada um fazendo seu respectivo corte analítico e imprimindo novas terminologias.

O destaque feito nos estudos de Hogwood e Gunn (1984) é que, embora houvesse diferentes maneiras teóricas de tratar o tema política pública, havia uma suposição comum a essas teorias de que a política era a resposta às demandas nela colocadas e, portanto, existiam estágios por intermédio dos quais um determinado tema passava até a implementação da política pública. Para os autores, a despeito dessa aparente linearidade, esses estágios podem ser alterados e, conseqüentemente, não acompanham sempre a mesma seqüência devido a possibilidade de emergirem questionamentos em determinado estágio e que deveriam ter sido abordados em outras etapas.

Essa visão sequencial de estágios por que passam políticas públicas permanece em Souza (2006) que, ao tratar dos tipos de visões sobre políticas públicas, destaca o Incrementalismo e a visão cíclica. Sobre essa última visão, a autora explica que se trata de uma abordagem que privilegia tanto os atores do processo de formulação de políticas, quanto a fase de definição de agenda de governo. Essa última abordagem considera o processo pelo qual passam políticas públicas como um ciclo deliberativo, em que temas passam por etapas sucessivas que devem ser cumpridas até a implementação da política pública e sua posterior avaliação. Assim, a autora destaca as seguintes fases do ciclo: i) Definição de agendas; ii) Identificação das alternativas; iii) Avaliação das opções; e iv) Seleção das opções.

A Definição das agendas é um momento que envolve a procura por um tema por meio da identificação de problemas e de oportunidades que surgem em decorrência da necessidade de ação governamental (HOGWOOD e GUNN, 1984, p.07, tradução nossa).

Para Tinoco et al. (2007, p.86) na referida fase “Os problemas chamam a atenção dos governantes” e Gaetani (1997, *apud* GELINSKI e SEIBEL, 2008, p.236) complementam que os problemas que exigem a atuação do governo podem se originar de demandas de quatro “segmentos”: da sociedade civil, da esfera pública, da burocracia governamental ou de setores externos ao governo, como por exemplo, de órgãos não governamentais, que “têm função de aportar recursos ao sistema”.

A fase de identificação das alternativas é um momento em que, segundo Hogwood e Gunn (1984, p. 07), se chega à conclusão de que uma decisão se faz necessária e, então, a questão é formatada para “como” a decisão deveria ser tomada. Ou seja, se o tema deve ser

conduzido por vias políticas e administrativas normais ou se o tema deveria sofrer uma análise mais “objetiva e fundamental”.

A fase de Seleção das opções é aquela cujo resultado Tinoco et al. (2007, p.13, p.86) destacam como a fase da formulação da política, quando atores políticos, em um processo decisório, concebem a política. Dessa fase em diante, em que as políticas públicas estão desenhadas como planos, programas, projetos, sistemas de informação e pesquisas, são, então, implementadas, “postas em ação” (TINOCO et al., 2007, p.86). O final desse processo resulta na fase de avaliação da política, do monitoramento de resultados e que pode implicar em redefinição de problemas e de suas respectivas soluções.

Destaque-se que para Villanueva (2000), a despeito das diferenças terminológicas, agregadas com o passar do tempo, adotadas para cada fase do estágio a ser percorrido por um tema até se transformar em política pública, ainda persiste a mesma lógica para os estudos sobre políticas públicas, que é a correlação entre a política e a existência de um dado problema para o qual é eleito um curso de ações que, por sua vez, produzirão resultados que serão revistos ao longo do processo da ação.

2.1.3 – Agenda Governamental

De forma geral, Theoudoulou e Cahn (1995) destacam que o termo *agenda* se refere a uma lista de assuntos ou problemas para os quais atores do governo e de fora dele prestam atenção em um dado momento. Por sua vez, o termo *agenda setting* diz respeito ao estreitamento do conjunto de temas que os atores focalizarão, ou, como coloca Villanueva (2000, p. 29), “o conjunto de problemas, demandas, questões, assuntos, que governos selecionam e ordenam como objetos sobre os quais consideram que tem que atuar”.

Nos estudos de Cobb e Elder (1995), as agendas são classificadas como sistêmicas e institucionais, ou de governo. O primeiro tipo de agenda cobre assuntos reconhecidos como merecedores da atenção pública e de matérias de competência exclusiva de governo. Para que temas adentrem a agenda sistêmica é necessário, porém, que atendam a três requisitos: o primeiro é a atenção generalizada; o segundo é que tenha por parte geral do público o reconhecimento de que é necessário algum tipo de ação; e o terceiro é que o tema seja alvo de percepção comum de que ele é uma preocupação inerente a alguma unidade do governo.

Na agenda institucional, ou de governo, são inseridos temas que aguardam por consideração de decisores autorizados, como por exemplo, o Congresso, que tendem a

receber assuntos prioritários com base em deliberações dos decisores.

Cobb e Elder (1995) revelam a existência de um rito de trânsito de temas entre agendas. Segundo os autores, o habitual é que os temas passem antes pela agenda sistêmica e somente depois possam ser colocados na agenda institucional, garantindo, então a viabilidade do sistema político. Isso porque, havendo grande lapso de tempo para a movimentação do tema entre agendas, podem-se causar problemas ao *policy maker* (formulador de políticas), ou, em virtude das possíveis críticas ao sistema político.

Para os mesmos autores, um tema se revela como um conflito sobre questões processuais ou substantivas que se relacionam à distribuição de cargos ou de recursos entre dois ou mais grupos identificáveis. Assim, a formulação de um problema em tema na agenda governamental depende da interação dinâmica entre o que denominam de “iniciador” e o “dispositivo de disparo” do problema, que pode ser de origem nacional ou internacional.

2.1.3.1 – Formação de Agenda Governamental e Processo Decisório

Em Villanueva (2000) encontra-se que a decisão mais importante de um governo é a relacionada à escolha de seus assuntos e às prioridades de ação, ou seja, a sua agenda. Para o autor, a agenda é do governo; no entanto, os problemas que a compõem se originam e se configuram no sistema político, pois são preocupações de cidadãos que consideram serem assuntos pertinentes ao Estado e, conseqüentemente, ao governo. Para o autor, existem, três agendas a ser destacadas, a agenda do cidadão, a do Estado e a do Sistema político, todas exercendo influência na formulação da agenda de governo e cujas conexões se dão em decorrência da dinâmica das relações entre governo e sociedade.

Ainda para o mencionado autor, existem problemas cuja resolução é de obrigação constitucional do Estado, havendo muitos outros que, diariamente, orbitam a esfera do governo em busca de atenção e de solução. Alguns desses problemas são de interesse geral e outros são de interesse particular. No entanto, nem todos os problemas conseguem chamar a atenção dos governantes, mas tão somente aquelas questões que conseguem sensibilizá-lo, restando às que não o fazem ser tratadas de forma rotineira ou emergencial.

Com relação à formação de agenda, Cobb e Ross (2000) destacam o processo durante o qual preocupações e conflitos recebem atenção do governo e transformam-se em potenciais pretendentes a solução pelo setor público. Quando há a colocação de uma questão na agenda de governo, para Villanueva (2000) significa, implícita ou explicitamente, que o

governo encontrou um meio de dar uma forma aceitável para o público ao que foi definido como problema e, ao mesmo tempo, transformar o problema em algo que possa ser tratado pelo governo. O problema é que, segundo Cobb e Elder (1995), no processo de definição da sua agenda, o governo utiliza-se de um processo mal estruturado e instável para deliberar se deve prestar atenção à determinada questão, bem como para analisá-la e, finalmente, atuar sobre ela.

Outro problema destacado pelos referidos autores é a dificuldade de, após iniciado o processo de formação de agenda, identificação do momento em que termina essa fase e inicia-se a fase de deliberação sobre os assuntos da agenda. Nesse caso, os autores colocam que a decisão ocorre de forma arbitrária, tendo em vista a sutil diferenciação entre ambos os momentos.

Estudos sobre o relacionamento entre formulação de agenda de governo e a maneira pela qual as questões se tornam evidentes para formuladores de políticas vêm sendo realizados por Kingdom (2003) e Baumgartner e Jones (1991), que abordam a questão da valorização das ideias no processo de formulação de políticas públicas. Para Jones (2003, p. 409, tradução nossa) “É mais favorável entender o processo de formação de políticas públicas por meio da análise das escolhas humanas do que por meio do controle das políticas”.

Para Kingdom (2003) o ambiente político se assemelha à idéia de anarquia organizada pregada por Cohen, March e Olson (1972), antes em virtude do grande número de possibilidades de alternativas de escolhas que dispõe o decisor, do que pela ausência delas. Em ambientes como esses o processo de escolha ocorre mais no sentido de adaptar as soluções aos problemas que propriamente resolvê-los.

Para o referido autor, o sistema político trabalha com três fluxos: problemas, políticas e política. Para que um determinado tema consiga a atenção especial da macropolítica esses três fluxos devem se encontrar e formar o que denominam de *policy Windows* (janela de políticas), quando, então, no processo político se abre a possibilidade de ocorrência de grandes mudanças. Esse momento é captado por Baumgartner e Jones (1991) como o momento em que o tema ascende à arena macropolítica.

A compreensão alcançada por esses últimos autores denotam demonstrar que os estudos sobre o processo decisório, que foram inicialmente desenvolvidos por Simon (1979), em 1958, denotam ter tido continuidade, na medida em que prossegue o entendimento acerca da escolha humana e suas implicações sobre as políticas públicas e a administração pública.

2.1.3.2 – Ciclo de Atenção Social

Nas pesquisas de Baumgartner e Jones (1991) a sociedade é considerada um ator importante no processo de expansão de um dado tema para a agenda de governo. Os autores expõem que essa participação indireta da sociedade não somente demonstra que o problema apresentado pelos técnicos do governo foi socializado como, também, consolidado o apoio necessário para a realização de mudanças rápidas nas políticas públicas.

Os referidos pesquisadores explicam que a atuação da mídia no processo de captação da atenção da sociedade é fundamental para a mudança do ponto de vista a respeito de um dado tema e da transformação deste em problema de governo.

A explicação de como ocorre o referido processo de atenção pública é apresentada por Downs (2000) em seus estudos. O pesquisador coloca que o despertar social para um determinado problema ocorre em um ciclo que varia da alta intensidade de atenção até o desinteresse. Para o pesquisador, essa dinâmica é que determina quanto tempo a atenção deveria durar a ponto de fazer pressão política significativa e capaz de incitar mudanças. De acordo com Villanueva (2000), o grau de atenção, de esforço e de preocupação da sociedade torna-se maior quando os problemas conseguem completar o ciclo de atenção pública.

Para Downs (2000), o início do ciclo de atenção social ocorre de acordo com a natureza de alguns problemas e da interação entre os meios de comunicação e o público. Essa interação ocorre à medida que aumenta o grau de interesse público que, por sua vez, varia de acordo com a evolução do interesse dentro do que se denomina de ciclo de interesse público. O pesquisador divide esse ciclo em cinco etapas que se modificam em função do tipo de problema. A primeira etapa desse ciclo é a fase que precede ao problema, quando, apesar de não terem chamado a atenção do público, os problemas já são de interesse de especialistas e grupos de interesse.

A segunda e terceira etapas do ciclo de atenção social se consolidam quando o público, ao se alarmar diante da perspectiva de um problema ser maléfico para a sociedade, reage com euforia em prol da solução do problema que se apresenta. Daí, então, em virtude do reconhecimento da existência de relação entre problema e solução, bem como do alto custo do sacrifício social, passa a exercer pressão sobre os dirigentes políticos.

Na quarta etapa do mencionado ciclo, sucede a repentina diminuição do interesse público pelo problema em virtude da percepção, por um número crescente de indivíduos, da dificuldade e do custo para sua resolução. Dessa forma, ou desistem de pensar no problema,

ou se afastam dele, ou uma combinação desses comportamentos, resultando na extinção do desejo público de continuar prestando atenção ao problema. O ciclo, então, se completa quando o problema perde a atenção necessária para gerar pressão política suficiente e motivar mudanças.

A conclusão a que chega Downs (2000) em sua pesquisa é que no meio midiático a manutenção do interesse público em um dado problema tem que ser realizada de forma chamativa, apelando para o emocional do público. Para o pesquisador, essa necessidade surge em virtude da competitividade pela atenção que se acirra entre as notícias que diariamente circulam em periódicos e os entretenimentos televisivos.

2.2 – Teoria Institucional – Breve Histórico

A tradição da Teoria Institucional reporta-se à concepção dos teóricos norte-americanos Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel de que havia estreita ligação entre instituição e evolução econômica e social (CONCEIÇÃO, 2007). Os pesquisadores buscaram compreender o processo evolutivo econômico e social expandindo seus trabalhos em direção à formação e à evolução das instituições, a ponto de os estudos do mais proeminente dos institucionalistas, John R. Commons (SIMON, 1979), produzir *insights* às pesquisas iniciais de Herbert Simon, um sociólogo que se aprofundou no tema sobre a tomada de decisão organizacional. No ano de 1958, Simon rompeu com a linearidade dos estudos de Commons, motivando o surgimento de novas correntes de pensamento, cujas pesquisas se desenvolveram com base não somente no conceito de Instituição como, também, no conceito de Institucionalização.

Essa nova visão, advinda de novas correntes, ajudou a definir a forma como deveria ser abordada a teoria institucional e as aplicações práticas desta abordagem nas análises organizacionais. O resultado é que a aplicação destes conhecimentos em análises organizacionais produziu diferenças conceituais relevantes (SCOTT, 1987).

Simon (1979), em seus estudos iniciais, já colocava que a teoria clássica não conseguia mais dar conta dos acontecimentos produzidos em um mundo repleto de informações complexas. Ele acreditava que no universo das decisões organizacionais não cabia mais uma fórmula única para o administrador de uma empresa, porque, além da riqueza de informações disponíveis, havia, também, a incerteza que representava o futuro diante de todas as possibilidades que se apresentavam ao administrador. Daí porque Simon acreditava

que a minimização da incerteza poderia ser realizada sob os pressupostos das teorias comportamentais.

Segundo Scott (1987), e para Simon (1979), diante da existência de complexidades, os pressupostos das teorias comportamentais eram quase certamente mais próximos da realidade do que os da teoria clássica, porque a incerteza sobre o futuro e o excesso de informações que confundiam o Administrador representava uma dificuldade para a utilização de atitude racional pura na tomada de decisão em Organizações Empresariais.

Até a introdução das concepções institucionais, as organizações eram vistas como sistemas de produção e sistemas de intercâmbio. Para Scott (1987), a visão que se tinha das estruturas organizacionais era, praticamente, a de suas tecnologias, de suas operações, e de suas relações de poder cada vez mais dependentes de tais interdependências. Dessa forma, então, o Institucionalismo tornou-se um dos precursores da teoria comportamental das organizações.

A primeira abordagem institucional considerava a institucionalização como um processo de inculcar valores e enxergava a estrutura organizacional como um “veículo adaptativo” às características e aos compromissos dos participantes, bem como às influências e limitações do ambiente externo. Para a segunda abordagem, a institucionalização era como um processo de criação da realidade e o sistema institucional era considerado uma classe de elementos, na qual os sistemas de crenças eram institucionalizados. Essa classe se constituía, então, em uma classe distinta de elementos que podiam explicar a estrutura organizacional.

Na mencionada linha de pensadores, os trabalhos de Berger e Kellner (1973, *apud* SCOTT, 1987, tradução nossa) acresceram, à definição ampla de Instituição, a ideia de consciência, moldada por um conjunto de sistemas de crenças interligadas, associadas ao desenvolvimento da produção tecnológica, de burocracias, e da pluralização de modos de vida, como por exemplo, a diferenciação das esferas pública e privada. São essas crenças, sistemas e seus estilos cognitivos, associados e desenvolvidos de forma independente, que causam a propagação de organizações racionais econômicas, políticas e sociais. Por fim, a terceira abordagem institucional, que considerava as Instituições como esferas sociais distintas e mesclava a ideia de diversidade entre sistemas de crenças com a visão tradicional de instituição social.

Uma das mais influentes versões da teoria institucional das organizações é associada aos estudos desenvolvidos por Philip Selznick (1996), que trabalhou na intersecção entre burocracia e ambiente organizacional. A visão que Selznick (1996) tinha acerca da estrutura

organizacional era a de um veículo que atuava de forma adaptativa em reação às características, com os compromissos dos participantes e com as influências e restrições do ambiente externo. Para Selznick (1996, *apud* SCOTT, 1987, p.tradução nossa), a Institucionalização era “o processo adaptativo pelo qual passava a instituição em relação aos demais fatores”. Dessa forma, tanto o tipo de processo como a estrutura organizacional evoluíam ao longo do tempo por meio de adaptação, em grande parte não planejada, por meio de um processo historicamente dependente.

Mesmo possuindo visões distintas acerca do que vem a ser institucionalização, conforme colocam Hall e Taylor (1996), todas as versões são unânimes na busca por elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados.

2.2.1 – Instituição - Diferenças Conceituais

As novas correntes que ajudaram a definir a forma como se deveria abordar não só a teoria institucional, mas, também, as aplicações práticas dessas abordagens em análises organizacionais produziram diferenças conceituais relevantes (SCOTT, 1987) nas atuais abordagens.

A corrente dos institucionalistas da escolha racional e a dos sociológicos consideram a instituição como a solução para problemas de coordenação. Já os institucionalistas históricos consideram que a instituição funciona como “uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder” (THÉRET, 2003, p.229).

