



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ALICE VIANA SOARES MONTEIRO

**A CRISE FISCAL NA PERSPECTIVA DOS GESTORES:
ANÁLISE DO EQUILÍBRIO FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS**

Brasília

2019

ALICE VIANA SOARES MONTEIRO

**A CRISE FISCAL NA PERSPECTIVA DOS GESTORES:
ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS**

Dissertação apresentada à coordenação do curso de mestrado em administração pública da Escola de Administração Pública, do Instituto de Direito Público, como parte dos requisitos à obtenção do grau de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexander Cambraia N. Vaz

Coorientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante

Brasília

2019

ALICE VIANA SOARES MONTEIRO

**A CRISE FISCAL NA PERSPECTIVA DOS GESTORES: ANÁLISE DO
EQUILÍBRIO FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS**

Dissertação apresentada à coordenação do curso de mestrado em administração pública da Escola de Administração Pública, do Instituto de Direito Público, como parte dos requisitos à obtenção do grau de mestre em Administração Pública.

Prof. Dr. Alexander Cambraia N. Vaz
Instituto Brasiliense de Direito Público – Presidente

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante
Instituto Brasiliense de Direito Público – Coorientador

Prof. Dr. Jackson de Toni
Instituto Brasiliense de Direito Público – Membro Interno

Prof. Dr. Ricardo de Lins e Horta – Membro Externo

Brasília, julho de 2019.

*À minha família,
pela compreensão, apoio e amor incondicional
nos momentos em que precisei me ausentar em
decorrência das minhas atribuições
acadêmicas e profissionais.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus e aos seus anjos pelo amor e cuidados dedicados a mim no decorrer de minha jornada no plano terrestre;

Aos professores do Curso de Mestrado pela dedicação e conhecimento compartilhado;

À coordenação do curso e equipe por todo o apoio e suporte nessa caminhada;

Aos amigos de curso, pelo apoio e convívio fraterno;

Ao Adelino meu esposo e a minha filha Jéssica pelo amor, apoio e compreensão;

Aos amigos, Abdon Junior, Thiago Baraúna, Elaine Ataíde, Laise Freitas, Patricia Vieira, Erlyc Ferreira, pelos auxílios na revisão e formatação;

Aos gestores dos governos estaduais do Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso, pela participação na pesquisa;

Especialmente, aos meus orientadores, Professores Alexander N. Cambraia Vaz, Professor Pedro Cavalcante, e ao Professor Jackson de Toni pela dedicação, paciência, conhecimento, orientações e direcionamentos fundamentais para a consecução dessa pesquisa, sem as quais o caminho seria mais tortuoso.

Ao Prof. Ricardo Horta pelas contribuições como integrante externo da banca de avaliação final.

“Não existe vento favorável a quem não sabe onde deseja ir.”

Sêneca

RESUMO

O presente estudo de caso teve como objetivo, analisar o equilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais, sob a perspectiva dos gestores públicos, para tanto se buscou os fundamentos teóricos sobre a importância do Estado e suas funções, a crise do Estado e o papel das reformas gerenciais, as inovações no orçamento público brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, detalhando o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, objetivando demonstrar a sua importância e a evolução da qualidade do gasto público. Observou-se que inovações introduzidas em relação à administração pública, especialmente as reformas gerenciais, a Constituição Federal de 1988, com a concepção dos instrumentos de planejamento e de gestão fiscal e financeira, em que se destaca a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal não foram suficientes como medidas estruturantes perenes de organização e de manutenção da saúde fiscal do Estado brasileiro, marcado pela ineficiência e baixa qualidade do gasto público e em que pese à importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de gestão e controle social, a maioria dos entes federados não conseguiu manter o seu cumprimento. Nesse sentido a partir dos relatórios de acompanhamento dos entes nacionais e subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional e das informações fiscais e financeiros dos governos estaduais, complementados com a pesquisa de campo por meio da aplicação de questionário de perguntas sobre qual a visão dos gestores públicos dos Estados do Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso, como se chegou à situação da mais grave crise vivenciada na história recente dos governos estaduais, caracterizada por falta de recursos financeiros para investimentos, para atendimento de serviços básicos e dificuldades para o pagamento do funcionalismo. Nesse viés, o método de análise aplicado foi empírico e baseado em pesquisa quantitativa e qualitativa (mista), de forma explanatória, fundamentado por pesquisa bibliográfica, documental, bases de dados de informações fiscais e financeiras dos Estados e do Distrito Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, além do questionário de pesquisa aplicado junto aos gestores públicos dos governos estaduais citados visando à compreensão das razões que levaram os governos à situação de crise fiscal e financeira em que se encontram. Em que pese o esforço fiscal realizado com as medidas de auxílio da União e as inovações introduzidas (com destaque para a renegociação da dívida dos estados, o controle da hiperinflação a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal), verificou-se que grande parte dos governos estaduais não foi capaz de manter o equilíbrio fiscal e financeiro na gestão das contas públicas e estancar a elevação dos gastos

públicos, provocando a deterioração do déficit público. Destaca-se que o descontrole nos gastos com pessoal foi apontado por 100% do universo pesquisado, como o maior responsável pela crise fiscal e pela insolvência financeira dos governos estaduais.