Para Hall e Taylor (1996 *apud* THÉRET, 2003, p.227), a distinção feita entre o institucionalismo da escolha racional, o Institucionalismo sociológico, e o Institucionalismo histórico deve se basear em perguntas do tipo “[...] Como vêm o processo de formação e de transformação das instituições?”

Em estudos recentes do novo Institucionalismo, são apresentados contextos que balizam o comportamento das instituições e que, em resumo, são comportamentos condicionados por fatores externos e por fatores internos às instituições. Dessas concepções, pode-se colocar que o Institucionalismo da escolha racional considera a instituição como exógena ao comportamento dos atores sociais e, assim, as mudanças institucionais que acontecem são em função de modificações na estrutura social, portanto, são decorrentes de pressões externas.

Por outro lado, os adeptos da corrente institucionalista sociológica e histórica consideram que as instituições são endógenas aos comportamentos dos indivíduos, pois estes, ao imprimirem suas percepções individuais acerca dos eventos externos, acabam afetando a organização.

Para os institucionalistas históricos as instituições representam os “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas” próprios da estrutura organizacional da economia política, destacando que, para essa teoria, o fato de se destacar a assimetria deve-se ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições (HALL; TAYLOR, 1996). Por exemplo, para North et al. (2009, p.259, tradução nossa) a instituição é *the rules of the game* (a regra do jogo), ou seja, corresponde a “padrões de interação que governam e restringem a relação dos indivíduos” e fazem parte deste conceito as regras formais, as leis escritas, as convenções sociais formais e, por fim, as normas informais de comportamento.

Portanto, as atuais abordagens conceituais sobre instituição transitam entre dois enfoques, o das instituições como variável independente, para a qual existe clara distinção entre instituição e organização (nesse caso, o indivíduo, que se localiza no interior da organização, é o possuidor da capacidade de provocar mudanças institucionais) e o enfoque estrutural das instituições, segundo o qual a instituição representa a própria organização (sendo o indivíduo aquele que se localiza no interior da estrutura organizacional e reage apenas quando provocado por fatores externos).

2.2.1.1 - O Enfoque Estrutural

Na polarização de abordagens conceituais sobre instituição, transita em um dos pólos as pesquisas iniciais de Douglass North (1990). São estudos que privilegiam o enfoque do agente interno à estrutura, com instituições endógenas aos comportamentos individuais, porque consideram que uma instituição representa o meio pelo qual as regras formais, as normas informais e suas características de reforço podem conferir aos atores maior credibilidade e força na relação com o Estado. Para o pesquisador, existe distinção entre instituições e organizações, onde aquelas são a norma e estas a representação de grupos de indivíduos que se unem para o alcance de objetivos comuns, a exemplo de uma cooperativa, que é uma organização econômica, de um partido político, que é uma organização política, e de clubes e igrejas, que são organizações sociais.

Diferentemente de North (1990), pesquisadores neoinstitucionalistas, como Streeck e Thelen (2005, p.09, tradução nossa), privilegiam o enfoque estrutural das instituições em virtude de as considerarem “blocos de construção da ordem social” e, dessa forma, representarem as próprias regras formais. Essas ao serem legitimadas pela sociedade organizada adquirem, então, a garantia necessária de credibilidade e as expectativas da sociedade em relação às decisões e ações dos agentes.

Um pensamento construído na forma colocada pelos referidos autores, resulta na consolidação de uma relação de “direitos mútuos e de obrigações para os atores”, onde há um grupo de *rule makers*, que produzem normas a serem observadas pelos *rule takers*, atuantes em ambientes em que há um terceiro elemento responsável pela verificação do cumprimento das normas; este processo, segundo os autores, é que garante a legitimação institucional. Sob o ponto de vista desses pesquisadores, se uma organização tem legitimidade social, então, ela é uma instituição. Esta diferenciação de conceitos em relação ao desenvolvido por Douglass North (1990) é que permitiu aos autores criarem um modelo esquemático no qual trabalham a diferenciação clara entre instituição e o comportamento dos atores, *rule takers*. Sob este ponto de vista, pactos e convenções somente se tornam instituições quando são de interesse público e não de interesse exclusivo dos atores envolvidos no processo.

Os referidos autores, apesar de reconhecerem que a decisão dos atores está vinculada à legitimação social, ressaltam que existe um espaço entre a instituição e o comportamento dos atores, que permite a participação destes nas decisões, cujo modelo é mais dinâmico e realista. A vantagem de um modelo embasado nesta concepção de instituição subjaz na clareza que traz à avaliação histórica de verificação da correspondência entre as mudanças políticas e as institucionais.

Exemplificando esta corrente de pensamento, no estudo *Institutional Change and Advanced Political Economies*, Steeck e Thelen (2005) trabalham a questão da ordem social com base no conceito de instituição. Consideram as instituições como bases da ordem social, visto que as veem com as próprias regras formais que, ao serem legitimadas pela sociedade organizada, adquirem a garantia necessária de credibilidade e passam a representar as expectativas da sociedade em relação aos atores.

A partir do momento em que as instituições são aprovadas pela sociedade é que se consolida a relação de expectativas mútuas, quando surgem de um lado os direitos para a sociedade e do outro a obrigação para os atores políticos.

Para Steeck e Thelen (2005), existe uma clara distinção entre o grupo dos *rule*

makers, aqueles que criam as normas, e o dos *rule takers*, os observadores das normas; e essa interação acontece em um ambiente em que existe uma terceira força responsável por verificar o cumprimento das normas. É deste processo, portanto, segundo os autores, que são legitimadas as instituições.

2.2.2 – Processo de Mudança Institucional

Com base nas distintas visões, a estrutural e a do agente, como fatores que influenciam nas análises das mudanças institucionais, pode-se levantar questões como: As mudanças institucionais são o resultado da decisão dos agentes ou decorrem da atuação da estrutura social? A organização muda em decorrência da atuação dos seus agentes ou continua a despeito da troca de seus agentes? Essa é a discussão teórica que denota prevalecer nos estudos dos institucionalistas.

Pierson (2004) considera que as mudanças institucionais acontecem em longos períodos de estabilidade institucional seguidos por momentos de mudanças rápidas, quando há pouca resistência e se abre uma oportunidade de reforma ou de mudança institucional que podem decorrer, por exemplo, de alterações ambientais, na estrutura de poder e, também, por transformações sociais em grande escala. O pesquisador ressalta três tipos de mudança institucional: mudança realizada em camadas, por conversão e por difusão.

As mudanças institucionais são compreendidas por Douglass North (2005), como incrementais, em larga escala e sem rompimento da sua linearidade, e, também, mudanças incrementais até forte ruptura. Para essa vertente de teóricos, que enfocam seus trabalhos nas mudanças institucionais incrementais, em que há forte ruptura histórica, os motivadores das mudanças são os membros das organizações, ou seja, a mudança é induzida por fonte interna à organização.

North (2005) trata, então, de cinco proposições sobre como as mudanças institucionais podem ocorrer:

- a. **Chave para a mudança institucional:** contínua interação entre instituições e organizações num *set* econômico de escassez;
- b. **Organizações com forças competitivas**, que investem continuamente nas competências e conhecimentos para sobreviver;
- c. **O quadro institucional fornece os incentivos** que ditam os tipos de habilidades e conhecimentos para se ter o menor custo de transação;

d. **As economias de escopo, complementaridades e externalidades de rede de uma matriz institucional** fazem a mudança institucional predominantemente incremental e dependente da trajetória percorrida. e

e. **Construções mentais dos jogadores:** moldam as suas percepções.

Na discussão teórica a respeito do processo de mudança institucional, há outra forma de análise, que é a colocada por Streeck e Thelen (2005), para compreensão dessa dinâmica. Além de não diferenciarem instituição de organização, concentram suas análises nas mudanças institucionais graduais e progressivas. Os autores consideram que o processo de mudança institucional é marcado por momentos de incrementalismo e por momentos de mudanças rápidas e cujo resultado pode representar a continuidade ou a descontinuidade institucional.

Para entender as causas de mudanças institucionais, os pesquisadores desenvolveram um modelo em que buscam identificar os seguintes elementos estruturais das instituições: a) quais são as propriedades das instituições que permitem que as mudanças possam ocorrer; b) de que maneira ocorre o incentivo por parte dessas propriedades para que os atores busquem mudanças; c) como estes atores poderiam ser conceitualizados; d) quais são as estratégias que se desenvolvem em ambientes institucionais e, por fim, e) quais as características das instituições que as protegem ou as tornam vulneráveis às estratégias de mudança.

Os referidos pesquisadores avaliam que as mudanças institucionais decorrem da influência de variáveis exógenas (externas ao comportamento dos atores sociais) e acontecem em função de modificações na estrutura social externa. Streeck e Thelen (2005) entendem que o contexto político e a instituição é que determinam as escolhas feitas pelos atores.

No modelo de análise de mudanças institucionais desenvolvido pelos mencionados pesquisadores, contemplam o exame ambiental para verificação do universo dentro do qual os atores podem atuar para mudar as instituições. Isso porque acreditam que o contexto político e as regras são dois fatores preponderantes para a explicação do tipo de mudança institucional, relegando a reação dos atores tão somente à atuação desses fatores.

Quando, por exemplo, existe um contexto político forte, os *veto players* protegem as instituições, embora não haja garantias de que novos elementos não sejam inseridos na instituição antiga. No entanto, em um contexto político fraco, os *veto players* não possuem forte poder de veto e, portanto, pouco podem fazer para mudar as regras existentes, havendo, neste caso, alta possibilidade de que as instituições possam ser mudadas, bastando que haja

regras ambíguas e/ou haja um *gap* entre as regras e a sua prática.

Com relação aos agentes que provocam este processo de mudança, segundo Mahoney e Thelen (2010), eles adotam comportamentos que levam às mudanças institucionais:

- a. **Revolucionários** – que nem sempre respeitam as regras e, de forma consciente, procuram eliminá-las;
- b. **Simbiontes** – subdividido em parasitários e mutualísticos. Os primeiros procuram benefícios pessoais por intermédio das instituições e os mutualísticos burlam as regras para obtenção de proveito próprio;
- c. **Subversivos** – os que adicionam paulatinamente elementos às instituições, de forma a conseguirem alterar o desenho institucional em seu proveito; e
- d. **Oportunistas** – não alteram as regras, apenas aguardam o momento propício para se utilizarem delas em seu benefício próprio.

Há pesquisas que se utilizam do exame de processos de mudanças institucionais aplicando-o à análise de políticas públicas. Segundo Pierson (2004), este tipo de análise ajuda não somente à compreensão do processo histórico de desenvolvimento de políticas, como, também, à compreensão dos resultados de políticas de governo.

Na referida vertente de pesquisadores estão Jones et al.(1999), cujos resultados de suas análises indicam que políticas governamentais e instituições podem manter processos de mudanças lentas e graduais, ou incrementais. Este estado de mudanças, porém, pode ser rapidamente interrompido e políticas de governo podem ser alteradas em resposta à nova agenda de governo de forma imprevisível.

Para Baumgartner e Jones (1991) a estabilidade alcançada por uma política no subsistema político decorre do processo denominado *feed back* negativo, que favorece a ação contínua dos monopólios de políticas ao amortecerem as pressões por mudanças.

Por outro lado, quando ocorre o processo que os referidos autores denominam de *feed back* positivo, há o desencadeamento do processo que culmina em mudanças rápidas nas políticas. Para que seja desencadeado esse processo, no entanto, faz-se necessária a combinação entre informação empírica e apelos emotivos, o que os autores denominam *policy image*.

A imagem política também está presente no modelo de Kingdom (2003), no entanto, ao contrário de Baumgartner e Jones (1991), ela não ocupa o papel central no processo de mudança em políticas públicas. Segundo esses últimos pesquisadores, a maneira como as

políticas públicas se ajustam ao fluxo de informações determina o impacto da explosão de atividades no sistema político, que produz, em consequência, mudanças em larga escala.

2.3 – A Corrente Neoinstitucionalista

A diferença que se acentua entre os institucionalistas e os neoinstitucionalistas, ou novos institucionalistas, concentra-se no alcance das análises. Enquanto os institucionalistas chegaram à percepção relacional entre burocracia e ambiente organizacional, os novos institucionalistas conseguiram alcançar um nível mais intra-organizacional, analisando os processos internos à organização, para, com base nos conhecimentos advindos, ampliarem seu campo de visão.

Nessa corrente de pensadores, que tem como um de seus iniciais representantes Coase, segundo Selznick (1996), estão inseridos os que rejeitavam os modelos que pregavam a racionalidade do administrador para a tomada de decisão, difundindo a ideia de que as instituições devem ser consideradas variáveis independentes e a atenção das análises deve se voltar às explicações cognitivas e culturais.

Nas primeiras abordagens neoinstitucionalistas, os pesquisadores Meyer e Rowan (1997, *apud* Tolbert e Zucker, 1999) procuraram analisar os processos internos e as influências do ambiente organizacional em busca de evidências da dependência do ambiente às molduras sociais. O trabalho deles enfatizava as modernizações sociais, que decorriam do crescimento da excessiva racionalização institucional, que incentivavam o aumento do número de organizações e a criação de molduras para as formas organizacionais existentes.

Na medida em que a abordagem neoinstitucionalista evoluía, viam-se despontar diferentes visões, modos de atuar e objetos distintos de estudo, ramificando a corrente de pensamento em três influentes escolas: Institucionalismo da escolha racional, Institucionalismo sociológico, e Institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 1996).

A contribuição da escola dos institucionalistas da escolha racional à Teoria Institucional foi a ideia dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação (HALL; TAYLOR, 1996) para que as instituições funcionassem e se desenvolvessem. Dessa forma, a possibilidade de realização de análises que permitissem a percepção de transações entre partes envolvidas eram introduzidas por intermédio de teorias que serviam de fundamento para a nova economia institucional e que, por sua vez, para Williamson (1981), se embasavam na proposição desenvolvida por John R. Commons de que a transação seria a

unidade básica da análise econômica. Essa concepção era útil na avaliação das capacidades de diferentes estruturas e na harmonização das relações entre as partes envolvidas em conflitos. Conhecimentos estes, que, de acordo com Hall e Taylor (1996), eram utilizados por Douglass North em estudos sobre instituições políticas.

Para Hall e Taylor (1996), o Institucionalismo sociológico surgiu do incômodo de sociólogos que tinham a intenção de trabalhar, no final dos anos 1970, na intersecção entre a prática organizacional burocrática e a cultura local. A preocupação desses teóricos se direcionava à busca pela relação entre o indivíduo e a instituição, por acreditarem haver interesses no reconhecimento da legitimidade do Estado e das próprias instituições.

Por fim, a corrente de pensadores institucionalistas históricos, por sua vez, surgiu como uma reação à perspectiva estruturo-funcionalista da ciência política dos anos 1960 e 1970, pregando o exclusivismo da racionalidade instrumental como forma de explicar comportamentos e se recusavam a aceitar a visão contingencial dos resultados das ações. (THÉREZ, 2003).

2.4 – Perspectiva da Racionalidade Limitada

Para March (1994, p.35, tradução nossa), processos de escolha organizacional, sob a perspectiva da racionalidade pura e instrumental, são fundamentados em modelos microeconômicos das teorias políticas de formação de coalizões, teorias de decisão estatística e de muitos outros modelos das ciências sociais. Segundo o autor, a perspectiva da racionalidade instrumental com a descoberta do fator “risco” como variável para o desenvolvimento de alternativas para lidar com as opções disponíveis ao “decisor”, foi ampliada e nela inseridas quatro novas dimensões à tomada de decisão dentro do sistema racional: o conhecimento, os atores, as preferências e as regras de decisão.

A percepção das novas dimensões à tomada de decisão foi fundamental para a modificação do que se conhecia até então sobre escolha racional. Foram abertas novas possibilidades para estudos com base na nova característica para o comportamento racional e, segundo Padget (1980), o novo paradigma da racionalidade limitada, desenvolvido inicialmente por Simon, para March (1994), se integrou às teorias convencionais de escolha racional.

March (1994) destaca que Simon, ao identificar o que denominou de fator de risco, contribuiu com nova dimensão e robustez à Teoria Racional e ajudou no desenvolvimento de

novos trabalhos para o aperfeiçoamento do conceito, chegando ao que denominou de Racionalidade Limitada. A descoberta dessa característica ligada à teoria Racional pura repercutiu positivamente nos estudos desenvolvidos pelos Neoinstitucionalistas.

Dessa forma, a elaboração mais comum do conceito das escolhas racionais nos estudos dos Neoinstitucionalistas é a das incertezas que cercam as futuras consequências de ações presentes. Segundo os estudos de March (1994), a consideração que se faz, sob o ponto de vista dos teóricos das escolhas racionais e dos economistas neoclássicos, é de que os decisores são levados a fazer escolhas com base nas consequências por eles antecipadas.

No entanto, os estudos de March (1994) apontam para a compreensão de que o ponto de vista neoclássico, que se baseia na idéia de que podem antecipar consequências, não se configura em certezas. Segundo o pesquisador, os decisores que compartilham das idéias dessa vertente de pensadores trabalham com um mundo ideal, dentro do qual presumem conhecer as probabilidades de vários resultados possíveis e, embasados nessa crença, desenvolvem atitudes mentais que resultam no seu condicionamento às ações que têm que tomar.

2.4.1 – A Racionalidade Limitada no Processo Decisório

Em 1990, os estudos de Douglass North já ressaltavam que a aproximação da perspectiva da racionalidade limitada ao processo decisório fazia com que fosse mais perceptível a crença dos economistas neoclássicos de que os arranjos institucionais permitem a tomada de decisão sem custos de transação. Afirmação essa retirada do ensaio de Coase (1960, *apud* North 1990, p. 15), para quem os economistas neoclássicos acreditam possuir todas as informações que permitiam “*the efficient competitive solution*”.