Palavras-chave: Crise Econômica. Equilíbrio Fiscal. Inovação na Gestão Pública. Gasto Público. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The objective of this case study was to analyze the fiscal balance of state governments, from the perspective of public managers, to the economic and sought the theoretical foundations on the importance of the State and its functions, the crisis of the State and the role of managerial reforms, innovations in the public budget Brazilian constitution of 1988, detailing the multiannual plan –PPA, the budget guidelines law – LDO and the annual budgetary law – LOA, to demonstrate its importance and the evolution of the quality of public spending. It was observed that innovations introduced in relation to the public administration, especially the managerial reforms, the Federal Constitution of 1988, with the conception of the instruments of planning and fiscal and financial management, in which stands out the Law Complementary 101/2000 – Fiscal Responsibility Act, were not sufficient as perennial structuring measures for the organization and maintenance of the fiscal health of the Brazilian state, marked by the inefficiency and low quality of public spending and in which it weighs Importance of the fiscal responsibility act as an instrument of management and social control, most of the federated entities failed to maintain their compliance. In this sense from the monitoring reports of the national and sub-national entities of the National Treasury Secretariat and the fiscal and financial information of the state governments, complemented with the field research through the application of Questionnaire of questions about the view of public managers from the States of Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte and Mato Grosso, as the situation of the most serious crisis experienced in the recent history of state governments, characterized by lack of financial resources for investments, to attend basic services and difficulties in the payment of functionalism in this bias, the method of analysis applied was empirical and based on quantitative and qualitative (mixed) research, in an explanatory way, based on bibliographic research, documentary data, data bases of fiscal and financial information of the States and Federal District and the Secretariat of the National Treasury, in addition to the research questionnaire applied to the public managers of the state governments cited to understand the reasons that led governments to the fiscal and financial crisis situation in which are. In spite of the fiscal effort carried out with the Union's aid measures and the innovations introduced (with emphasis on the renegotiation of the debt of the States, the control of hyperinflation the imposition of the Fiscal Responsibility Act), it is observed that a large part of state governments were not able to maintain fiscal and financial balance in the management of public accounts and to stop the increase in public spending,

causing the deterioration of the public deficit. It is noteworthy that the uncontrolled spending on personnel was pointed out by 100% of the researched universe, as the largest responsible for the fiscal crisis and the financial insolvency of state governments.

Keywords: economic crisis. Fiscal equilibrium. Innovation in public management. Public spending. Fiscal Responsibility Act.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Países e regiões selecionadas: resultado do setor público.....	44
Gráfico 2	Despesas Públicas em Função do PIB no Brasil (1997-2017).....	48
Gráfico 3	Despesas Públicas em Função da Inflação no Brasil (1998-2017).....	49
Gráfico 4	Resultado Primário dos Governos Regionais em Função do PIB (2001-2017).....	50
Gráfico 5	Resultado Primário dos Estados (2008 - 2015)	54
Gráfico 6	Comparativo entre Gastos com Pessoal e Investimento nos Estados (2011-2015)	54
Gráfico 7	Necessidades de Financiamento (2015-2017)	57
Gráfico 8	Crescimento das Despesas com Pessoal nos Estados (2011- 2017).....	57
Gráfico 9	Variação Real das Despesas com Pessoal (2016 - 2017).....	58
Gráfico 10	Relação entre a Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida (2017)	59
Gráfico 11	Comportamento da Receita Arrecadada x Receita Própria x Transferências (2016-2018)	62
Gráfico 12	Dívida Consolidada Líquida (2017-2018)	64
Gráfico 13	Disponibilidade de Caixa Líquido.....	65
Gráfico 14	Evolução da Despesa com Pessoal (2014-2018)	66
Gráfico 15	Solidez Fiscal dos Estados e DF (2017-2018)	71
Gráfico 16	Resultado Fiscal de Minas Gerais (2015-2018)	72
Gráfico 17	Evolução da Receita Própria (2009-2018)	73
Gráfico 18	Evolução das Transferências Correntes (2009-2018)	74
Gráfico 19	Evolução da Arrecadação Própria do MT (2013-2017)	77
Gráfico 20	Evolução da Despesa com Pessoal MT (2013-2017).....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Relação entre Gastos com Pessoal e Investimentos (2011-2015).....	55
Tabela 2	Resultado Orçamentário.....	56
Tabela 3	Capacidade de Pagamento dos Estados e Distrito Federal (2017 - 2018)	60
Tabela 4	Evolução da Receita Arrecadada (2016-2018)	63
Tabela 5	Custo do Regime Previdenciário (2015-2017).....	68
Tabela 6	Situação Fiscal do Pará (2015- 2017)	69
Tabela 7	Demonstrativo da Situação fiscal de Minas Gerais (2015-2017).....	74
Tabela 8	Variação da Despesa de Minas Gerais (2014-2018)	76
Tabela 9	Montante de Endividamento (2014-2017).....	78
Tabela 10	Evolução do Endividamento do RN (2014- 2017)	80
Tabela 11	Situação Fiscal do RN (2015-2017)	81

LISTA DE QUADROS E FIGURA

Quadro 1	Características das Reformas Gerenciais em 123 Países.....	27
Quadro 2	Modelos da Nova Gestão Pública.....	29
Figura 1	Hierarquia das Normas.....	37