Ainda para North (1990), para decisões no mundo real, ao contrário das do mundo ideal, o tomador de decisão possui à sua frente informações complexas e multidimensionais, dado que no decisor inexistente a capacidade de processar todas as informações ao mesmo tempo, de analisar todas as alternativas e de avaliar todas as dimensões de um problema, a decisão que adotarem torna-se, conseqüentemente, incompleta.

Uma aplicabilidade dessa perspectiva da racionalidade limitada foi realizada por North (1990), na análise do comportamento individual. Ele percebeu que as instituições representavam o que denominou de extensão da forma como os seres humanos processam a informação e, portanto, isso ajudou North a compreender que as mudanças institucionais vão

sendo moldadas na medida em que acontece a interação entre organizações e instituições. Ou seja, na medida em que os indivíduos no interior das organizações, após o processamento que fazem das informações que possuem à sua disposição, vão realizando alterações institucionais.

Com a introdução da perspectiva da racionalidade limitada aos estudos sobre a tomada de decisão em órgãos públicos, March (1994) demonstra que se tornou mais provável a análise de que nem todas as alternativas podem ser conhecidas, de que nem todas as consequências são possíveis de serem consideradas e de que nem todas as preferências podem ser evocadas ao mesmo tempo. Essa nova dimensão da teoria racional no estudo das organizações, para Selznick (1996), possibilitou aos neoinstitucionalistas a realização de interessantes mudanças de foco.

Dessa forma, para Padget (1980) a racionalidade limitada se transformou em novo paradigma, desenvolvido inicialmente por Simon e, posteriormente, trabalhado por neoinstitucionalistas como Douglass North (1990) e March (1994). Esse último aplicou os conceitos da racionalidade limitada em seus estudos sobre o processo decisório público e alcançou a compreensão de que decisores, muito embora consigam ter um olhar simultâneo sobre todas as alternativas, não conseguem considerar as totais consequências de suas escolhas. Isso se deve à falta de conhecimento dos mecanismos de condução do processo que torna o resultado incerto para os tomadores de decisão.

Assim, a aplicação da perspectiva da racionalidade limitada por North et al. (2009) para análise do processo de desenvolvimento da ordem social denota continuidade da aplicação dessa perspectiva nos processos de decisão das organizações governamentais.

Capítulo 3

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os métodos são o ponto de referência para a “verificação da adequação de ideias e de questões para investigação empírica” (FLICK, 2009, p.17).

3.1 – Tipologia da Pesquisa

A Natureza da pesquisa é aplicada. Houve neste trabalho a pretensão de buscar a compreensão da questão do endividamento público brasileiro sob a ótica de um assunto relevante para a sociedade, o das políticas públicas, e assim procurar se aprofundar sobre o tema com base na análise do processo que o envolve. Com relação ao delineamento desta pesquisa, ele é observacional, em virtude da busca por observar a dinâmica da ação estatal, sem, contudo, efetuar modificações no objeto de estudo.

Esta pesquisa foi concebida com o objetivo de ser exploratória, dada a característica de busca por proporcionar maior familiaridade com o problema de pesquisa, que é a falta de demonstração do processo de decisão que segue a política da dívida pública federal. Para tanto, procurou-se explicitar o tema, a dívida pública federal, sob o ponto de vista que denota não ter sido ainda explorado pela produção acadêmica em ciências sociais, o da política pública.

Segundo Flick (2009), uma pesquisa desenhada para análise das peculiaridades de um caso concreto requer a utilização da abordagem qualitativa. Assim, utilizou-se dessa abordagem para a análise do processo de formulação da política de controle da dívida pública federal, com aplicação do método indutivo de abordagem.

3.2 – Métodos de Coleta de Informações

Com a expectativa de que os resultados desta pesquisa conduzissem à percepção da dinâmica da ação estatal em relação à política de controle da dívida pública federal, por meio das decisões governamentais que geram mudanças na referida política, definiu-se como orientação de pesquisa a evidência dos fatores que deram origem à mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal brasileira. Para o

alcance de tal propósito, realizaram-se as seguintes coletas de informações:

I. Coleta para o alcance dos objetivos específicos:

- 1º. Demonstração do processo de mudanças Institucionais para o controle da dívida pública federal, que antecederam à condução do tema “dívida pública federal” à agenda decisória governamental de controle da dívida pública brasileira;
- 2º. Identificação dos principais atores políticos que atuaram no processo de conversão do tema “dívida pública federal” em problema de governo;
- 4º. Demonstração das mudanças institucionais definidas pelo governo federal a partir do ano 2000 para o controle da dívida pública federal.

A coleta de informações foi realizada por meio de pesquisa em duas fontes distintas: A primeira é a fonte primária direta, de onde foram examinados documentos oficiais, cujo acesso é de publicação aberta, ou seja, são documentos cujas divulgações, segundo Scott (1990, apud FLICK, 2009), são de acesso franqueado a quem deles se interessar.

A outra fonte de informação foi o levantamento bibliográfico e os buscadores de internet, de onde se extraíram as acima referidas publicações. De sítios do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Banco Central, da Presidência da República, da Casa Civil, do Instituto Fernando Henrique Cardoso - iFHC, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União e da Secretaria de Orçamento Federal.

Para análise dos dados qualitativos obtidos das pesquisas documentais utilizou-se a forma especial de abordagem observacional, a análise de conteúdo (HAIR Jr, 2005), da seguinte maneira: realizaram-se leituras preliminares dos documentos obtidos, que depois foram colocados em ordem cronológica; recortou-se o conteúdo com base no seguinte tema: Crise econômica de 1998 no Brasil e medidas para a estabilidade fiscal.

II. Coleta para satisfação do 3º objetivo específico

Para destacar os fatores que, na evolução do processo de formulação da política de controle da dívida pública federal originaram a mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000, foi utilizada a técnica de confrontação, à luz do modelo do Equilíbrio Pontuado, ou

Punctuated Equilibrium Model, entre a situação observada e a construção teórica que fundamenta o referido modelo analítico de políticas públicas, desenvolvido, empiricamente, por Jones e Baumgartner (1999, 2003). Para esse processo de confrontação foram definidas as categorias de análise com base na teoria do equilíbrio pontuado.

Ao se observar o Quadro 1 tem-se as quatro categorias que serão analisadas. A primeira categoria é a fase do equilíbrio, quando ocorrem as mudanças incrementais, ou seja, nessa fase o tema permanece sendo trabalhado no âmbito dos especialistas no assunto. As demais categorias são as três vias que segundo o mencionado modelo conduzem a mudanças rápidas em políticas públicas, que são a via do problema, a da solução e a da ação política. Convém ressaltar que para Baumgartner e Jones (1991) o encontro entre a via do problema e a via da solução ocorre por intermédio da construção de imagens de políticas.

Categoria de análise	Interpretação
Fase do equilíbrio	Processo de mudanças graduais, ou incrementais
Via do problema	Construção e definição dos problemas
Via da solução	Ações governamentais que decorreram do entendimento entre os atores de que as soluções para o problema
Via da ação política	Ação estratégica desenvolvida entre os atores para manutenção da imagem criada.

Quadro 1: Categorias de análise de mudanças em políticas públicas

Fonte: Elaboração própria.

III. Coleta para definição da abordagem metodológica

Foram efetuados levantamentos na literatura metodológica (FLICK, 2009) sobre as abordagens teóricas para análise de políticas públicas, de forma a encontrar a metodologia que se adequasse à natureza do objeto de estudo: “mudanças institucionais do governo brasileiro na política de controle da dívida pública federal realizadas até o ano 2000”, bem como para investigação da questão norteadora desta pesquisa: quais fatores deram origem à mudança rápida que ocorreu a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal brasileira?

IV. Coleta das *Policy images* (imagens de políticas)

Baumgartner e Jones (1991) consideram a centralidade do papel da mídia na captura da atenção social para questões políticas e, para tanto, trabalharam as *policy images* (imagens de políticas) por meio da distribuição de frequência da propaganda de um dado tema na mídia em um determinado período de tempo.

Para esta pesquisa foi desenvolvida a estratégia de verificação da frequência de número de páginas por mês consultado em que o tema apareceu na mídia no período compreendido entre agosto e dezembro de 1998 no jornal Folha de São Paulo. A escolha desse jornal decorreu de conclusões a que chegou Soares (2000) em suas investigações sobre a repercussão da crise econômica de 1998 no jornalismo brasileiro. Segundo o pesquisador, nos meses de agosto e setembro de 1998 “O Brasil aparece ameaçado por um processo de especulação internacional, sofrendo o risco de uma grave crise financeira e cambial, que põe em risco as conquistas do real” (SOARES, 2000, p.16). Então, para verificar e ressaltar essas descobertas optou-se por aumentar a perspectiva temporal até o mês de dezembro do mesmo ano.

Dessa forma, realizaram-se as leituras preliminares do referido jornal que, posteriormente, foi colocado em ordem cronológica. Em seguida, realizou-se o recorte do conteúdo com base no tema: Crise econômica de 1998 no Brasil e medidas para a estabilidade fiscal e, por fim, quantificados os dados qualitativos com base na frequência de número de páginas por mês consultado em que o tema apareceu na mídia no período compreendido entre agosto e dezembro de 1998. A finalidade desse levantamento foi a de verificação da frequência da repercussão do tema na mídia impressa.

Outra estratégia desenvolvida foi a de realização de análise de conteúdo dos pronunciamentos oficiais realizados pelo Ministro da Fazenda, que tinha o papel central no processo de decisão do Governo FHC (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999), e pelo Presidente da República, o ator que mais influência exerce no processo de formação da agenda de governo (CAPELLA, 2005).

Segundo Baumgartner e Jones (1991) indicam o processo de condução do tema à arena macropolítica ocorre com a união de três vias, a do problema, a da solução, e a da política. No entanto, a ocorrência desse encontro só se torna possível por intermédio das imagens de políticas criadas no subsistema político. A intenção dos pesquisadores é demonstrar a dinâmica das idéias no processo que ocorre no referido subsistema. Portanto, os

mencionados pronunciamentos foram colhidos entre os meses de agosto e dezembro de 1998, quando, respectivamente, se iniciou a crise financeira na Rússia e quando o Ministro da Fazenda foi chamado a comparecer à Câmara e Senado Federal para explicação da estratégia adotada. Posteriormente colocados em ordem cronológica e analisados com base nas categorias de análise: Desequilíbrio das contas públicas, dívida pública, equilíbrio das contas públicas, estabilidade fiscal.

3.2.1 – Características da Amostra

O tipo de amostra é não probabilística intencional, escolhida em virtude da pretensão de trabalhar dentro do universo da dívida pública federal, utilizando-se, para tanto, o objeto de estudo: “mudanças institucionais do governo brasileiro na política de controle da dívida pública federal realizadas até o ano 2000”. Necessidade que surgiu em decorrência do trabalho direto, pela pesquisadora, com ações de programas relacionados ao orçamento da dívida pública federal e que, em consequência, demandam conhecimentos mais vastos sobre o tema.

Ressalte-se que por se tratar de pesquisa exploratória e a amostra ter sido escolhida por um processo não probabilístico, não existe, nesta pesquisa, potencial de generalização dos resultados.

3.2.2 – Modelo do Equilíbrio Pontuado ou *Punctuated Equilibrium Model*

Neste modelo teórico, seus idealizadores ambientam o processo de decisão com base nas instituições políticas e na perspectiva da racionalidade limitada, ou seja, abordam tanto a ação estrutural quanto a individual com o fito de demonstrar as restrições e oportunidades de mudança (CAPELLA, 2005). É um modelo que permite evidenciar a dinâmica do processo de formulação de políticas públicas, por meio da ênfase de dois elementos do processo político, que se relacionam entre si: a definição de temas e a composição da agenda.

O fundamental no mencionado modelo é buscar explicação de como um mesmo sistema institucional governamental de organizações e normas é capaz de produzir não só uma infinidade de pequenos ajustes, como também um número significativo de mudanças em larga escala com capacidade de romper radicalmente com práticas anteriores.

Os estudos de Baumgartner e Jones (1991) nesta área demonstraram que o processo político tanto pode produzir saltos, como pode experimentar períodos de quase completa estagnação. Isso acontece na medida em que os temas emergem ou retrocedem na agenda pública. Esta tendência em direção ao que denominam de equilíbrio pontuado é exacerbada pelas instituições políticas, sendo as imagens políticas as desempenhadoras do papel crucial de conduzir temas para além do controle de especialistas que atuam no âmbito de monopólios de políticas.

Isso explica por que certas ideias adquirem popularidade e se disseminam ocupando o lugar de questões que até esse momento eram centrais. Nesse modelo ocupa papel importante a construção de uma imagem da política pública proposta (*policy image*) e do contexto institucional que opera no processo de elaboração da imagem (GELINSKI, SEIBEL, 2008, p.232).

Em linhas gerais, para os autores, a ascensão de um determinado tema para a arena macropolítica do Congresso ou da Presidência é proporcionada em função da existência combinada de instituições independentes, de jurisdições sobrepostas e do acesso relativamente aberto a mobilizações. Paradoxalmente, a combinação desses fatores freia o ímpeto reformador, ao mesmo tempo em que viabiliza mudanças em larga escala. Isso se dá porque, uma vez que um tema ascende de um subsistema para a arena macropolítica, ele passa a ser trabalhado por uma variedade de atores, de diversas jurisdições, que por ele se interessam. Então, somente mediante tais mobilizações é que, segundo os autores, são produzidas mudanças em larga escala, conforme delineado na figura 1, abaixo:

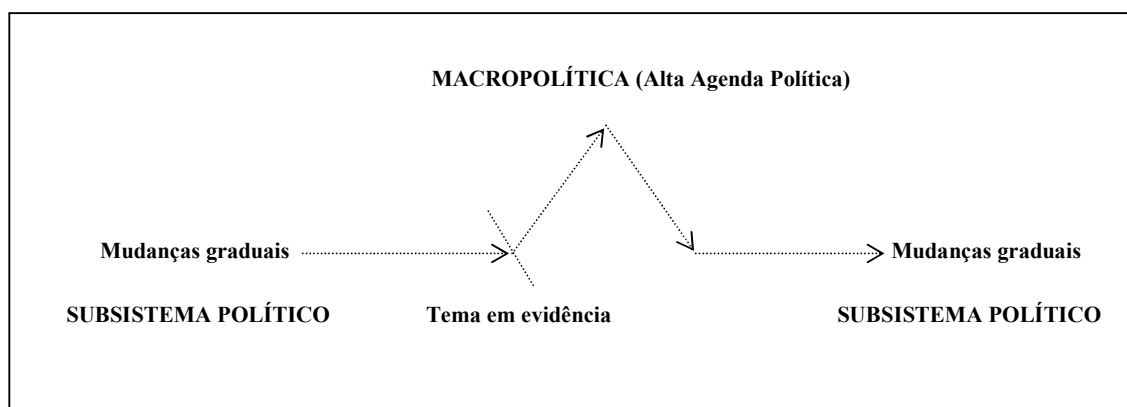


Figura 1: Teoria do *Punctuated Equilibrium Model*.

Fonte: Elaboração própria.

Assim como no modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdom (2003), não existe

correlação entre problema e solução no modelo do Equilíbrio Pontuado (CAPELLA, 2005). Para Jones e Baumgartner (1999) a união dessas duas vias ocorre apenas por meio das imagens políticas, ou *policy images*, não havendo, portanto, correlação entre causa e efeito.

3.2.2.1 – Dinâmica do Modelo

Para a compreensão de como um tema se transforma em problema de governo Baumgartner e Jones (1991) reservam à mídia o papel fundamental de difundir os problemas construídos no subsistema político e, desta maneira, possibilitam a união de diferentes vias de políticas, ou *policy venues*. Esta estratégia midiática, segundo os autores, ajuda na produção de rápidas mudanças em políticas públicas em virtude do que eles chamam de socialização do conflito, “*the conflict had been socialized to include the mass public*” (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p. 1050) e conseqüente solidificação das mudanças que são ajustadas na macropolítica.

Ainda segundo os referidos autores, a participação pública em processos de mudanças rápidas em políticas públicas ocorre de forma indireta apenas “*solidifying*” as mudanças, que ocorrem no nível da macropolítica. Para a sociedade participar desse processo é importante que haja disseminação midiática de imagens produzidas por atores no subsistema político, por um processo denominado de *feed back* positivo, e que essas imagens consigam captar a atenção social, que tende a aumentar na medida em que aumenta a disseminação da imagem negativa de um problema.

Por outro lado, quando não existe a interação entre um determinado assunto e a sociedade, para Baumgartner e Jones (1991) a tendência é que o tema permaneça no nível técnico e, então, o processo de decisão se restringe à comunidade de especialistas, ou “*experts*”. Assim, quando a mudança não encontra a via pública é sinal de que o processo é dominado pela minoria no subsistema político, onde o tema é tratado fora do ponto de vista social e onde ocorre o que os autores denominam de *feed back* negativo, um processo resultante da permanência do tema no nível técnico, ou monopólio de políticas.

Na dinâmica que permeia o modelo do Equilíbrio Pontuado, a expansão do tema para além do subsistema técnico se faz por intermédio da via de socialização do tema, por onde imagens políticas são construídas para transformação do tema em problema, posterior socialização e conseqüente validação das mudanças em políticas públicas.