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal de 1988
CTI	Ciência, tecnologia e Inovação
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DPF	Dívida Pública Federal
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENW	Estado Neoweberiano
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação do Estado
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NPM	New Public Management
OGU	Orçamento Geral da União
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PPA	Plano Plurianual
PSO	Public Service Orientation
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SNI	Sistemas Nacionais de Inovação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 A CRISE DO ESTADO E O PAPEL DAS REFORMAS GERENCIAIS	22
2 AS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	36
2.1 Evolução da Situação Fiscal e Financeira do Estado.....	44
3 ANÁLISE DO COMPORTAMENTO FISCAL E FINANCEIRO DOS ESTADOS DO PARÁ, MINAS GERAIS, RIO GRANDE DO NORTE E MATO GROSSO (2015 A 2018)	61
3.1 Estado do Pará.....	61
3.1.1 Panorama Fiscal.....	61
3.2 Estado de Minas Gerais.....	71
3.2.1 Panorama Fiscal.....	71
3.3 Estado do Mato Grosso.....	77
3.3.1 Panorama Fiscal.....	77
3.4 Estado do Rio Grande do Norte.....	79
3.4.1 Panorama Fiscal.....	80
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	83
4.1 Análise dos Resultados.....	83
4.2 Perfil dos Gestores.....	84
4.2.1 Análise dos resultados das respostas à Questão 1 sobre como, na visão dos gestores, os governos estaduais chegaram à situação de desequilíbrio fiscal e financeiro.....	84
4.2.2 Análise dos resultados das respostas à Questão 2, sobre o que leva os governos estaduais a gastarem mais do que arrecadam.....	86
4.2.3 Análise dos resultados das respostas à Questão 3, sobre que medidas seriam aconselháveis e que reformas considera fundamentais serem implantadas.....	87
4.2.4 Análise dos resultados das respostas à Questão 4, sobre o papel e a importância do governo federal nesse contexto.....	88
4.2.5 Análise dos resultados das respostas à Questão 5, sobre como os gestores avaliam a decretação de estado de calamidade financeira por parte dos Estados e como isso auxilia.....	89

4.2.6 Análise dos resultados das respostas à Questão 6, sobre quais os mecanismos ou instrumentos devem ser adotados para superar a crise.....	90
4.2.7 Análise dos resultados das respostas à Questão 7, sobre o que o governo deve fazer para garantir recursos para pagar o funcionalismo e assegurar recursos para investimentos.....	90
4.2.8 Análise dos resultados das respostas à Questão 8, sobre qual o papel dos gestores e da burocracia nesse cenário de crise.....	92
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS	97
ANEXOS	101
Anexo 1: Questionário da pesquisa de campo.....	102
Anexo 2: Síntese das respostas dos gestores dos estados do Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso.....	104

INTRODUÇÃO

O equilíbrio fiscal e financeiro do Estado brasileiro tem se constituído em um desafio histórico permanente e tem exigido cada vez mais capacidade de inovação na forma de gerir o gasto público e aumentar os ganhos de eficiência do Estado.

Como exemplo desse movimento, identifica-se na literatura a crise financeira dos anos 80, que exigiu uma profunda revisão no papel do Estado, até então marcado pelas limitações do modelo burocrático tradicional concebido por Max Weber¹, e “classificado como lento e excessivamente apegado as normas” segundo Abrúcio (1997), surgindo assim, um novo institucionalismo que objetivou aperfeiçoar o desempenho da administração pública, aumentando a sua performance por meio de ganhos de eficiência. Esse novo institucionalismo foi evoluindo de diversas formas, denominações e conceitos, tais como: nova gestão pública ou *New Public Management* (NPM), gerencialismo, nova gerência pública, gerência baseada no desempenho e gestão empreendedora, consumerismo, Public Service Orientation (PSO).

As bases desse novo institucionalismo são a retomada do nível de eficiência da atividade prestacional do Estado, balizada pela busca da eficiência – vetor introduzido na administração pública sob a concepção de um modelo advindo dos conceitos das ciências da administração e da economia praticados na área empresarial – que corresponde à ideia bem definida pela gerência institucional, ou seja, pelo papel que cada organização tem no contexto da prestação de bens e serviços ao menor custo possível. Essa perspectiva estende-se à administração pública, como forma de cumprimento do papel do Estado na construção de políticas públicas para atender ao interesse público e se contrapondo ao Estado patrimonialista em sua forma burocrática e ineficiente de operar no desenvolvimento das políticas públicas.

No contexto das reformas gerenciais no Brasil, uma inovação importante foi a consagração da eficiência como princípio constitucional insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº. 19/1998, a qual impôs um objetivo mais do que desejável na atividade prestacional da administração pública, em conjunto com os demais princípios, especialmente o da legalidade, que é transversal a todos os atos praticados pelos gestores públicos.

Na mesma toada, a Constituição Federal de 88, inovou ao introduzir importantes normas de finanças públicas, no Capítulo II, art. 163 e seguintes, remetendo à Lei

¹ A teoria burocrática de Max Weber define que a burocracia é uma espécie de organização humana baseada na racionalidade legal, ou seja, os meios devem ser analisados e estabelecidos de maneira totalmente formal e impessoal, a fim de alcançarem os fins pretendidos. Na teoria burocrática há grande ênfase na busca de eficiência da gestão do Estado por meio do melhor desempenho da burocracia.

Complementar a sua regulamentação, que ocorreu no ano 2000 por meio da edição da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Afonso et al. (2017), a Lei de Responsabilidade fiscal proporcionou boas práticas na gestão dos recursos públicos, notadamente na gestão do gasto com pessoal, e ocorreu de forma diferenciada entre os entes federados.