Assim, as políticas públicas passam por períodos de estabilidade, em que as

mudanças acontecem de forma gradual, ou incremental, e períodos de mudanças rápidas, em que o rompimento da linearidade da política apenas ocorre em decorrência da união, feita por *policy images*, da via do problema, da solução e da política.

Com relação ao trabalho desenvolvido no subsistema político e na macropolítica, ainda segundo Baumgartner e Jones, ele se fundamenta na perspectiva da racionalidade limitada dos indivíduos, indicando a existência de incapacidade individual de lidar ao mesmo tempo com temas diversos e justificando a separação pelo governo das atribuições dos dois componentes do sistema político, o subsistema e a macropolítica.

Ao subsistema político é delegado o encargo de tratar temas de forma paralela, ou análoga, cabendo ao subsistema o encargo de realização de pequenos ajustes na política pública. Entretanto, quando um tema demanda a atenção governamental, no subsistema político esse é transformado em problema e então conduzido à macropolítica, que é o componente do sistema político definido pelo governo como o local de onde se torna possível o trato do problema de forma serial, ou individual, e de onde se podem realizar mudanças rápidas e em larga escala.

3.2.3 – Delimitação da Pesquisa

Para a realização do corte temporal utilizou-se num primeiro momento do método de coleta de informações em pesquisas bibliográficas, com a finalidade de pinçar os elementos que indicassem a existência de um caminho percorrido pelo governo federal, por meio das modificações institucionais, para o controle da dívida pública federal. Essa investigação foi realizada entre o período indicado pelas referidas pesquisas de utilização pelo governo federal da dívida pública como instrumento de política fiscal e o ano de mudanças estratégicas do governo federal brasileiro para o controle das contas públicas. Dessa maneira, a coleta de informações foi realizada no período compreendido entre a década de 1940 e o ano 2000.

Para as análises da sucessão de eventos institucionais que compuseram o quadro anterior e posterior ao da formação da agenda decisória governamental de controle da dívida pública brasileira que, por sua vez, ensejaram as mudanças na respectiva política a partir do ano 2000, dividiu-se logicamente o período de 1940 ao ano 2000 em três momentos. A partir dessa estratégia, utilizou-se a perspectiva temporal seccional de análise do objeto, com avaliação longitudinal.

O primeiro momento de análise foi, então, o compreendido entre o início da

utilização da dívida pública como instrumento de política pública e o da exaustão do modelo econômico do Bem-Estar Social, o *Welfare State*, ou seja, entre os anos 1940 e 1970.

O segundo momento se inicia na década de 1980, quando, após a exaustão do referido modelo econômico o Estado brasileiro passa a agir para o controle do endividamento público. Por fim, o terceiro momento concentra-se no ano 2000, quando as pesquisas empíricas indicam a criação de medidas rígidas do governo federal brasileiro para o controle da dívida pública federal.

3.2.4 – Limitações Metodológicas

Possíveis interferências na validação dos resultados desta pesquisa podem proceder de dois fatores: O primeiro, das características específicas do modelo de análise do Equilíbrio Pontuado que foram destacadas por Capella (2005, p.30). Segundo a autora, esse modelo não contempla “a visão de ciclos políticos como elemento crítico no processo de *agenda setting*”, isso porque os seus idealizadores consideram que as mesmas instituições desempenham o papel intertemporal de facilitar ou dificultar o acesso de um tema à agenda de governo.

Outro possível fator relaciona-se à utilização pela pesquisadora de informações extraídas do livro de Fernando Henrique Cardoso⁶ acerca das reuniões realizadas com sua equipe econômica. Essa estratégia foi utilizada diante da impossibilidade de acesso às atas das reuniões realizadas pela equipe econômica do primeiro Governo FHC.

No decorrer desta pesquisa descobriu-se que a Casa Civil, órgão responsável pela assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República⁷, não dispõe em seu acervo dos documentos produzidos na gestão dos ex-presidentes. Descobriu-se, também, que atualmente cabe ao ex-presidente o encargo de cuidar do acervo de documentos do período da sua gestão. Dessa forma, o ex-presidente FHC fundou o Instituto Fernando Henrique Cardoso - iFHC⁸, na cidade de São Paulo, que também existe de forma virtual, na internet.

Após tentativas infrutíferas de pesquisas tanto no acervo virtual do iFHC como através de solicitações feitas via e-mail, decidiu-se utilizar a estratégia, acima descrita, de utilização do livro do FHC. Para minimizar possíveis vieses, procurou-se acrescentar informações complementares de outras fontes que tratassem do fato descrito por FHC.

⁶ A arte da política: A História que vivi. Ed. Record, 1ª edição, 2006.

⁷ Disponível em: < <http://www.casacivil.gov.br/sobre/COMP>>. Acesso em: 01/07/2011.

⁸ Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/index.php?module=main>>. Acesso em 01/08/2011.

Capítulo 4

ANÁLISES E RESULTADOS

4.1 - Análises da Política de Controle da Dívida Pública Federal Brasileira à Luz do Modelo do Equilíbrio Pontuado

Conforme visto no referencial teórico, Villanueva (2000) chama a atenção para a dominância nos estudos sobre políticas públicas do entendimento de que a política é um processo e, dessa forma, cada estágio do processo político corresponde a uma fase que demanda decisões de governo.

Nesta seção é feita a análise de um dos estágios do processo de formulação de políticas públicas para investigar os fatores que no processo decisório do governo federal denotam ter originado a mudança rápida que ocorreu na política de controle da dívida pública federal a partir do ano 2000. Esse estágio é denominado por Jones e Baumgartner (1999) de *agenda setting*, a fase em que o “conjunto de problemas, demandas, questões ou assuntos, que governos selecionam e ordenam como objetos sobre os quais consideram que tem que atuar” (VILLANUEVA 2000, p. 29, tradução nossa).

Para tal fim, as análises desta pesquisa foram confrontadas com o modelo analítico de políticas públicas desenvolvido por Jones e Baumgartner (1999) denominado de Modelo do Equilíbrio Pontuado. Utilizado por apresentar a proposta de exame não somente de períodos de estabilidade como também de períodos de mudanças rápidas em políticas públicas.

A teoria do equilíbrio pontuado contempla a idéia de processamento de mudanças graduais em políticas públicas no subsistema político e a ocorrência de mudanças rápidas, ou radicais, processadas no nível da macropolítica. Essa ascensão de um determinado tema do subsistema até a macropolítica decorre, então, de fatores que atraem a atenção governamental para o assunto e este, então, é convertido em problema e inserido na agenda de governo para a etapa posterior de decisão governamental, rompendo, assim, a linearidade da trajetória da política.

Na dinâmica do referido modelo não há necessariamente ligação entre o problema e a solução porque são vias que somente se encontram por meio da articulação de ambos com a via de imagens de políticas, ou *policy images* (BAUMGARTNER e JONES, 1991). Quando

ocorre esse encontro, abre-se a via da ação política necessária à realização de mudanças em políticas públicas. Assim, segundo os autores, as políticas públicas passam por períodos de estabilidade, em que as mudanças acontecem de forma gradual, ou incremental, e períodos de mudanças rápidas, em que o rompimento da linearidade da política apenas ocorre em decorrência da união da via do problema, da solução e da ação política.

Dessa forma, o processo de análise da política de controle da dívida pública federal nesta pesquisa foi dividido em quatro fases:

- 1º. Fase do equilíbrio: mudanças institucionais realizadas de forma gradual, decorrente do processo de *feed back* negativo. Esse processo resulta da permanência do tema no nível técnico, ou monopólio de políticas, e, conseqüentemente, restrito à comunidade de especialistas;
- 2º. Via do problema: como são definidos os problemas e difundidas as idéias por meio do processo de *feed back* positivo, resultante da difusão da imagem política criada no subsistema político;
- 3º. Via da solução: ações governamentais decorrentes do entendimento entre os atores de sua efetividade para a solução do problema e a imagem política criada no subsistema político para sustentar essas decisões;
- 4º. Via da ação política: atores difundem a ação estratégica desenvolvida entre eles para manutenção da imagem de políticas criada no subsistema (feita por meio de retórica, símbolos e análises).

4.1.1 - Fase do Equilíbrio

De acordo com Hermann (2003, p.03), no contexto internacional, até por volta dos anos 1940 a dívida pública, ou endividamento público, era utilizada pelos países capitalistas como “fonte excepcional de financiamento do Estado” e servia, então, para o atendimento das despesas excepcionais de governo. Entretanto, o crescente aumento das despesas de países que participaram da Segunda Grande Guerra, bem como dos que adotaram o modelo de desenvolvimento econômico intitulado de *Welfare State*, ou modelo do Bem-Estar Social, transformou o endividamento público em “instituição regular” integrando-a aos instrumentos de política econômica de governo.

O referido modelo econômico foi empregado por Estados intervencionistas e

baseava-se nos princípios norteadores de reunião de recursos nacionais e na partilha de riscos para a garantia estatal de padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. No entanto, em virtude da baixa de credibilidade dos Estados que dele se utilizaram para o desenvolvimento de suas economias, esse modelo chegou à exaustão no início dos anos 1970.

Do referido período em diante se inaugurou, no plano teórico, uma discussão mundial sobre o endividamento público e, à partir dessas discussões, segundo Hermann (2003) houve a polarização da questão entre os que apontam a dívida pública como fator de ineficiência governamental para alocar recursos públicos, podendo contribuir para redução do crescimento da economia e, do outro lado, os que a apontam como instrumento de governo, apto a ser utilizado para contribuir com o crescimento econômico.

No Brasil, a origem da dívida pública remonta ao período Colonial quando, segundo Neto (1980, *apud* SILVA et al., 2009), internamente havia confusão entre os gastos públicos e os gastos dos governantes. A outra vertente do endividamento, o externo, guarda origem no período brasileiro do Império, fase em que o aumento dos gastos do governo era condicionado ao processo de independência de Portugal e ao posterior desenvolvimento sócio-econômico do Brasil Império.

Todavia, após o período da Segunda Grande Guerra, com a utilização pelo Estado brasileiro do modelo desenvolvimentista *Welfare State*, as práticas imperiais de endividamento, que se constituíam no que Hermann (2003, p.03) denomina de “fonte excepcional de financiamento do Estado”, foram alteradas por causa das novas atribuições do Estado, que demandaram a transformação da dívida pública em instrumento de política econômica.

As referidas práticas incentivadas pelo *Welfare State* ainda se sustentaram até o início dos anos 1970, quando houve a escassez de recursos do setor público provocada por uma “sucessão de resultados fiscais negativos, secundados por crises no balanço de pagamentos” (JALORETTO, 2009, p.07), e que contribuíram para a exaustão do modelo.

Segundo Giambiagi (2008), os citados eventos aliados à grande recessão que se instalou no mundo na década de 1980 em virtude, principalmente, das duas crises mundiais do petróleo, respectivamente, em 1973 e 1979, agravou a crise da dívida pública no ano de 1983 no Brasil.

Então, em meio ao novo contexto de escassez de recursos, o governo brasileiro implementou ações que, na prática, configuraram o início da tentativa de reorganização para

administrar as finanças do país. Dentre as medidas adotadas, cabe destacar a “incorporação gradativa das contas do orçamento monetário e das despesas com o pagamento de juros da dívida pública ao Orçamento Geral da União”⁹ (GIAMBIAGI, 2008, p.121), no ano de 1985, e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, por intermédio do Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986.

A STN, conforme Silva et al. (2007, p.03) esclarecem, é um dos órgãos internos do Ministério da Fazenda encarregado de “dar suporte à reformulação das finanças públicas, buscando transparência, controle dos gastos públicos e equilíbrio sustentado”. Para Loureiro et al. (1998), até a sua criação a administração das finanças brasileiras era feita de maneira desordenada, por intermédio de diversos órgãos ligados ao Ministério da Fazenda. O Banco do Brasil era a instituição responsável pela execução financeira e pela emissão de moeda e guarda das reservas voluntárias, além da fiscalização do funcionamento do sistema bancário privado. O Banco Central, por sua vez, se responsabilizava pela dívida pública nacional.

Tavares (2004) acrescenta que tanto o encargo que pertencia ao Banco Central de administrar a dívida pública federal quanto o de controle da execução financeira da União, anteriormente exercido pelo Banco do Brasil, foram absorvidos pela mencionada Secretaria, cuja gerência financeira, segundo Silva et al. (2007), passou a ser feita por meio da Conta Única do Tesouro Nacional¹⁰. O objetivo principal desse gerenciamento em uma única conta, segundo Tavares (2004), foi o de impedir que a continuidade da prática de financiamento inflacionário de gastos fiscais não autorizados pelo Congresso Nacional por meio da extinta conta-movimento¹¹ do Banco do Brasil.

Para a realização do mencionado gerenciamento, a Conta Única do Tesouro Nacional passou a ser controlada pela STN por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI com o objetivo de “uniformizar todos os procedimentos de execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Setor Público da União.” (SILVA et al., 2007, p.01).

Apesar das aludidas ações em prol da organização das finanças do país, foi com a

⁹Formado pelo Orçamento Fiscal (orçamento dos Poderes da União, incluindo a administração indireta, fundos e fundações mantidas pelo poder público), Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

¹⁰Sua finalidade, segundo a IN/STN nº 04/98, é “acolher as disponibilidades financeiras da União a serem movimentadas pelas Unidades Gestoras – UG da Administração Federal, Direta e Indireta e outras entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, na modalidade “*on-line*.”

¹¹Conta aberta pelo Banco Central em 29/03/65 com o propósito inicial de registrar as movimentações financeiras realizadas entre o Banco Central e o Banco do Brasil e, segundo Giambiagi (2008), foi uma conta que de 1965 a 1985 se constituiu em fonte de recursos do governo brasileiro para suprir a maioria dos seus empréstimos e financiamentos extra-orçamentários.

promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, que se consolidaram as normas basilares à redemocratização do país, à modernização do aparelho de Estado e à unificação dos orçamentos.

O ato de promulgação da Constituição Federal de 1988 representou o marco simbólico do rompimento com o poder autoritário existente até então. Foi o momento que teve um sentido político maior, o da “transição do autoritarismo para a democracia” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.11). Para Przeworski (1994), este tipo de processo é representativo da transferência do poder de um grupo de pessoas para um conjunto de regras.

Das regras introduzidas na citada Magna Carta¹² para o controle dos gastos públicos, Tavares (2004) ressalta a ampliação do papel do Congresso Nacional, não somente no processo de autorização, como também no acompanhamento e no controle das contas do governo.

Apesar das modificações executadas pelo governo brasileiro até o final da década de 1980, essas não somente denotaram ser insuficientes para conter as demandas vindas da sociedade por mais ações e serviços, como, também, restaram ineficientes para o controle do endividamento público. Essa ineficiência foi ressaltada por Giambiagi (2005, 2008), que a justificou em virtude da falta de transparência orçamentária e da superposição de competências entre os órgãos que faziam parte do sistema de dispêndio e de financiamento do governo federal.

Assim, a falta do controle eficiente do endividamento público na década de 1980 resultou em crescimento da dívida externa e, segundo Bresser-Pereira (2007), esse foi o fator responsável pela interrupção do longo ciclo de crescimento econômico por que passava a economia brasileira até então. Dessa forma, para Herrera et al. (2002), o pagamento dessa dívida se transformara em preocupação síntese do governo brasileiro.

O referido autor ainda revela que o desequilíbrio econômico no início da década de 1990 atingiu um nível tal que o período ficou marcado pelo aumento das assimetrias entre agravamento da crise fiscal, escassez de recurso público e desigualdade social.

Nesse panorama de crise, em 1994 foi lançado o Plano Real por meio da Medida Provisória nº 434 (BRASIL, 1994). Dentre suas regras para o controle da dívida pública federal, destaca-se a previsão de criação de um fundo específico para amortizar a dívida mobiliária federal e a previsão para suspensão temporária de operações do Tesouro¹³.

¹² Grande Carta, ou Lei maior, ou Constituição Federal

¹³ E.M. Interministerial nº 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF, de 30/06/94.

Embora Jaloretto (2009) tenha colocado que o mencionado Plano foi criado para o equilíbrio das contas governamentais, Oliveira (1988, 1998, 1999 *apud* LIMA e PALAFOX, 2010) destaca que esse, no entanto, acabou levando o país à crise de esgotamento financeiro.

No ano seguinte o governo brasileiro deu início à reforma administrativa do aparelho de Estado brasileiro, com base no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) que, de acordo com Garces e Silveira (2002), tinha como propósito dar nova estrutura às organizações governamentais. À época da edição desse plano, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, no próprio projeto, deixa evidente que a readequação do país a contextos de escassez de recursos passava pela alteração no modo de participação do Estado na economia, para Nascimento (2008) esse plano trouxe:

[...] entre seus pressupostos a busca por uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos. [...] essas práticas, principalmente às relacionadas ao ajuste fiscal, controle dos gastos públicos, auto-sustentabilidade nas contas governamentais, continuam sendo nos dias atuais os grandes objetivos da Administração Pública brasileira (NASCIMENTO, 2008, p.18).

Após a citada medida para o reaparelhamento do Estado, o governo implantou um novo modelo de administração, o gerencial, inspirado no *New Public Management* – NPM, ou Nova Gestão Pública, considerado por Hood (1995) mais do que um modelo, uma filosofia de Administração, com o propósito de transformação do padrão burocrático de gestão pública vigente até então.

Cabe destacar que o referido autor coloca que, além de o modelo de administração gerencial se assentar sob as bases dos valores de eficiência e desempenho, o seu desenvolvimento foi centrado na ideia de eliminação de diferenças entre o setor público e o setor privado. Para tanto, havia nesse modelo a previsão de substituição do enfoque no controle dos procedimentos internos à organização para o de administração voltada para resultados.

Apesar desse esforço governamental para estabilizar a dívida pública, Herrera (2002) declara o aumento expressivo do endividamento público no final da década de 1990, atribuindo à estratégia utilizada pelo governo para atração de investimentos o encargo de sensibilizar o país às crises internacionais.

Oliveira (1988, 1998, 1999 *apud* LIMA e PALAFOX, 2010), a respeito do cenário brasileiro nos anos 1990, expõe que o país acabou experimentando duas crises, a de esgotamento financeiro e a imposta pelos setores populares.

4.1.2 - Via do Problema

Enquanto eram implementadas as medidas governamentais para a modificação da participação do Estado na economia, em 1997, no contexto internacional, se iniciaram as crises financeiras nos países asiáticos, produzindo efeitos que reverberaram em outros países. Segundo Averbug e Giambiagi (2000, pp.09-13), nesse período, na tentativa de acalmar o mercado interno, “as autoridades do Brasil se empenharam em diferenciar o caso brasileiro daquele dos países asiáticos”.

Os mesmos autores concluem que, ao contrário das expectativas brasileiras, os efeitos da crise asiática tornaram evidente para o governo brasileiro a sua necessária atuação para supressão de falhas no Plano Real, notadamente as ações relativas ao equilíbrio das contas do governo. Apesar dessa percepção, o caminho escolhido pelo governo brasileiro foi a via do “gradualismo” em relação à política dos anos anteriores.

Todavia, quando a Rússia decretou moratória, em 17 de agosto de 1998, Garces e Silveira (2002, p.54) relatam que se desencadeou no Brasil uma crise financeira que resultou na ampliação das “repercussões negativas da restrição fiscal”, além de saída de capital especulativo. Averbug e Giambiagi (2000, pp.13-14) relatam que nessa fase a expectativa era de que o governo brasileiro não conseguisse honrar seus compromissos externos para o ano seguinte, o que acabou gerando “todo tipo de especulação na imprensa de que, por isso, o Brasil poderia adotar alguma forma de controle da saída de capitais.”

Em virtude, então, da perda de reservas brasileiras, no início do mês de setembro o BC (1998a, 1998b) realizou uma reunião extraordinária na qual decidiu pelo aumento das taxas de juros para evitar a mencionada saída de capital estrangeiro. Faucher e Armijo (2004) relatam que no final do mês de setembro as reservas do país já haviam baixado em US\$ 30 bilhões, informação também ressaltada por Averbug e Giambiagi (2000), que a esse respeito colocam:

De fato, considera-se que na primeira semana de agosto, logo após a liquidação financeira do pagamento da primeira parcela da Telebrás, as reservas internacionais tinham chegado a quase US\$ 75 bilhões. Em apenas 50 dias, porém, até o final de setembro no que veio a ser conhecido como “setembro negro” o Brasil perdeu US\$ 30 bilhões de reservas (AVERBUG e GIAMBIAGI, 2000, p. 14).

Segundo Herrera (2002), essa política do Banco Central de aumento da taxa de juros para atrair os investidores para o país, não somente se refletiu no aumento da dívida interna como, também, sensibilizou o país às crises internacionais.

Mediante o cenário internacional de retração de crédito, o governo brasileiro se viu obrigado a adotar novas decisões para equilibrar as contas públicas (RÜCKERT e BORSATTO, 1999). Loureiro e Abrucio (2002, *apud* LEITE, 2006, p.4) arrematam o assunto asseverando que “os eventos do segundo semestre de 1998 suscitaram uma conjuntura de crise que criou uma demanda no Governo Federal por uma reação ao ataque à moeda, (...) caracterizando uma janela de oportunidade para a mudança fiscal.”

Averburg e Giambiagi (2000) também expuseram que a crise de 1998 demandou do governo brasileiro a adoção medidas rápidas para o ajuste tanto fiscal quanto o ajuste externo, para o aumento da competitividade dos produtos brasileiros.

Nesse contexto de crise, Cardoso (2006, pp.404-406) coloca que em julho se reunira com membros da equipe econômica para discutir “o que fazer” e registra no final do mês de agosto: “[...] há realmente o risco de uma nova corrida contra o real. Embora a questão fundamental seja que mudou o quadro do mundo e nós vamos ter de modificar nossas políticas macroeconômicas.” (CARDOSO, 2006, p. 405).

Ao relatar a reunião ocorrida no dia 03 de setembro, em um encontro com a equipe econômica, o então Presidente da República revela o desentendimento entre os membros da equipe sobre as medidas a serem adotadas para, como acima mencionado, “modificar a política macroeconômica”:

Luiz Carlos e André queriam uma desvalorização do Real. Ao ver deles, Gustavo Franco e Demóstenes Madureira¹⁴ também concordariam com esse ponto de vista. Chico Lopes alegava que ou bem se continuava defendendo o câmbio [...] ou seria melhor deixá-lo flutuar. André, por sua vez, considerava que nas circunstâncias a flutuação produziria um desastre. A Fazenda, já se preparando para as conversas com o FMI, anunciava planos de cortes orçamentários, buscando repetir o êxito (fugas) do ano anterior. [...] Como pano de fundo, existiam divergências genuínas de visão teórica e, em alguns casos, disputa de posição na máquina governamental e pouca gente a quem apelar. Ou seja, com as pessoas que estavam à mão e sem desgastá-las em desavenças ainda maiores, eu tinha dificuldades para tomar qualquer iniciativa diferente de um forte ajuste fiscal. (CARDOSO, 2006, pp. 407-410).

Loureiro et al. (1998) capturou o referido momento de desentendimentos entre os membros da equipe econômica do primeiro Governo FHC e explicou que, apesar do forte vínculo entre a equipe econômica e o presidente, esse optou por “Fortalecer o grupo dominante da Fazenda e do BC (Pedro Malan e Gustavo Franco)”, na tentativa de dar

¹⁴ Membro da Diretoria do Banco Central (BC, 1998a).

continuidade à mesma política econômica do plano Real, o que acabou gerando discordância entre membros da equipe.

A equipe de técnicos da área econômica do primeiro mandato do FHC era composta pelos seguintes economistas: Antonio Kandir, substituído em 30/3/98 por Paulo Paiva¹⁵, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); Gustavo Franco, Presidente do Banco Central (BC); Pérsio Arida, do Banco Central (BC); Pedro Malan, Ministro da Fazenda (MF); Francisco Lopes, membro da diretoria do Banco Central (BC); Luiz Carlos Mendonça de Barros, do Ministério das Comunicações (MC); André Lara Resende, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Gustavo Loyola, da Secretaria de Política Econômica (SPE/MF), (PADILHA, 2011).

Segundo Loureiro e Abrucio (1999), embora o BC seja um órgão estruturalmente vinculado ao Ministério da Fazenda, cujo papel é fundamentalmente formular e executar a política econômica do país¹⁶, geralmente o relacionamento entre ambos não chega a unificar opiniões, especialmente quando o presidente do Banco possui relação estreita com o Presidente da República.

Os referidos autores expõem que no primeiro Governo FHC o Ministério da Fazenda alcançou o papel central no processo de decisão em virtude da necessidade que tinha o governo de controlar as contas públicas e, assim, a atuação desse ministério se deu por intermédio da STN e consistia no controle de recursos aos demais ministérios. Para os autores, esse controle orçamentário funcionou como forma de o Presidente da República conseguir “barganha política necessária para conquistar maioria”, destacando, entretanto, que:

[...] obviamente o poder de resistir a pressões por recursos depende dos laços de confiança entre o presidente e a fazenda, bem como da legitimidade do presidente junto à base parlamentar (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, pp. 84-85).

Outro motivo apontado pelos referidos autores para a centralidade decisória do MF deveu-se à confiança conquistada pela cúpula do ministério junto ao Presidente da República, que fora, na presidência do Itamar Franco, Ministro da Fazenda.

Loureiro e Abrucio (1999) revelam que, ainda que o BNDES, nesse período, tivesse atividades conjuntas à racionalidade estabelecida pelo Ministério da Fazenda, o banco, que era uma das agências mais importantes da área econômica, atuou no processo decisório do primeiro Governo FHC com base na lógica mais próxima à da busca por apoio político.

¹⁵ Informação constante da seção “História” do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponível em: <planejamento.gov.br>, acesso em 12/08/2011.

¹⁶ Disponível em <www.fazenda.gov.br>.

4.1.3 - Via da Solução

Após as reuniões realizadas com a sua equipe técnica, no dia 08 de setembro, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou a Comissão de Controle e Gestão Fiscal – CCF, por meio do Decreto 2.773/98, com o objetivo de fazer o acompanhamento e a avaliação da situação fiscal do país. Nesse decreto havia a previsão de que depois de realizada a avaliação da situação fiscal, os componentes da CCF teriam que propor aos Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento e Orçamento as medidas que garantissem os objetivos fiscais do governo para o controle das contas públicas.

No aludido Decreto, a presidência da CCF caberia aos seguintes Secretários: de Política Econômica, do Tesouro Nacional, da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, e dos Secretários de Orçamento Federal, de Planejamento e Avaliação, e de Assuntos Internacionais, pertencentes à estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento.

A Secretaria da Receita Federal, de acordo com Loureiro et al. (1998), é uma das secretarias que compõem o Ministério da Fazenda e, em linhas gerais, é a responsável pela viabilização do recolhimento dos tributos federais e uma das de maior destaque desse ministério.

[...] as três mais importantes são: a do Tesouro Nacional, a da Receita e a de Política Econômica. No Tesouro encontra-se o poder de liberar ou contingenciar as verbas orçamentárias. O peso da Receita reside em sua função arrecadadora. a Secretaria da Política Econômica, como órgão principal de assessoria do ministro, elabora as orientações gerais para as políticas econômicas do governo (LOUREIRO et al., 1998, p. 56).

A Secretaria de Orçamento Federal pertence à estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2001) e possui como atribuição, dentre outras, a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como o Orçamento Geral da União.

Ainda de acordo com o referido Ministério, à Secretaria de Planejamento e Avaliação coube a função de coordenação do planejamento das ações do governo e à Secretaria de Assuntos Internacionais a responsabilidade de obtenção de recursos para financiamento de projetos de investimento.

No dia 9 de setembro, ao falar sobre o corte de despesas diante de um cenário de crise financeira, o presidente FHC declara, no jornal Folha de São Paulo (1998, p.02): “Ninguém sabe até onde vai”. Dois dias depois o mesmo periódico divulga, no mesmo caderno e página, que o Ministro-Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, em reunião com

empresários da Federação das Indústrias, declara o seguinte sobre a queda do crescimento econômico:

O governo está confiante de que a inteligência e a dedicação dos analistas estudando o significado e o alcance das medidas vão mostrar que essas eram as medidas que tínhamos que tomar agora. São medidas que consideramos, não só adequadas, mas suficientes (FOLHA DE SÃO PAULO, 1998, p.02).

Posteriormente, no dia 22 de setembro, o Ministro da Fazenda, no XXIX Congresso da Associação Internacional dos Institutos dos Executivos de Finanças no Rio de Janeiro (BRASIL, 1998b). Em seu pronunciamento deixa claro a mudança do enfoque da inflação para o de equilíbrio fiscal:

Os indicadores sociais estão aí a demonstrar que o país mudou, que o país está mudando, que o país continuará mudando, e para melhor, quando se olha estas questões em perspectiva mais ampla, que é o que deve ser olhado. O Brasil é hoje melhor do ponto de vista econômico, do ponto de vista político, do ponto de vista social e do ponto de vista de mudança cultural para se preparar para conviver, eu espero que para sempre, com um governo sério e responsável que saiba a importância do equilíbrio fiscal e que saiba a importância de preservar a inflação sob controle e que saiba a importância de preservar o poder aquisitivo do salário da população brasileira. O imposto inflacionário é um imposto que incide sobre os mais pobres, um imposto que nós tivemos durante décadas para nos iludir a todos, para fingir que nós estamos resolvendo o problema do desequilíbrio fiscal, quando na verdade estávamos fazendo um grande jogo do faz de conta, enviando a conta para os mais pobres através de imposto inflacionário. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998, p.03).

Na cerimônia de entrega do Prêmio Qualidade do Governo Federal, em 23 de setembro, o Presidente FHC centra-se em defender a urgente solução para o problema do equilíbrio das contas públicas:

Há anos o Brasil luta contra o déficit público, mas apenas no período recente conseguimos progredir a ponto de vencer a inflação, que mascarava o real significado do déficit. Para consolidar a estabilidade e retomar o desenvolvimento é preciso avançar mais, e a crise internacional apenas fez com que a necessidade do equilíbrio nas nossas contas públicas se tornasse mais urgente. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998, p.02)

No mês da criação da CCF, de acordo com Averbug e Giambiagi (2000), o governo anunciou a negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Isso a algumas semanas para as eleições presidenciais, que ocorreram no dia 4 de outubro de 1998¹⁷. Para Lopreato (2005), o que norteou as ações da política fiscal do governo federal, nesse período, foi a garantia do governo brasileiro de pagamento da dívida pública que, aliada à assinatura do acordo de empréstimo com o FMI, estabeleceram um dos alicerces da estratégia governamental de desenvolvimento econômico.

¹⁷ Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/cronologia.htm>>

Na estratégia do governo brasileiro para a obtenção do referido empréstimo, Rückert e Borsatto (1999) destacam que, além do apoio do G-7¹⁸, o Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, criado para servir de instrumento governamental para o controle das contas públicas, também foi utilizado para a realização do acordo de empréstimo junto ao FMI. Segundo Loureiro e Abrucio, o montante do empréstimo feito pelo FMI ao Brasil foi da ordem de U\$40 bilhões, conseguidos de instituições multilaterais de crédito e dos Estados Unidos. Os autores acreditam que o empréstimo realizado pelo referido fundo é o símbolo das pressões sofridas pelo Brasil nesse período de crise.

Os três alicerces da estratégia para a estabilidade macroeconômica do país, previstos para serem implementados no período de 1999 a 2001, foram a criação de metas para a inflação; as políticas estruturais, com a aprovação da LRF; a ampliação do programa de privatização; a reforma previdenciária; a reforma tributária e, por fim, o Programa de Estabilidade Fiscal. Destacando que coube a esse último o encargo de “aprofundamento do programa de consolidação fiscal” (BC, 2008, p.24).

Segundo Rückert e Borsatto (1999), para viabilizar a redução do déficit público, houve, no Programa de Estabilidade Fiscal, o desmembramento da ação governamental em duas etapas. Na primeira etapa foram previstas medidas estruturais e mudanças institucionais cujos objetivos seriam alcançados em longo prazo. Dessa forma, foram previstas, além da elaboração do projeto de lei da LRF, a criação das leis que iriam regular as reformas administrativa, previdenciária, tributária e trabalhista.

A segunda etapa do PEF era composta de um plano para ações a serem implementadas nos exercícios de 1999 a 2001 e, portanto, continha as medidas governamentais que deveriam ser adotadas no curto prazo para estabilização da dívida pública, como a previsão do programa fiscal de redução de despesas e aumento de receitas. Para esse fim, o governo encaminhou para votação no Congresso, no final de outubro, as Medidas Provisórias nº 1724 e 1725, que previam, em seus objetivos, a estabilização da dívida pública por meio de economia a ser realizada pelo setor público (TAVARES, 2005).

Outra medida adotada pelo governo, além do referido plano, foi a edição, no final de outubro, do Decreto 2.829/98 (GARCES e SILVEIRA, 2002), que serviu de sustentação à reestruturação de todas as ações finalísticas do governo federal. Neste decreto houve a determinação de que o programa de governo, além de ser o elemento de integração entre o

¹⁸ Grupo formado pelos sete países mais desenvolvidos economicamente.

plano e o orçamento, deveria se voltar à consecução dos objetivos estratégicos do governo brasileiro. Para tal fim, o Ministério do Planejamento e Orçamento (1998) editou, no dia 16 do mês seguinte, uma portaria com o objetivo de efetuar o recadastramento e inventário, a ser executado no período de 24 de novembro de 1998 a 21 de janeiro de 1999, das atividades e dos projetos que constavam no projeto da Lei Orçamentária do exercício financeiro seguinte.

Para Herrera (2002), no que diz respeito à dívida pública, a idéia que sustentava a procura pelo governo brasileiro pelo equilíbrio dos orçamentos fiscais por meio do planejamento estratégico do gasto era a de inicialmente conter o crescimento da dívida pública e, em um segundo momento, atuar para a sua redução.

4.1.4 - Via da Ação Política

Segundo Rückert e Borsatto (1999), o Presidente encaminhou o PEF aos líderes do Congresso Nacional no dia 28 de outubro de 1998 e, segundo Faucher e Armijo (2004):

[...] em novembro o Congresso aprovou cortes de despesas e reformas estruturais. O FMI garantiu apoio ao governo de Fernando Henrique sob a condição de que houvesse uma redução do déficit orçamentário [...]. Foi anunciado um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, com a participação do Tesouro americano, ficando ajustado que o Brasil não desvalorizaria sua moeda (FAUCHER e ARMIJO, 2004, p.315).