[...] principalmente devido a alguns instrumentos previstos inicialmente que não foram implementados, como a criação de um Conselho de Gestão Fiscal que permitisse uma maior participação de governos estaduais e prefeituras na normatização de aspectos fiscais, a imposição de um limite de endividamento para a União, como já ocorre com Estados e municípios, a revisão periódica dos limites de gasto com pessoal e endividamento e, sobretudo, o desenvolvimento de modelos que estimulasse ações coletivas institucionais e a cooperação interfederativa.

Destaca-se que no Brasil a cultura de gestão do gasto e apropriação de custos, assim como a perenidade da cultura de inovação e gestão da qualidade do gasto ainda é bastante incipiente, constatação verificada especialmente a partir da situação fiscal em que se encontra o Estado brasileiro em termos de equilíbrio fiscal e financeiro, em que pesem os ditames da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com estudos da Secretaria do Tesouro Nacional atinentes ao ano de 2017, 19 estados federados ultrapassaram os limites de alerta impostos pela Lei de responsabilidade Fiscal. Como consequência, esses entes federativos ficaram com sérias restrições fiscais, culminando no atraso de salários dos servidores estaduais, em que se destacam as situações do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás, Paraíba, apenas para citar alguns estados que tiveram que fazer acordos de recuperação fiscal com a União.

O presente estudo de caso se desenvolve, contextualizando a situação fiscal e financeira dos governos estaduais no período 2015 a 2018 e analisando, especialmente, como se chegou a essa situação a partir da visão dos gestores estaduais de quatro das 27 unidades da federação. Objetiva-se, assim, identificar, sob a perspectiva desses gestores, quais fatores foram preponderantes para desencadear a maior crise econômica vivenciada pelos governos estaduais e quais as razões levaram os governos a gastar mais do que arrecadam.

Neste sentido, faz-se necessário abordar a crise do Estado e a conjuntura em que ocorreram as reformas gerenciais, contextualizando o orçamento público e um dos seus princípios basilares, que é o equilíbrio entre receita, despesa e custos das políticas públicas, além das inovações e consequências dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, ressalte-se que a gestão dos recursos públicos e a qualidade dos gastos de acordo com os princípios instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram concebidas como valores públicos permanentes e não deveriam ser perseguidos apenas em contexto de escassez de recursos e crise econômica. Esses valores públicos deveriam ser geridos de forma responsável e planejados para não colocar em risco o equilíbrio das contas públicas e assegurar aos servidores públicos o pagamento da remuneração mensal como contrapartida pelo trabalho prestado à sociedade e como retorno bem aplicado dos recursos públicos.

Nesse viés, passados mais de 18 anos da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, e em face da mudança de paradigma introduzida no sistema legal, e notadamente diante do acompanhamento feito pela Secretaria do Tesouro Nacional, existem insumos qualitativos e quantitativos suficientes para delinear o presente estudo de caso, o qual será complementado mediante análise documental e de pesquisa de campo, por meio de aplicação de questionário junto aos gestores das áreas de gestão, planejamento e finanças dos governos estaduais.

Assim, a presente pesquisa se justifica em virtude da importância da inovação que representa, em termos de avaliação de políticas públicas, pois se constitui de um instrumento de análise sob uma nova ótica, procurando identificar na visão dos formuladores e executores de políticas públicas, quais fatores foram determinantes para desencadear a crise fiscal e financeira em que se encontram os governos estaduais.

Isso posto, a pesquisa foi delineada para responder ao seguinte problema: como se atingiu o desequilíbrio fiscal dos governos estaduais a despeito dos avanços de gestão obtidos em diversas áreas?

O objetivo geral da pesquisa é investigar as razões da crise fiscal e financeira vivenciada pelos governos estaduais, a partir da perspectiva dos gestores públicos. Por sua vez, os objetivos específicos foram definidos de forma a delimitar o objeto de avaliação desse estudo de caso, conforme se discrimina:

- a) descrever historicamente a crise do Estado e as reformas gerenciais;
- b) descrever a situação fiscal dos governos estaduais;
- c) descrever a conformação do orçamento público segundo a Constituição Federal e analisar as disposições da Lei complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação aos gastos com pessoal;
- d) pesquisar juntos aos gestores estaduais as razões da crise fiscal e financeira dos governos estaduais.

A pesquisa foi delimitada com um recorte temporal de quatro anos e busca analisar a crise fiscal e financeira instalada nos governos estaduais no período 2015 a 2018, com enfoque na análise da situação dos seguintes Estados: Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso, os quais se configuram como uma amostra bem representativa das 27 unidades da federação brasileira, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos. Essa representatividade se dá pelas características do perfil de evolução dos gastos públicos, do comprometimento da receita corrente líquida, em relação aos gastos com pessoal, da capacidade de pagamento, de investimentos e endividamento desses entes federados, além de ser uma amostra que evidencia os efeitos da crise nas diferentes regiões do país com situações de superávit, déficit fiscal e alto comprometimento de receita corrente líquida para gastos com pessoal.