Antes, porém, no dia 27 de outubro, o Presidente da República fez um pronunciamento em cadeia de televisão para falar sobre o Programa de Estabilidade Fiscal (iFHC, 1998, p.255) inicialmente para agradecer à sociedade pela vitória nas eleições e depois para conclamar a união social para “pensar nos interesses mais altos do país”, em seguida dirige a atenção as “donas de casa” para falar da necessidade que se tem de gastar de acordo com o que se ganha. Daí, então, prossegue falando do ônus social de se manter uma dívida em patamares elevados e ao falar do projeto do PEF menciona o “compromisso de todos os brasileiros, para cortar o mal pela raiz”. Em seguida a essa introdução o presidente presta explicação dos detalhes técnicos do mencionado programa para justificar o corte de gastos do governo, alegando que o poder discricionário do governo se limita a tão somente $\frac{1}{4}$ do orçamento público e, como não iria utilizar a parcela de pagamento das “necessidades básicas” sociais, optou pela proposta de corte de gastos.

Na fase seguinte do seu pronunciamento, o presidente convoca o Congresso à votação acelerada do projeto da LRF: “Quanto antes essas mudanças forem feitas, menor será o seu custo e mais rapidamente baixarão as taxas de juros, aumentarão os investimentos, serão

gerados mais empregos e o país retomará a sua trajetória de crescimento.” (iFHC, 1998, p.257).

No dia 03 de novembro de 1998 o Ministro da Fazenda comparece à Câmara dos Deputados para apresentar a estratégia do Programa de Estabilidade Fiscal, fala das características do PEF enfatizando o caráter original do programa que o diferencia dos anteriores que é “a ênfase no aspecto estrutural, institucional e de mudança definitiva no regime fiscal deste País”. Após a apresentação de dados estatísticos o Ministro fala da situação do desequilíbrio em outros governos e no Governo FHC:

A inflação começou a declinar em 1995. As expectativas de mercado e de muitos Governadores eram de que a inflação, em 1995, ficaria em torno de 50% a 60% ao ano. As estimativas variavam entre 40% e 80%. Muitas decisões erradas foram tomadas, pois se pensava que a inflação se materializaria nesses níveis. Mas, na verdade, ficou em 22%, segundo os índices de preço ao consumidor, e em 15%, de acordo com o índice de preço ao atacado. Desde então, vem declinando. O que isso significa? Que a natureza do desequilíbrio, que existia nos governos e nos outros componentes mencionados anteriormente, como Previdência e certas empresas públicas deficitárias, e era mascarado pela inflação alta, crônica, começou a evidenciar-se com anterioridade, na medida em que a inflação foi baixando, com clareza, até chegarmos ao índice civilizado de inflação que temos hoje. Esse é um ponto de fundamental importância, pois mostra que o País não tem mais condições de fazer frente a essa situação de desequilíbrio que está posta. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998, p.06).

Em linhas gerais o pronunciamento do Ministro enfatiza o desequilíbrio alcançado pelas contas públicas e as medidas do programa para a sua correção.

Em 08 de dezembro o Ministro da Fazenda comparece à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado para detalhar o projeto do PEF. Ele começa com uma breve exposição sobre a crise e em seguida se reporta ao referido projeto expondo a importância dessa solução:

[...] o que importa, que é a ação do Brasil como país, não só como governo, mas a sociedade, a opinião pública, no plano doméstico, que é o que importa: a capacidade que o país tem de mostrar não ao resto do mundo, mas a si mesmo, a sua capacidade de diagnosticar, entender e equacionar seus inúmeros problemas. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998, p. 01).

O Ministro relata a estratégia desenvolvida de criar uma comissão de controle fiscal levada adiante pelos Ministros do Planejamento e Orçamento e o da Fazenda. Quando se refere à dívida pública, o Ministro explica que a estratégia adotada foi a de economia a ser feita pelo governo para estabilizar a dívida, ou seja, para evitar o seu crescimento. Em outro momento de seu pronunciamento o Ministro fala da estratégia de recorrer ao FMI para o que denominou de “[...] operação preventiva, de natureza precaucionária”. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998, p.03). Em outro momento, quando fala sobre o problema da dívida ele

explica a estratégia de economia do setor público para garantir a estabilidade, ou não crescimento, da dívida no país.

4.1.5 - Mudanças Institucionais a partir do ano 2000 na Política de Controle da Dívida Pública Federal Brasileira

No ano 2000, sob a égide do modelo da Nova Gestão Pública, que Hood (1995) designou como “novo paradigma de gestão pública”, foram regulamentadas novas normas em prol do controle da dívida pública federal. Uma dessas normas foi a Medida Provisória nº 1969-12/2000 que definiu medidas para a definição de critérios para a União assumir, dentre outras dívidas, a dívida pública mobiliária dos Municípios brasileiros.

No dia 11 do referido mês, houve autorização governamental, por intermédio da Medida Provisória nº 1974-75/2000, para o Poder Executivo emitir títulos da dívida pública que estivessem sob a responsabilidade do Tesouro Nacional para, dentre outros fins: “prover o Tesouro Nacional de recursos necessários para cobertura de seus déficits explicitados nos orçamentos”.

Outra medida relevante para a política para o controle do endividamento público federal no país foi a definição da relação financeira entre a União (representada pela STN) e o Banco Central, onde aquela obteve autorização de aplicação em títulos da dívida pública federal interna dos títulos em poder do Banco Central. O resultado dessas transações, se positivo, seria encaminhado para o Erário e, se negativo, revertido do Erário para o Banco Central. Essa medida contou com o apoio legal da Medida Provisória nº 1980-15/2000.

Para o alcance da medida idealizada no PEF de organização do orçamento público, em conformidade com o planejamento governamental, foi criado o Programa Gestão da Política de Administração Financeira e Contábil da União¹⁹, com vistas a conferir maior eficiência e melhoria do gasto público. Um programa não finalístico de governo, ou seja, não resultando em serviços prestados diretamente à sociedade (BRASIL, 2011).

Como parte das medidas estruturais previstas no PEF, foi editada a Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cujo objetivo foi a “institucionalização do compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio das contas públicas” (SILVA et al., 2009, p. 223), por meio de princípios básicos de

¹⁹ Conforme a Lei de Orçamento Anual/2000 - Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000.

responsabilidades.

Das mudanças contidas na citada lei complementar para o controle da dívida pública, Tavares (2004) enumera as seguintes: a extinção da possibilidade de emissão ou aquisição direta de títulos da dívida pública por parte do Banco Central; a permissão de aquisição pela STN de títulos da dívida pública existentes no Banco Central apenas para redução da dívida mobiliária e, por fim, a atribuição ao Senado do encargo de fixar os limites da dívida pública da União e ao Congresso os limites para a dívida mobiliária federal.

4.1.6 – Repercussão das *Policy images* (imagens de políticas) na mídia impressa

O Gráfico 1 abaixo demonstra a frequência com que o tema ‘Crise econômica de 1998 no Brasil e medidas para a estabilidade fiscal’ figurou nas páginas do jornal Folha de São Paulo. Percebe-se um movimento ascendente da repercussão midiática entre os meses de agosto e outubro de 1998, ou seja, entre o mês em que foi deflagrada a crise russa e o da condução do Programa de Estabilidade Fiscal ao Congresso Nacional.

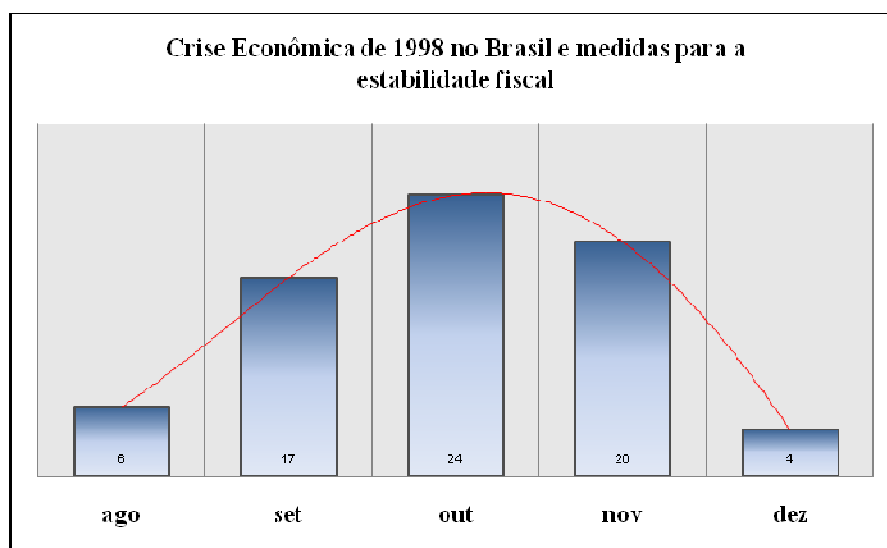


Gráfico 1 – Frequência do tema por quantidade de páginas no mês
Fonte: Jornal Folha de São Paulo²⁰.

O referido gráfico demonstra que quando começaram a repercutir no Brasil as consequências da crise russa, o citado tema ocupava seis páginas da Folha de São Paulo. No

²⁰ Vide apêndice A

entanto, quando o governo definiu publicamente o problema (que de acordo com as investigações se resume ao endividamento público federal e o desequilíbrio das contas públicas) e as possíveis soluções (equilíbrio das contas públicas e estabilidade fiscal), no período compreendido entre agosto e setembro de 1998, percebeu-se o aumento expressivo de páginas tratando do tema. O que, em termos relativos, atinge 283% de aumento entre os referidos meses.

A exposição do tema denota ter chegado ao ápice no mês de outubro, quando o Programa de Estabilidade Fiscal ainda estava sendo elaborado pelos técnicos da área econômica do governo FHC. Após a apresentação do plano ao Congresso Nacional, no final do mês, percebe-se um movimento simultâneo de redução da exposição do tema na mídia.

4.1.7 – *Policy images* (imagens de políticas) nos pronunciamentos oficiais

No Quadro 2 e Gráfico 2 a seguir são indicados, respectivamente, os pronunciamentos oficiais do Ministro da Fazenda e do Presidente Fernando Henrique Cardoso, realizados no período entre setembro e dezembro de 1998, e a frequência em que foram mencionados o problema e as soluções propostas pela equipe técnica do governo.

Evento	Data	Via do problema		Via da solução	
		Desequilíbrio das contas públicas	Dívida	Equilíbrio das contas públicas	Estabilidade fiscal
Ministro da Fazenda no XXIX Congresso da Associação Internacional dos Institutos dos Executivos de Finanças no Rio de Janeiro	21.09.1998	2	3	3	1
FHC na cerimônia de entrega do Prêmio Qualidade do Governo Federal	23.09.1998	4	3	12	4
Pronunciamento FHC em cadeia de TV	27.10.1998	0	2	2	4
Pronunciamento do MF na câmara para falar sobre a estratégia governamental	03.11.1998	8	3	0	11
Pronunciamento do MF na CAE Senado para falar sobre a estratégia governamental	08.12.1998	1	5	0	6

Quadro 2 – Pronunciamentos do Ministro da Fazenda e do Presidente da República

Fonte: Site do Ministério da Fazenda (pronunciamentos).

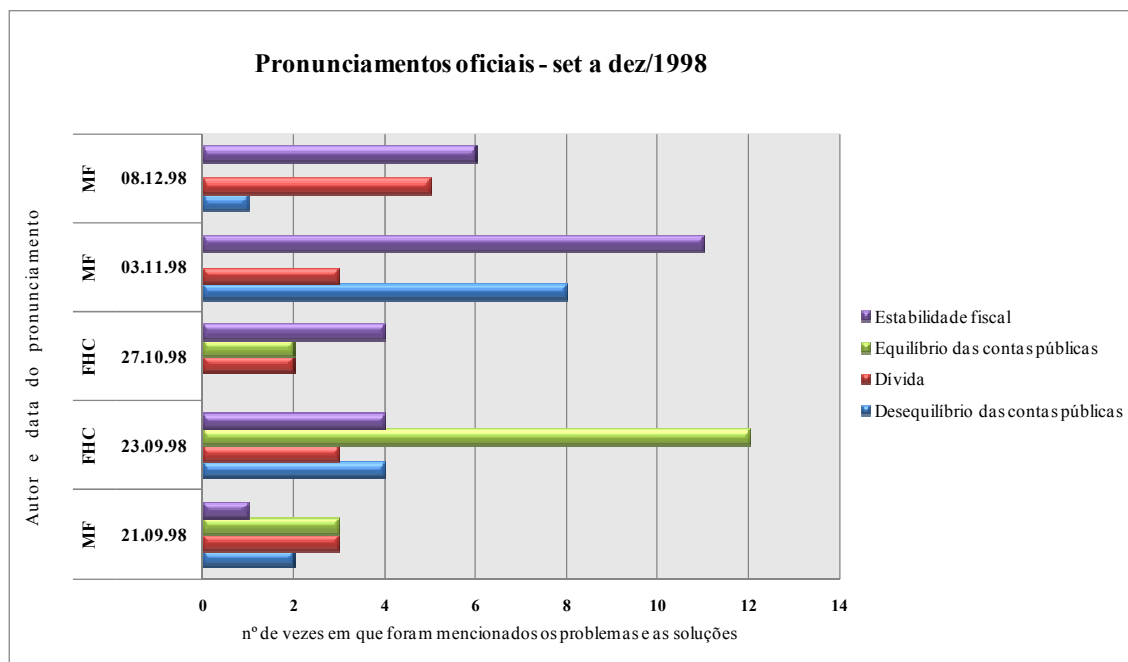


Gráfico 2 – Pronunciamentos Oficiais – frequência dos problemas e soluções
Fonte: Elaboração própria.

Da análise do quadro e gráfico acima se verifica que no mesmo mês em que houve o aumento da visibilidade midiática do problema e sua possível solução, o Ministro da Fazenda discursou no XXIX Congresso da Associação Internacional dos Institutos dos Executivos de Finanças no Rio de Janeiro. Analisando seu pronunciamento, pode-se julgar que houve destaque da solução proposta pela equipe técnica; ou seja, equilibrar as contas públicas por meio do controle da dívida pública.

Ainda em setembro de 1998, de acordo com os dados do mencionado gráfico, na cerimônia de entrega do Prêmio Qualidade do Governo Federal, o presidente Fernando Henrique Cardoso direcionou o seu pronunciamento à solução de equilibrar as contas públicas para a conseqüente estabilidade fiscal.

Um dia antes de o presidente FHC apresentar o Programa de Estabilidade Fiscal às lideranças do Congresso Nacional, ou seja, no dia 27 de outubro de 1998, ele fez um pronunciamento em cadeia de TV sugerindo maior destaque a estabilidade fiscal do país sem, contudo, deixar de mencionar o endividamento público como problema ao equilíbrio das contas públicas.

Posteriormente, no dia 3 de novembro, o Ministro da Fazenda compareceu à Câmara dos Deputados para falar sobre a estratégia desenvolvida pelos técnicos para, diante da

retração de crédito internacional, equilibrar as contas do governo. De acordo com as informações levantadas no Gráfico 2, a explicação do Ministro se direcionou à estratégia governamental de desenvolver medidas para a estabilidade fiscal como solução ao desequilíbrio das contas públicas.

Do pronunciamento do referido ministro no Senado Federal, deduz-se que a estratégia aplicada foi a mesma utilizada para defender a estratégia governamental na Câmara Federal, ou seja, evidenciou a solução as medidas para a estabilidade fiscal; dessa vez se reportando mais à dívida pública como fator relevante para a adoção dessas medidas.

A inferência que se faz, portanto, é que a partir do pronunciamento do presidente em cadeia de TV, o discurso, que até então se voltava para a dívida pública como problema ao equilíbrio das contas públicas, se direcionou à obtenção da estabilidade fiscal do país por meio do controle dessa dívida. Conclusão que sugere uma estratégia de governo para cumprir o que Lopreato (2005) considerou como o norteador das ações da política fiscal do governo federal nesse período, a garantia governamental do pagamento da dívida pública federal.

Ao comparar as informações do movimento midiático demonstrado no Gráfico 1 e dos pronunciamentos oficiais, destacados no Quadro 2 e no Gráfico 2, com a segunda e terceiras etapas de atenção social estudadas por Downs (2000), infere-se que houve no mês de setembro, maior concentração do interesse social para o tema dívida pública federal. Essa concentração aumentou no período compreendido entre o da divulgação oficial do problema da dívida pública e o da apresentação da solução, que foi o seu controle para o equilíbrio das contas públicas. Essa atenção midiática denota perdurar até o final do mês de outubro, quando o presidente encaminha ao Congresso Nacional o Programa de Estabilidade Fiscal.

Assim, com base nas pesquisas de Downs (2000), no referido período ocorreu, na sociedade brasileira, o reconhecimento da relação entre o problema apresentado e a solução desenvolvida pela equipe técnica; bem como do alto custo para a sociedade, caso essas medidas não fossem implantadas. Em momentos como esse, segundo o referido pesquisador, a sociedade exerce maior pressão sobre os dirigentes políticos para a implementação das medidas divulgadas como necessárias para solucionar o problema do excesso de endividamento.

Para Baumgartner e Jones (1991), o momento em que a sociedade reage, pressionando os dirigentes políticos, deve ser interpretado como o da socialização do problema apresentado, com a conseqüente aceitação das imagens de políticas desenvolvidas pelos técnicos do subsistema político. O que consolida, então, o apoio necessário para a

captação da atenção do governo e inclusão do tema na sua agenda de decisões.

4.2 – Resultados

Com base nas investigações realizadas, conclui-se que, até o fim da década de 1970, a política governamental denota ter sido de apoio ao endividamento público como forma de garantia estatal às políticas públicas para a manutenção do bem-estar da sociedade. Entretanto, o período de crescimento advindo da aplicação dessa estratégia estatal fora interrompido após sucessivas crises internacionais do petróleo e a conseqüente retração de crédito. Em decorrência desses acontecimentos, o ciclo de crescimento econômico que, até então, o país experimentava foi interrompido, provocando o crescimento da dívida pública externa.

No cenário de recessão dos anos 1980, Giambiagi (2005) ressalta a ineficiência governamental no controle da dívida pública, conduzindo à dedução de que muito embora o governo brasileiro tenha desenvolvido ações para controlar a dívida pública, nesse período, tais ações ainda eram ineficientes.

Ao confrontar as referidas informações, infere-se que, após a interrupção do ciclo de crescimento econômico na década de 1980, o Brasil começou a atuar na economia para controlar a dívida pública federal. Haja vista nesse período se inserir o ano da promulgação da Constituição Federal, que delineou o caminho a ser percorrido pelo governo brasileiro para a administração eficiente dos recursos públicos.

É possível também inferir a tentativa governamental de controle da dívida pública, por meio da contenção de gastos para utilização na previsão de recursos para a amortização da dívida pública, no período em que houve diversas medidas governamentais para o seu controle. Houve a criação do Plano Real, a redução do modo de participação do Estado na economia. Posteriormente, houve a utilização, pelo governo brasileiro, do novo modelo de administração pública voltado para controle de resultados e, por fim, a criação de um fundo específico para amortizar a dívida mobiliária federal, com previsão para suspensão temporária de operações do Tesouro.

O gradualismo com que o governo brasileiro conduzia a política de controle de gastos (AVERBUG e GIAMBIAGI, 2000) e o conseqüente aumento expressivo do endividamento público no final da década de 1990 (HERRERA, 2002), conduz à dedução de que desde o início da década de 1980 o governo brasileiro ainda não havia criado medidas

eficazes para controlar a dívida pública. O julgamento que se faz é que as ações governamentais até fins de 1990 se aproximam mais do estado de mudanças que, não somente Streeck e Thelen (2005), como, também, Jones e Baumgartner (1999) entendem por incrementais. Essa ideia de incrementalismo remete ao estado de estabilidade alcançado pelo processo político que existe no nível técnico do governo (ou subsistema político) que, por sua vez, decorre de seqüências contínuas de fatos que resultam no que os pesquisadores denominam de *feedback* negativo.

Por outro lado, as modificações estruturais realizadas pelo governo no ano 2000 para controlar as contas públicas sugerem a existência de mudanças importantes na política de controle da dívida pública federal, se comparadas com as que vinham acontecendo desde os anos de 1980, denotando ter acontecido o que Jones et al. (1999) definem como mudanças radicais.

Jones et al. (1999) entendem que, quando ocorrem mudanças radicais em determinada política, há sinais de que fatores devem ter tornado o tema relevante a ponto de ultrapassar o processo de decisão do nível técnico do governo, demandando atenção das instituições da macropolítica, de onde políticas e programas de governo podem sofrer mudanças radicais em relação ao processo anterior por que passava.

Deduz-se, então, que desde o início da década de 1980 a política de controle da dívida pública federal revela ter sido um processo caracterizado como incremental. Esse processo foi, entretanto, bruscamente interrompido no ano 2000 com a produção de mudanças que demonstram ter sido significativas para a política de controle da dívida pública, visto que, conforme demonstrado na justificativa desta pesquisa, houve redução na ordem de R\$ 6,5 milhões no gasto governamental com o pagamento dos juros e encargos da dívida pública federal e, em consequência, desoneração do Erário.

Nas investigações para descobrir os fatores que originaram a referida mudança, descobriu-se que, depois da crise financeira (ocasionada após a decretação de moratória pela Rússia, em agosto de 1998) o tratamento empregado pelo governo federal para a dívida pública federal foi alterado em virtude do momento de incertezas que se instalou no país.

Nesse panorama, os investidores iniciaram o processo de retirada de capital especulativo do país. Um movimento captado pela imprensa, que começou a especular sobre as medidas que deveriam ser criadas pelo governo brasileiro para evitar essas saídas de capital (AVERBUG e GIAMBIAGI, 2000).

A informação obtida de que o BC havia aumentado a taxa de juros indica, não

somente, a reação do governo às pressões ocasionadas por essa fuga como, também, a tentativa de atrair os investidores com taxas de retorno mais convidativas. Rückert e Borsatto (1999) chamam a atenção para o fato de o governo se obrigar a equilibrar as contas internas depois dessa retração de crédito e Loureiro e Abrucio (2002, *apud* LEITE, 2006, p.4) acrescentam que o motivador para essa decisão governamental foi o “ataque à moeda”.

O processo decisório governamental de busca por soluções ao desequilíbrio das contas públicas dá sinais de ter, inicialmente, caminhado em direção à modificação estrutural da política macroeconômica, ainda que as discussões que se realizaram entre os técnicos da equipe econômica denotassem ter produzido soluções bastante divergentes.

Na dinâmica que permeia a teoria do equilíbrio pontuado, Baumgartner e Jones (1991) expõem que a ocorrência de divergências no subsistema político sinaliza para a deterioração da imagem da política e, deste momento em diante, o governo procura por vias favoráveis à solução do problema. Talvez por isso, Cardoso (2006, pp. 407-410) não tenha prosseguido com maiores discussões que, segundo ele, poderiam desgastar os membros da equipe com “desavenças ainda maiores”, optando pela realização de um “forte ajuste fiscal”, decisão que foi tomada depois da percepção de existência de vias propensas à realização das mudanças pretendidas.

As decisões que surgiram da determinação governamental de realização do mencionado ajuste foram: 1) a avaliação inicial da situação fiscal do país, a ser apresentada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e pelo Ministro da Fazenda; 2) a criação do Programa de Estabilidade Fiscal que, segundo Lopreato (2005), tinha por norteador a fiança estatal de pagamento da dívida pública e ainda, segundo Rückert e Borsatto (1999), serviu de garantia governamental para o acordo de empréstimo realizado com o FMI. Esses últimos autores também revelam que esse acordo foi realizado pelo Brasil com o apoio dos países do G-7 e decorreu da pressão sofrida pelo governo brasileiro nesse momento de crise.

As investigações realizadas ao longo do processo para mudança da política de controle do endividamento público do país indicam, também, a existência de pressões externas à estrutura institucional governamental para que se processassem mudanças rápidas nessa política. Esse tipo de mudança se aproxima daquela definida por Streeck e Thelen (2005), que apontam para casos como esses, cuja mudança se processa no indivíduo por meio do posicionamento organizacional diante das possibilidades de escolha para a solução do problema.

O referido ponto de vista parece ser o mesmo de Baumgartner e Jones (1991).

Segundo os pesquisadores, a mudança institucional deve ser creditada à participação da organização nesse processo e, portanto, a participação individual deve ser vista como a posição da organização e não o contrário.

Capítulo 5

CONCLUSÕES

O governo brasileiro ao longo do caminho trilhado em busca da estabilidade econômica direcionou a sua atenção ao controle dos seus gastos, o que implicou na adoção de diversas estratégias para o alcance desse fim. A estratégia empregada para o controle dos gastos realizados via endividamento público vem se modificando para se adaptar ao contexto de recursos escassos. Portanto, iluminar as dimensões que compõem o endividamento público no país, incluindo-se aí a forma pela qual é realizada essa dívida, a sua sustentabilidade e as decisões que envolvem a política do endividamento público contribuem para a verificação dos fatores que têm interferido diretamente no processo de controle dessa dívida

Nesse sentido, a solução desenvolvida neste estudo para dar visibilidade a uma das dimensões da mencionada dívida (que trata do processo de decisão subjacente à política governamental de controle da dívida pública federal) foi a identificação de uma mudança representativa da estratégia do governo brasileiro em relação a essa política. O passo seguinte foi levar a efeito a investigação da sequência contínua de fatos que culminaram nas referidas medidas e, por fim, buscar descrever os fatores que levaram o mencionado tema à agenda de governo, identificando, assim, as ações governamentais em relação a essa política.

Cabe ressaltar, no entanto, que não se pretendeu, nesta pesquisa, entrar no campo das discussões que envolvem as questões do gerenciamento da dívida pública federal e das vantagens ou desvantagens de se utilizar da política de controle do endividamento público para o desenvolvimento econômico e o bem-estar da sociedade, a quem cabe o ônus de pagamento da dívida. A pesquisa se concentrou na possibilidade de acrescer uma nova forma de olhar a dívida pública, de considerá-la uma política pública, e, assim, fornecer mais um elemento às análises dos resultados do endividamento público do país. Esse novo elemento se constitui no estudo do processo de decisão governamental como auxílio à compreensão dos resultados da dívida pública federal.

Portanto, com o auxílio da teoria do Equilíbrio Pontuado, utilizada nesta pesquisa como modelo de análise, compreendeu-se que para a política de controle da dívida pública federal ter sofrido mudança rápida na sua trajetória transitou na macropolítica. Para tanto, houve anteriormente um processo decisório governamental que resultasse na colocação do tema na agenda de governo. Desta forma, os fatores motivadores da colocação do tema na

referida agenda seriam, em última análise, os originários da mudança rápida por que passou a mencionada política no ano 2000. Assim, a busca por descrever, sob o ponto de vista do processo decisório, os fatores originários da mencionada mudança findou-se evidenciando os conflitos de idéias que antecederam as mudanças e, conseqüentemente, a ação do Estado brasileiro em relação à política de controle de dívida pública federal.

Do que foi levantado neste trabalho, alcançaram-se algumas conclusões acerca dos fatos que antecederam o longo processo de condução do referido tema à agenda de governo e dos fatores originários das mudanças que ocorreram no ano 2000 na política de controle da dívida pública federal.

Inicialmente concluiu-se que, após a crise financeira desencadeada na Rússia, provocadora da retração mundial de crédito, suscitou-se um cenário de incertezas diante da possibilidade de que ocorresse o mesmo no Brasil. Assim, depois da saída expressiva de capital dos investidores do país, a sociedade, por intermédio da mídia, cobrou mudanças para se evitar o colapso da economia.

O governo brasileiro, diante do mencionado cenário, se viu obrigado a realizar mudanças macroeconômicas não somente para proteger a moeda como, também, para conter o gasto público em virtude do retraimento mundial de crédito. Por divergências de opiniões entre os técnicos da área econômica, o presidente FHC decidiu, então, procurar novas vias de apoio à realização do que denominou de “forte ajuste fiscal” (CARDOSO, 2006, pp. 407-410).

Uma nova pressão externa por parte do Fundo Monetário Internacional, com o apoio do G-7, exigiu do governo uma postura mais comprometida com o pagamento da dívida pública. Para reduzir essas pressões, o governo brasileiro desenvolveu o Programa de Estabilidade Fiscal, que foi utilizado como compromisso para a obtenção de empréstimo junto aquele fundo. A estratégia adotada, então, pelo governo federal brasileiro para atrair a atenção dos atores da macropolítica para a questão da dívida pública federal foi a de disseminar, por meio da mídia e dos pronunciamentos oficiais, as informações necessárias ao envolvimento da sociedade em busca de apoio para a concretização das medidas.

A estratégia utilizada demonstra ter sido a vinculação da idéia da existência do problema do desequilíbrio das contas públicas, provocado pela falta de controle da dívida pública federal. Dentre as escolhas apresentadas pela equipe técnica de governo optou-se pela busca pela estabilidade fiscal do país, como proposta de solução ao problema o equilíbrio das contas públicas.

Com o apoio da opinião pública, o governo federal conseguiu, então, unir as três vias que, segundo Baumgartner e Jones (1991), são indispensáveis para que um problema seja colocado na agenda de governo: a via do problema, a via da solução e a via da ação política, todas interligadas por *policy images* (imagens de políticas).

Portanto, como resultado das investigações, obteve-se como indicação que os fatores originários da mudança rápida ocorrida a partir do ano 2000 na política de controle da dívida pública federal surgiram de duas frentes, embora somente a segunda responda à pergunta desta pesquisa. A primeira destas frentes trata da pressão externa à estrutura institucional governamental, exercida pelos seguintes atores: os investidores, ao promoverem a retirada de capital especulativo do país; o FMI, ao conceder empréstimo ao governo brasileiro tendo como garantia o pagamento da dívida e o G-7, que prescreveram uma postura de maior comprometimento do país com o pagamento da dívida.

A segunda frente decorreu da construção pelo governo federal de um novo entendimento a respeito do endividamento público, realizada por intermédio da mudança da imagem da política da dívida pública, e do apoio social para as mudanças propostas pelo governo para essa política, que fizeram com que se rompesse com o processo de *feed back* negativo por que passava essa política, na medida em que se criaram condições favoráveis à ascensão do tema à arena macropolítica, de onde se processaram as mudanças institucionais-legais implementadas pelo governo federal a partir do ano 2000. Para tal fim, participaram desse processo os principais atores: o presidente Fernando Henrique Cardoso, o Banco Central, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministro das Comunicações, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a mídia, que já especulavam sobre as medidas governamentais desde agosto de 1998, e, de forma indireta, a sociedade brasileira, pressionando os governantes para a adoção das medidas divulgadas como necessárias para a solução do problema da dívida pública brasileira.

A confrontação da teoria do equilíbrio pontuado com a situação observada da mencionada política foi importante porque dela se obteve a indicação de que, conforme se conjecturava, as decisões que culminaram nas mudanças executadas pelo governo federal a partir do ano 2000, em relação ao controle da dívida pública federal, denotam ter se desviado da direção da maximização dos resultados. Tudo indica que a decisão de mudança dessa política aconteceu no *gap* entre as informações fornecidas pela equipe técnica de governo e a medida efetivamente adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a de realização do ajuste fiscal mais intenso.

A pesquisa revelou também que o arranjo institucional-legal realizado pelo governo federal para o controle da dívida pública esteve mais próximo da intenção governamental de sinalizar o compromisso estatal de pagamento da dívida pública do que propriamente da necessidade de redução de gastos e de elevação de tributos, ou, conforme posto por Hermann (2002), de estabilização da relação dívida/PIB e posterior redução do endividamento público.

Outra descoberta foi com relação ao procedimento de estabelecimento de metas e objetivos governamentais. Se analisarmos, por exemplo, Carneiro e Wu (2005, p.5, grifo dos autores), quando se referem ao trabalho dos *policy makers* colocam: “os **policy-makers** estabelecem metas para determinadas variáveis, o que explicita os seus objetivos”.

Conclui-se, assim, que as avaliações que são feitas acerca dos resultados da dívida pública ocorrem de acordo com as metas e objetivos estabelecidos pelo governo sem, contudo se realizarem reflexões acerca do processo que antecede à definição das mencionadas metas e objetivos. Essa atitude favorece a revelação dos propósitos dos *policy-makers* e auxilia na compreensão das variáveis que interferem na definição das metas governamentais, dos programas governamentais ligados a essa política e na trajetória da dívida pública.

Com base nessas informações podemos inferir a maneira pela qual foram pensadas as novas diretrizes governamentais em busca do desenvolvimento da gestão mais responsável da dívida pública do país. Esses resultados são interessantes porque revelam a dinâmica das idéias que acompanham a trajetória dessa dívida.

Sob o ponto de vista profissional, esta pesquisa contribuiu com a prática de trabalho com o orçamento de ações dos programas relacionados à dívida pública federal na medida em que, conforme se almejava, explorou-se o tema de forma abrangente, tanto do ponto de vista dos fatos históricos que envolvem a política do endividamento público do país, quanto do ponto de vista das decisões e das normas que condicionam as ações governamentais; clarificando a compreensão da maneira pela qual ocorrem mudanças nessa política e como se chegou à atual configuração dos programas e ações prioritários para o governo, principalmente diante da limitação de recursos imposta.

Com relação às contribuições práticas desta pesquisa, a maior visibilidade da ação do Estado brasileiro em relação à política do endividamento público foi a maior conquista, principalmente ao expor os fatores que têm motivado mudanças nessa política, por meio da análise da dinâmica das idéias que transpassam o processo de condução do tema para a arena em que essas mudanças se tornam possíveis.

Como o modelo utilizado para avaliação dos resultados desta pesquisa, conforme

mencionado nas limitações metodológicas, não contempla a perspectiva do jogo político de busca por apoio para implementação das decisões governamentais, talvez um estudo voltado para a perspectiva dos bastidores das grandes decisões também seja interessante como ponto de vista complementar ao desenvolvido nesta pesquisa. Recomenda-se que os pesquisadores interessados no tema efetuem uma análise com base no modelo de análise de políticas públicas desenvolvido por John Kingdom e, dessa forma, acrescentem novos elementos à conclusão deste trabalho de pesquisa.

Um aspecto observado durante a realização deste estudo foi o papel central desempenhado pelo Presidente FHC e pelo Ministro da Fazenda na condução da estratégia desenvolvida para a estabilidade da dívida pública federal. Um estudo privilegiando a ação desses atores em separado, independente do partido que representaram, poderia ser outra forma de complementar o assunto, de forma a aprimorar os resultados desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz F; LOUREIRO, Rita. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*, v.. 24, n. 1 (93). Jan./mar. 2004.

_____; _____. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n.4. Out./dez. 1998.

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fabio. *A Crise brasileira de 1998/1999: Origens e Consequências*. Textos para discussão nº 77. Rio de Janeiro, maio de 2000. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td-77.pdf. Acesso em: 23/04/2011.

BAER, Werner; AMANN, Edmund. *Neoliberalism and its consequences in Brasil*. J. Lat. Amer. Stud. 34, p. 945-959. Cambridge University Press, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (1998a). *Notas da 28ª Reunião (Extraordinária) do Comitê de Política Monetária (COPOM)*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?COPOM28>. Acesso em: 09/08/2011.