Nesse sentido, a análise de dados será feita de forma descritiva a partir da identificação das variáveis de receita, despesa, gastos por funções, despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, despesa líquida com pessoal, capacidade de pagamento, de endividamento e de investimentos. Portanto, a análise será caracterizada como descritiva e explanatória, por meio de estudo de caso, baseada no método quantitativo e qualitativo (misto), tendo como suporte de fonte de dados às informações fiscais e financeiras dos governos estaduais disponibilizadas a partir da base de dados e estudos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que é uma das principais fontes de dados sobre as administrações públicas municipais e estaduais e de relatórios de acompanhamento do programa de ajuste fiscal. Será utilizada também pesquisa documental, bibliográfica e de campo, por meio de questionários aplicados junto aos gestores públicos estaduais, visando identificar as razões da crise fiscal e financeira que assola os governos estaduais.

De acordo com Miguel (2007), a abordagem metodológica deve procurar dotar o pesquisador de um caminho que auxilie na busca de respostas às questões que a pesquisa objetiva responder. Assim, o método de análise utilizado nessa pesquisa é empírico e baseado em pesquisa quantitativa e qualitativa (mista), de forma explanatória, utilizando pesquisa bibliográfica, documental, bases de dados de informações fiscais e financeiras dos Estados e do Distrito Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, além de questionário de pesquisa aplicado junto aos gestores públicos dos governos estaduais.

Assim, os gestores estaduais dos Estados do Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso, foram objeto de investigação específica em relação à avaliação sobre as

razões que levaram os governos estaduais à situação de crise fiscal e financeira em que se encontram.

No sentido de responder às questões de suporte desta pesquisa, tomamos por empréstimo os ensinamentos de Yin (2005), que argumenta que o estudo de caso é o método utilizado em situações de pesquisa que tenham por objetivo responder a questões de “como e por quê”, quando o foco se encontra em algum contexto da vida real e que sejam relativos a contribuir com o estudo de fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupos, dentre outros.

Segundo Andrade (2006), a pesquisa de campo é um dos instrumentos que o pesquisador dispõe para coletar dados necessários à consecução de cada caso particular de pesquisa. Sendo o questionário um dos instrumentos utilizados em pesquisas que envolvem, principalmente, estudos descritivos e qualitativos, é constituído de uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador, contendo perguntas objetivas em linguagem clara e direta, vocabulário adequado ao nível de escolaridade dos informantes, sem indução de respostas e observando uma sequência lógica de encadeamento.

Dessa forma, a presente pesquisa empregará o questionário, que tem como característica um roteiro prévio (Apêndice A), com perguntas abertas, contendo os seguintes questionamentos:

- 1) Na sua visão, como os governos estaduais chegaram à situação de desequilíbrio fiscal e financeiro?
- 2) O que leva os governos a gastarem mais do que arrecadam?
- 3) Que medidas seriam aconselháveis e que reformas você considera fundamentais a serem implantadas?
- 4) Qual o papel e a importância do governo federal nesse contexto?
- 5) Como você avalia a decretação de estado de calamidade financeira por parte dos Estados? Como isso auxilia?
- 6) Quais os mecanismos ou instrumentos devem ser adotados para superar a crise?
- 7) O que o governo deve fazer para garantir recursos para pagar o funcionalismo e assegurar recursos para investimentos?
- 8) Qual o papel dos gestores e da burocracia nesse cenário de crise?
- 9) Considerações finais

Dessa forma, a pesquisa foi estruturada em: a) pesquisa bibliográfica; b) análise documental; c) levantamento e análise de dados; d) aplicação de questionário de pesquisa.

Como resultados esperados, pretende-se por meio desse estudo de caso: (i) investigar o fenômeno da crise fiscal e financeira em que se encontram os governos estaduais; (ii) investigar o contexto de evolução dos gastos dos governos estaduais; e (iii) identificar os motivos que levaram os estados à situação de crise financeira, com total incapacidade para honrar seus compromissos e com pouca ou nenhuma disponibilidade financeira para investir e retomar o crescimento econômico.

Adicionalmente, esta pesquisa pode contribuir para a identificação de capacidades estatais que subsidiem a melhor compreensão desse fenômeno em que se encontram as finanças estaduais.

Nesse sentido o estudo foi organizado em quatro capítulos, sendo que:

O primeiro capítulo contextualiza a crise do Estado e o papel das reformas gerenciais, identificando os modelos de reforma implementados e suas respectivas contribuições e evoluções para fazer frente à crise do Estado;

O segundo capítulo aborda as inovações introduzidas no processo orçamentário brasileiro, face às premissas da Constituição Federal de 1988 e do orçamento-programa adotado pelo país e pelos estados, no que se refere à composição das receitas, à previsão do gasto com pessoal e às limitações desses processos, incluindo as disposições constantes na lei de responsabilidade fiscal e os desafios em relação à busca e manutenção do equilíbrio fiscal e financeiro do Estado.

O terceiro capítulo refere-se à análise do comportamento fiscal e financeiro dos governos estaduais do Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso no período de 2015 a 2018.

O quarto capítulo apresenta os resultados e discussão da pesquisa de campo realizada com os gestores estaduais dessas unidades da federação em relação aos motivadores da crise fiscal e financeira que assola os governos.

CAPÍTULO 1

A CRISE DO ESTADO E O PAPEL DAS REFORMAS GERENCIAIS

A recente crise financeira, política e moral vivenciada no país reforçam as discussões em torno da necessidade de reconstrução do estado democrático. As pressões ampliam-se em torno do controle da sociedade pela qualidade das entregas de bens e serviços públicos e da correta aplicação dos recursos públicos, sendo este um dos principais eixos das discussões sobre a necessidade de reforma do Estado no tocante à organização, fortalecimento das instituições e das políticas governamentais, reforçando as demandas por revisão do papel, do tamanho e, principalmente, do desempenho do Estado (MUSGRAVE, 1974).

O tema da reforma do Estado não é nada novo e, em maior ou menor escala, dependendo da situação fiscal e financeira, se insere na agenda dos governos como prioridade de gestão. Segundo Musgrave (1974), a alocação ganha destaque entre as funções clássicas desempenhadas pelo Estado, compreendida como o processo de captação de recursos por meio da arrecadação de tributos e sua aplicação, segundo previsão orçamentária, em prestação de serviços à sociedade; a função distributiva, por sua vez, consiste no desempenho do Estado em busca de corrigir as falhas de mercado por meio de um processo distributivo mais justo e equânime, com a função de assegurar a estabilidade macroeconômica, ou seja, garantir que as regras estabelecidas para o mercado sejam cumpridas.

Para além das falhas de mercado, Winston (2006 apud CAVALCANTE; CUNHA 2017) identifica as falhas de governo, como forma de atuação complementar do Estado. Assim as falhas de governo decorrem da limitação para lidar com problemas complexos e de difícil solução e deve ocorrer de maneira a não restringir o seu escopo de atuação e fortalecer a inovação de forma abrangente e inclusiva.

Nesse contexto, no que concerne aos recursos gerados que financiam a execução das políticas públicas, cabe ao Estado os decorrentes da arrecadação de tributos – impostos, taxas e contribuições – cujo resultado é apropriado no orçamento fiscal e na seguridade social, destinado a custear as despesas governamentais de natureza pública e se constituem de matéria constitucional relativas às competências de aplicação dos recursos tributários pela União, Estados e Municípios, obedecendo às destinações contidas nos orçamentos de receitas e despesas (GASTALDI, 2014).

De acordo com Gastaldi (2014), cada cidadão contribui individualmente por seus atos e contratos com a sua cota-parte para a geração da receita tributária do Estado, concorrendo e

colaborando para que este possa cumprir suas funções garantidoras do desenvolvimento socioeconômico e de geração do bem-estar público e privado da nação, gerando uma justa distribuição dos resultados da renda nacional e reduzindo desigualdades sociais.

O bem comum se constitui na finalidade básica de atuação do exercício do poder estatal com a precípua missão de promoção da justiça social, poder-dever de atuação que está distribuído de forma organizada, de acordo com a especialização de funções dos órgãos e entidades que compõem a administração pública.

Verifica-se, assim, a evolução do papel do Estado de mera atividade de segurança pública para a prestação de serviços públicos mais complexos, como saúde, educação, assistência social, previdência, lazer, dentre outros necessários à satisfação da sociedade brasileira, os quais vêm consagrados na Constituição e nas leis infraconstitucionais que estabelecem competências, além da forma de organização e atuação da administração pública de qualquer dos poderes legalmente instituídos. Compete aos poderes exercer esse poder-dever de forma combinada, posto que representam uma pluralidade de entes, órgãos e unidades com competências distintas e complementares entre si, em prol da persecução do interesse coletivo e com problemas bastante complexos decorrentes do cumprimento de sua missão.

Segundo Pacelli (2018), a atividade fiscal do Estado, ou seja, a que é desempenhada pelos poderes públicos com o fim precípua de obter e aplicar os recursos para o custeio dos serviços públicos, constitui-se como objeto de estudo das finanças públicas e não é apenas meio de assegurar a cobertura das despesas do governo, mas fundamentalmente um meio de intervir na economia e pressionar ou estimular a estrutura produtiva com intuito de tornar mais justas as formas de distribuição da renda.

De acordo com Pereira (1996), com o esgotamento da capacidade fiscal e financeira do Estado, o tema da reforma do Estado tomou dimensões crescentes e passou a fazer parte da agenda dos governos a partir do final da década de 70 e início dos anos 80. A pressão por ajuste fiscal foi uma razão decisiva para iniciar as reformas, especialmente nos países mais desenvolvidos, que foram fortemente influenciados pelo discurso globalizado liberalizante, notadamente Inglaterra e Estados Unidos.

De acordo, ainda, com a análise desse autor, a principal motivação da crise econômica suscitada pelo segundo choque do petróleo de 1979 foi decorrente da crise do Estado, caracterizada por sua incapacidade em cumprir com o papel de coordenador do sistema econômico, complementarmente ao mercado, além da crise política instaurada. Portanto, uma

crise caracterizada, sobretudo, pelo modo de intervenção burocrática na economia. As características identificadas por Pereira (1996) são:

a) esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedido em promover a industrialização nos anos 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60;

b) falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras;

c) fracasso na tentativa de criação do Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes socialdemocratas europeus;

d) crise na forma burocrática de administrar um Estado que emergiu com toda a força após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o modelo burocrático tradicional, baseado na racionalidade-legal foi uma alternativa superior ao modelo patrimonialista até então vigente no Estado liberal, mas insuficiente, ineficiente, lento e com baixo grau de orientação para o atendimento das demandas dos cidadãos, no Estado social e econômico.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla (PEREIRA, 1996).