_____. (1998b). *Notas da 27ª Reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM)*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?COPOM27>. Acesso em: 09/08/2011.

_____. (2008). *Finanças Públicas: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas relacionados à política Econômico-Financeira*. 6ª edição. Brasília, junho. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/manualfinpublp.pdf>. Acesso em: 01/03/2011.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, vol.53, nº 4, University of Texas Press, nov/1991.

BERRY, Frances S; BROWER, Ralph; CHOI, Sang; et al. Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda can Learn from other research communities. *Public Administration Review*, v. 64, n.5. September/October, 2004.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 07/04/2010.

_____. (1994). *Medida Provisória nº 434*, de 27 de fevereiro de 1994.

_____. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm. Acesso em: 12/09/2010.

_____. (1998). *Ministério da Fazenda*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/pronunciamentos>. Acesso em: 14/04/2011.

_____. (1998). *Portaria SOF nº 51*. Dispõe sobre o recadastramento das atividades e projetos constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 1999. De 16 de novembro. Disponível

em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/MTOSOF/Componente-PortariaSOFno51-16111998.pdf>>. Acesso em 07/08/2011.

_____. (1998). *Decreto 2.773*, de 08 de setembro de 1998.

_____. (1998). Ministério da Fazenda – MF. *Pronunciamentos: Ministro explica estratégia brasileira*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/1998/P980922.asp>. Acesso em: 03/08/2011.

_____. (1998). *Decreto 2.829*, de 29 de outubro de 1998.

_____. (2000). *Medida Provisória nº 1969-12*, de 06 de janeiro de 2000.

_____. (2000). *Medida Provisória nº 1974-75*, de 11 de janeiro de 2000.

_____. (2000). *Medida Provisória nº 1980-15*, de 10 de fevereiro de 2000.

_____. (2000). *Lei Complementar nº 101*, de 04 de maio de 2000.

_____. (2000). *Lei nº 9.969*, de 11 de maio de 2000.

_____. (2001f). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. *Relatório de Atividades 2000*. Brasília. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/relatorio/080807_PUB_Rel_relAtividade2000.pdf. Acesso em: 05/04/2011.

_____. (2011). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. *Manual Técnico de Orçamento*. Brasília, versão 2011-5. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao_1.pdf>. Acesso em: 01/03/2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, nº.45, p.49-95, 1997.

_____. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

CALMON, Kátia M. N.; GUSSO, Divonzir A. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. In: OFICINA DE TRABALHO DO PROJETO FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO NA AMÉRICA LATINA – CEPAL. Santiago-Chile. 23 e 24 de outubro de 2003.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29, Caxambu/MG, 2005.

CARDOSO, Fernando H. *A arte da política: A História que vivi*. Ed. Record, 1ª edição, 2006.

CARNEIRO, Dionísio D.; Wu, Thomas. *A Qualidade da Dívida Pública Brasileira*. Texto para discussão nº 9. Instituto de Estudos de Economia Política Casa das Garças. Rio de Janeiro, Nov/2005.

CHAGAS, Anderson E. O. *Avaliação de desempenho da gestão da Dívida Pública, com enfoque na atuação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)*. Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054142.PDF>>. Acesso em: 01/04/2011.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and Agendas. In: *A Public Policy: The essential Readings*. Stella Theoudoulou e Mathew Cahn. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

_____. Issues and Agendas. In: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luiz F. A Villanueva, 3ª ed. Mexico: Miguel Angel Porrua, 2000.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly*, n.17, pp.1-25, 1972.

CONCEIÇÃO, Otávio A. C. Além da Transação: Uma Comparação do Pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós-Keynesianos. *Revista Economia. Brasília*, v.7, n.3, p.621-642, set/dez 2007.

DOWNS, Anthony. Formação de Agenda. In: VILLANUEVA, Luis F.A. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3ª ed.. Mexico: Miguel Angel Porrua, 2000.

FAUCHER, Philippe; ARMIJO, Leslie E. Crises Cambiais e Estrutura Decisória: A política de recuperação econômica na Argentina e no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 47, nº 2, p.297-334, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana L. Governabilidade e concentração de poder institucional – o Governo FHC. *Tempo Social*. Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 11(2): 49-62, outubro de 1999.

FLICK, Owe. *Introdução à pesquisa qualitativa*, 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. Seção Dinheiro. 09/09/1998.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Nº 21, jun de 2000.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública orientada pra resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Ano 53, nº 4, out-dez/2002.

GARSELAZ, Paulo S. *Dívida Pública: Uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2000.

GELINSKI, Carmem L.O.G; SEIBEL, Erni J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240. Abril/ Outubro de 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 2ª ed. Campus, Rio de Janeiro, 2000.

_____. *Finanças Públicas*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. *Bases para uma estratégia gradualista de expansão*. Textos para discussão. IPEA nº 102. Rio de Janeiro. Out/2003.

_____. A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: Qual é o limite para o aumento do gasto público?. *Planejamento e políticas públicas*, n. 27. Jun/dez, 2004.

_____. Economia brasileira contemporânea (1945-2004). *Revista de Economia Mackenzie*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2ª reimpressão. Ano 3, nº 3, p. 172-185. 2005.

GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, Bernardo. *Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México*. Série: Cultura de La Rendición de Cuentas. México, 2004.

HOGWOOD, Brian W; GUNN, Lewis A. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford, New York, 1984.

HAIR Jr., Joseph F. et al. *Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. Tradução Lena Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. *As três versões do Neo-Institucionalismo*. Political Science and the three New Institutionalisms. Publicado originalmente em Political Studies, dec/1996.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e Desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.

HERMANN, Jennifer. *A Macroeconomia da Dívida Pública: Notas sobre o Debate Teórico e a Experiência Brasileira Recente (1999-2002)*. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

HERRERA, Santiago et al. *Dilemas da Dívida*. Fundação Konrad Adenauer, v.3, n.4. Rio de Janeiro. 2002.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Pergamon Account Organizations and Society*, v.20, nº 2/3, p.93-109, 1995.

IFHC - INSTITUTO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Disponível em <<http://www.ifhc.org.br/files/artigo/1644.pdf>>. Acesso em: 02/08/2011.

JALORETTO, Cláudio. *Política Fiscal e Dívida Pública: seis décadas de déficit público no Brasil*. XIV Prêmio do Tesouro Nacional. 2009.

JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank R.; TRUE, James L. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American policymaking. In: *Theories of the Policy Process*. Edited by Paul A. Sabatier, New York: Westview Press. 1999.

JONES, Bryan D. Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.13, n. 4, p. 395-412, 2003.

KINGDOM, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Ed. New York, Harper Collins. 2003.

KLAUS, Frey. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21. Jun/2000.

LEITE, Cristiane K. S. Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e Faculdade Santa Marcelina. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 5. Sessão Temática: ST04 – Política e Economia. 3ª Sessão: Política Fiscal e Instituições. FAFICH/UFMG, Belo Horizonte – MG. 26 a 29 de Julho de 2006.

LIMA, Antônio B; PALAFOX, Gabriel H.M. *Estado e Políticas Públicas em tempo de Reformas*. Ed. Alínea, Campinas – São Paulo, 2010.

LOPREATO, Francisco L. C. Política Fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em Foco*, nº 7. Novembro 2005.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz F.; ROSA, Carlos A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Ano 49, nº 4. Out a Dez/1998.

_____; _____. Política e Burocracia no Presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, nº 41, outubro/1999.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v.16. n.47. Out/2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz F. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*, v. 24, nº 1(93). Janeiro-março 2004.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press. Caps 1 e 2, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *RAP*. Rio de Janeiro, p. 61-82, 2008.

_____. *Finanças Públicas. A política orçamentária no Brasil*, Editora Atlas, 4ª. ed. 2009.

MARCH, James G. *A primer on Decision making: How decision happen*. New York: The Free Press, 1994.

MAHONEY, James. THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge. Cambridge University Press. Cap. 1 e 2. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas. A política orçamentária no Brasil*, 4ª. ed. 2009.

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação do PPA 2000/2003. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>>. Acesso em: 15/02/2011.

NASCIMENTO, Edson R. *Administração Pública no Brasil: política fiscal nos Estados após a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade de Brasília-UnB. 2008.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, 1990.

_____. Economic performance through time. *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 359-68. 1994.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John J.; WEINGAST, Barry R. *Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting Recorded Human History*. University Press. 2009.

OLIVEIRA, José C. *Resultados da aplicação das regras fiscais do Brasil no período de 1998 a 2004*. CEPAL. L/BRS/R.169. Dezembro/2005.

PADGET, John F. Bounded Rationality in Budgetary Research. *The American Political Science Review*, v. 74, Issue 2, p. 354-372, jun/1980.

PADILHA, Mônica S.B. A ideologia da equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso. *Kínesis*, vol.III, nº 05, p. 225-239, Julho/2011.

PIERSON, Paul. *Politics in time: History, Institutions and Social analysis*. Princeton University Press. Princeton and Oxford. 2004.

PINTO, Julio C.C. *Orçamento como instrumento de política pública e gestão fiscal*. Premio SOF de monografia. 2007.

PPA 2008/2011 – *Plano Plurianual 2008/2011*. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 02/02/2011.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Tradução Vera Pereira. Relume-Dumará. Rio de Janeiro. 1994.

RÜCKERT, Isabel N.; BORSATTO, Maria Luiza B. *Política Fiscal: FMI pressiona para o ajuste*. 1999. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1648/2018>. Acesso em: 04/03/2011.

SANTOS, Theotônio; MARTINS, Carlos E. *Diretrizes para uma análise da conjuntura contemporânea: uma agenda de investigação*. Textos de Economia, Florianópolis, v.10, n.2, p.119-133. jul./dez.2007.

SCOTT, W. Richard. *The Adolescence of Institutional Theory*. Cornell University. 1987.

SELZNICK, Philip. *Institutionalism “old” and “new”*. *Administrative Science Quarterly*; Jun; 41, 2; ABI/INFORM Global, 1996.

SILVA, Gerson L.C.; PALMEIRA, Eduardo M.; QUINTANA, Alexandre C. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI- Necessidade Criação e Evolução. In: *Observatorio de la Economía Latinoamericana* nº 86, 2007. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/07/glcs.htm>. Acesso em: 19/04/2011.

SILVA, Anderson C.; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otavio L. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília. Tesouro Nacional, 2009.

SIMON, Herbert A. Rational Decision Making in Business Organizations. *The American Economic Review*, v. 69, nº. 4. Sep, p. 493-513, 1979.

SOARES, Murilo C. *Jornalismo, Crise e Eleições Presidenciais no Brasil*. 2000. Disponível em: < <http://vsites.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Murilo2000.pdf>>. Acesso em: 10/04/11.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto alegre: *Sociologias*, ano 8, nº 16, pg. 20-45, jul/dez 2006.

STEECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies*. Oxford University Press, 2005.

TAVARES, Martus. *Política Fiscal no Brasil: fundamentos, implementação e consolidação de um novo regime*, agosto/2004. Disponível em: <www.pralmeida.org/04Temas/.../02PolFiscalBrMartusTavares.doc>. Acesso em: 15/06/2011.

_____. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v.4, nº 7, p.79, jul/2005.

THEODOULOU, Stella; CAHN, Mathew. *A Public Policy: The essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

THÉRET, Bruno. *As Instituições entre as Estruturas e as Ações*. Ed. Lua Nova, nº 58, p. 225-254, 2003.

TINOCO, Dinah S.; BORGES, Djalma F.; ALLOUFA, Jomária M.L.; et al. *Organização pública, Organizações e Políticas Públicas*. UFRN. CCSA/PPGA. Ed. UFRN, 2007.

VILLANUEVA, Luis F.A. *Problemas públicos y agenda de gobierno, 3ª ed.*. Mexico: Miguel Angel Porrua, 2000.

WERNECK, Rogério L. F. Além da estabilização: desafios da agenda Fiscal. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, Natal/RN, 2005.

WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, v.87, nº 3, p. 548-577, 1981.

ZUCKER, Lynne G.; TOLBERT, Pamela S. *A Institucionalização da Teoria Institucional*. In: Clegg, S., Hardy, C. & Nordy, W. *Handbook de Estudos Organizacionais*. Atlas, pp. 196-219. Tradução de Humberto F. Martins e Regina Luna S. Cardoso. 1999.

APÊNDICE A

Relação das manchetes das páginas do jornal Folha de São Paulo que no período de agosto a dezembro de 1998 trataram do tema: Crise econômica de 1998 no Brasil e medidas para a estabilidade fiscal:

Manchetes do mês de agosto/1998	Dia	Caderno	Pg.
Ajuste fiscal, atenção para o contexto	19	Dinheiro	02
C - bond tem nível mais baixo desde 1995	22	Dinheiro	06
Tigres asiáticos foram os primeiros a derreter	22	Dinheiro	09
Terremotos turbulência, afirma Malan	25	Dinheiro	03
A submersão dos emergentes	30	1º Caderno	04
Vitória no primeiro turno nunca foi tão decisiva	30	Eleições	03

Manchetes do mês de setembro/1998	Dia	Caderno	Pg.
Presidentes virtuais	1	1º Caderno	03
Agência afirma que risco Brasil é maior	4	Dinheiro	05
A volatilidade e os mercados domésticos	6	Dinheiro	02
Estabilidade toma lugar de desenvolvimento	9	1º Caderno	23
Governo anuncia que vai cortar despesas	9	Dinheiro	04
Dúvidas sobre a crise financeira	10	Dinheiro	02
No limite do risco	11	1º Caderno	08
BC leva taxa de juros para 49,75% ao ano	11	Dinheiro	08
A alta dos juros de anteontem ajudará o governo a conter a fuga de divisas?	12	1º Caderno	03
As veias abertas	16	Dinheiro	03
A crise e as lições do passado	17	1º Caderno	03
A crise é nossa	18	1º Caderno	02
O momento é propício para a desvalorização do real?	19	1º Caderno	03
Terceira idade e direitos humanos	20	1º Caderno	03
A oscilação das bolsas e a ajuda internacional	20	Dinheiro	02
O Brasil e o FMI	23	1º Caderno	02
FHC admite aumentar impostos e ir ao FMI	24	1º Caderno	04

Manchetes do mês de outubro/1998	Dia	Caderno	Pg.
Para FMI, Brasil demorou na reação à crise	1	Dinheiro	04
Padilha e a licença política	2	1º Caderno	01
‘Pacto suicida’ vira exemplo para corte	4	Eleições	01
Pacote pode incluir alíquota de 30% no IR	4	Dinheiro	05
Com ou sem FMI ajuste será duro, diz Jorge Gerdau	5	1º Caderno	04
FHC e as expectativas	8	1º Caderno	02
‘Temos de depender menos do capital externo’	8	1º Caderno	06
Um 1999 sombrio	9	1º Caderno	03
O Brasil que eu quero	13	Dinheiro	02
Governo quer evitar metas “inexequíveis” do FMI	18	Dinheiro	03
Ajuste libera câmbio, propõe Sheinkman	18	Dinheiro	05
Pacote deverá sair após o segundo turno	20	Dinheiro	04
O fim de um governo reeleito	21	Dinheiro	02
O fio da navalha fiscal	25	1º Caderno	01
A Cepal e as crises externas	25	1º Caderno	03
Virada do ano trará onda de desemprego	25	Dinheiro	10
Governo quer CPMF de 0,38% em 99	28	1º Caderno	06
De volta ao “ajuste compulsório”	28	Dinheiro	02
Ajuste fiscal e desequilíbrio externo	29	Dinheiro	02
Pacote busca economizar R\$ 28 bilhões	29	Pacote Fiscal	02
Íntegra (do PEF)	29	Pacote Fiscal	17
(continuação da pg. Anterior)	29	Pacote Fiscal	18
Ajuda externa ao Brasil pode chegar a US\$ 45 bi	30	1º Caderno	04
Heróis da noite	30	Dinheiro	05

Manchetes do mês de novembro/1998	Dia	Caderno	Pg.
Os desajustes brasileiros	1	1º Caderno	02
Plano divide “Deputados economistas”	1	1º Caderno	12
Mudança de rumo	3	1º Caderno	03
Ajuste não reduziu “déficit de confiança”, diz Dornbusch	3	1º Caderno	04
MP reduzirá isenção de planos de saúde	3	1º Caderno	06
A grande polêmica do Real	4	1º Caderno	02
(sem manchete)	5	Fovest	17

(continua)

(conclusão)

Manchetes do mês de novembro/1998	Dia	Caderno	Pg.
A importância da arrecadação nos municípios	6	1º Caderno	03
Câmbio, autoritarismo e simplismo	6	Dinheiro	02
No Brasil, o pior cego é o que não quer ver	8	Dinheiro	02
Promessas adiadas	11	1º Caderno	02
Os cortes no orçamento do próximo ano comprometeram as áreas sociais?	14	1º Caderno	03
Reforma ajudará a região, diz Camdessus	14	Dinheiro	06
Condições para desvalorizar – 2	19	Dinheiro	02
Juros podem cair para 22% até janeiro	19	Dinheiro	04
Premiê Holandês defende pacto social	22	1º Caderno	25
Um modelo econômico duvidoso	24	1º Caderno	03
Saída atropela mudanças no Real	24	1º Caderno	13
Encruzilhada da discórdia	25	1º Caderno	02
Cesta de Ministérios	27	1º Caderno	02

Manchetes do mês de dezembro/1998	Dia	Caderno	Pg.
O Brasil não é para principiantes	10	Dinheiro	02
Asfixia da produção	13	1º Caderno	02
Esgotamento de modelos	13	1º Caderno	04
Painel S/A	27	Dinheiro	02