A esse respeito De Toni (2002), discorre que durante a era dos governos militares no Brasil, o funcionamento do planejamento estatal era marcado por deixar em segundo plano as novas demandas sociais, além da baixa capacidade gerencial, da ineficiência na prestação de serviços, com ausência de mecanismos democráticos de controle e participação, com uma burocracia extremamente apegada às normas e com a corrupção instalada no seio do Estado. O autor aponta que “o padrão de reforma do Estado, nesse período, foi caracterizado pelo reformismo reducionista e quantitativo” (NOGUEIRA, 1998), centrado na redução de cargos, normas, salários, competências e no formalismo de suas medidas, quase todas sem resultados práticos ou permanência institucional. Temas como o planejamento público ou a política de recursos humanos foram relegados à margem da agenda de debates. Entretanto, a saída para a “crise do Estado” não se resolveu no campo da ampliação da cidadania, da radicalidade do

controle democrático ou, talvez, num novo tipo de planejamento público que pudesse descortinar os “segredos” do Estado para amplas parcelas da população.

Nogueira (1998 apud De Toni, 2002) ilustra que:

[...] a crise do Estado no Brasil tinha raízes, era de longa duração e só poderia ser enfrentada a partir de múltiplas operações políticas e societárias, fundadas sobre consensos progressivamente consolidados. Tratava-se, portanto, de pôr em curso iniciativas direcionadas para recuperar a capacidade de coordenação e planejamento do Estado para o que seria necessário tanto uma reforma da administração — de modo à adequar o aparato estatal ao imperativo de plena racionalidade em seu funcionamento e dar suporte efetivo aos atos de governo — quanto, acima de tudo, uma reforma do Estado, de modo a passarem revista as práticas, as funções e as instituições políticas, bem como as relações Estado-sociedade civil, cujo padrão histórico sempre foi de baixa qualidade. Em outros termos, a questão era política; dizia respeito à democracia, à criação de grandes consensos nacionais, à participação da cidadania, não apenas a um mero enxugamento administrativo.

Ainda recorrendo a De Toni (2002) para melhor caracterizar as raízes da estrutura de gestão do Estado brasileiro e suas estruturas operativas, tem-se que foram definidas pela “verticalidade, pela departamentalização excessiva e pela hierarquia autoritária. A centralização das decisões, aliada ao planejamento normativo e à formalização burocrática, impediu, a um só tempo, o controle social e a adoção de procedimentos mais qualificados e modernos na prestação de serviços públicos” (De Toni, 2002, p. 972).

De acordo com o conceito popular, a burocracia é vista geralmente como uma organização pública em que o papelório se multiplica e se avoluma, com lentidão de respostas e altos custos na prestação dos serviços impedindo soluções rápidas ou eficientes; o termo também é empregado para caracterizar o apego dos funcionários públicos aos regulamentos e rotinas, provocando ineficiência e encarecendo os custos dos serviços para os cidadãos.

O conceito de burocracia para Weber é exatamente o contrário, é a organização eficiente por excelência, que precisa ser detalhada antecipadamente, refletindo uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos fins pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.

Com as múltiplas funções assumidas pelo Estado e os complexos problemas delas decorrentes, surge à necessidade de um novo modelo gerencial, uma forma de romper com a inércia burocrática, pautada por princípios de flexibilização e descentralização. Inspirada pelo avanço dos conceitos das ciências da administração e da economia, da evolução tecnológica mundial, surge a administração gerencial nos países centrais, em que o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália foram os maiores expoentes, seguidos dos Estados Unidos com as experiências municipais e dos condados. Pereira (1996) cita a experiência retratada no livro

de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo* (1992), como um detalhamento expressivo da administração pública gerencial implantada nos Estados Unidos.

Ainda de acordo com Pereira (1996), a nova administração pública foi delineada tendo por princípios de:

- a) descentralização da gestão política dos recursos, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa, delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida.

Na Nova Zelândia, na Austrália, na Suécia, no Canadá, nos países escandinavos, no Japão e na França, conforme aponta Abrúcio (1998), sob a égide de governos em sua maioria social-democratas, também foram implementados programas semelhantes de reformas no sentido de transformação da administração burocrática em administração gerencial.

Nesse contexto, Resende (2002) identifica que a literatura demonstra duas gerações de políticas de reforma do Estado. A primeira objetivou a gestão da crise econômica, que afetou as economias desenvolvidas e em desenvolvimento no início da década de 80 e resultou na promoção de ajustes fiscais, tendo como características predominantes: cortes lineares de gastos na manutenção da máquina pública, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, desregulamentação e privatizações em determinados setores. A segunda, focalizada na estabilidade macroeconômica e reforma das instituições públicas, caracterizada pelo desenvolvimento de políticas de reformas da administração pública burocrática, mudanças nas relações trabalhistas, criação de mecanismos regulatórios, modernização tributária e descentralização da execução de políticas públicas para governos subnacionais, balizadas em conceitos de novas práticas sobre o papel e o desempenho das funções do Estado, que requer a aquisição de novas competências, novas instituições e, portanto, novas estratégias gerenciais.

Nesse viés, Kamarck (2000 apud REZENDE 2002) em estudo comparativo sobre as reformas administrativas implementadas em 123 países, constatou que no período de 1980-

1990, 31% dos países executaram dois ou mais programas de reformas administrativas, sendo que 39,8% da amostra teve um programa nacional, enquanto apenas 19,5% dos países analisados não passaram por programas nacionais de reformas.

O Quadro 1 evidencia em termos quantitativos as principais características das reformas gerenciais que ocorreram no mundo em termos de condução, as inovações implementadas, os resultados quanto ao tamanho do setor público, conteúdo e foco das reformas efetuadas nesses países.

Quadro 1- Características das Reformas Gerenciais em 123 Países

Características	Frequência	Relativo %
Condução das reformas		
Múltiplos atores	90	73%
Nova Agência	25	20%
Agência Tradicional	8	7%
Mecanismos Inovadores		
Privatização dos serviços públicos	74	60%
Descentralização	49	40%
Mudança no tamanho do setor público		
Sem mudança /sem dados disponíveis	70	57%
Redução de mais de 20% da força de trabalho	13	11%
Aumento do emprego no setor público	12	10%
Conteúdo e foco		
Gestão financeira e reformas orçamentárias	37	30%
Regulação	30	24%
Carreiras do funcionalismo público	27	22%
Qualidade do funcionalismo público	26	21%
Tecnologia da informação	14	11%
Criação de mecanismos de mercado	7	6%
Total de Países	123	100%

Fonte: Rezende (2002 adaptado de Kamarck, 2000)

De acordo com esse estudo, Rezende (2002) conclui que a característica comum e com alto grau de incidência entre os países que implementaram programas de reformas, são as seguintes:

- a) presença de múltiplos atores em 73% dos casos;
- b) criação de novas agências em 20% dos casos;
- c) condução por agências tradicionais, apenas 7%;
- d) mecanismos inovadores de privatização e descentralização como os modelos mais utilizados em 60% e 40% dos casos verificados;
- e) transferências de funções do Estado para o mercado, 60%;
- f) descentralização de funções e poderes para os governos subnacionais, 40%;
- g) transformações da magnitude da força de trabalho do setor público – ponto de resistência das reformas, apenas 11%;
- h) gestão orçamentária e financeira – equilíbrio fiscal, 30%;
- i) reformas das carreiras no setor público – 22%;
- j) reformas na provisão de serviços públicos.

Os princípios que nortearam o desenvolvimento da nova gestão pública que orientou os programas de reformas são baseados nos métodos gerenciais da administração privada como já citado, com adoção de critérios de desempenho e mecanismos de contratualização bem especificados, além da origem nas teorias da escolha pública e do agente principal².

De acordo com Rezende (2002), as relações hierárquicas, dão lugar às relações contratuais, à orientação por resultados, à descentralização dos controles gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos, assim como uma importante distinção de conceitos entre as funções de formulação (*policy-making*) e implementação (*service delivery*) das políticas públicas, de forma que a alocação e a provisão de serviços pudessem se desenvolver mais próximas dos cidadãos contribuintes. Essa é a lógica pós-burocrática, substituir a preocupação com os meros controles burocráticos, por maior atenção aos resultados, em que os gestores atuariam com mais autonomia e um alto padrão de responsividade (*accountability*).

² A teoria da escolha pública de James Buchanan tem por pressuposto o racionalismo econômico, segundo o qual indivíduos motivados pelo autointeresse buscam maximizar seus interesses econômicos. Na teoria do agente-principal, o pressuposto é o da existência de relações contratuais na vida social. Há, portanto, um principal (contratante) e um agente (contratado) nas transações (SHEPARD; VALÊNCIA, 1996).

Abrúcio (1997) destaca três modelos de NPM adotados nos países mais avançados, demonstrando as principais características de cada um, senão vejamos:

Quadro 2 – Modelos da Nova Gestão Pública

Gerencialismo puro	Consumerismo	Public Service Orientation
Os principais focos são os resultados econômicos associados a ganhos de eficiência – produtividade.	Os principais focos são voltados a ganhos em efetividade e qualidade.	Os focos são voltados a equidade e <i>accountability</i> .
Conceito de cidadão-contribuinte	Conceito de cidadão-consumidor	Conceito de cidadania

Fonte: Adaptado de Abrúcio (1997)

Nesse viés, Abrúcio (1997) demonstra que o gerencialismo puro teve sua principal expressão no governo britânico, cujo ponto central foi a busca da eficiência e se contrapôs ao pesado modelo burocrático weberiano – modelo *whitehall*, que na cultura de gestão inglesa era destinado ao cumprimento dos regulamentos, normas e procedimentos administrativos, em que o desempenho é avaliado como referência à observância das normas legais e éticas.

Esse modelo foi criticado por não considerar valores como equidade e justiça, adicionado à suposta falta de politização do modelo, voltado à busca constante de produtividade, baseado no modelo de gestão do setor privado e sem considerar as especificidades do setor público.

Ainda segundo apud Politt (1990; Stewart e Walsh; 1992 apud ABRÚCIO, 1997), o modelo consumerista incorporou a estratégia de maior flexibilidade de gestão, qualidade de prestação dos serviços e atendimento das demandas dos cidadãos consumidores. Uma característica forte desse modelo foi a utilização da descentralização como instrumento de aproximação da prestação de serviços ao cidadão. Esse modelo também sofreu fortes críticas pelos conceitos e práticas que adotou, especialmente pelo conceito de cidadão-consumidor de serviços públicos, pois a relação com o consumidor é bem mais complexa e não obedece a um padrão de decisão de compra de produtos de mercado como no setor privado, dada a oportunidade de múltipla escolha, o que não ocorre com a prestação de serviços públicos, devendo esse conceito ser substituído pelo de cidadão, pois a cidadania incorpora os princípios de direitos e deveres.

O Public Service Orientation surgiu incorporando o conceito de cidadania e tendo como princípios o republicanismo e a democracia; trouxe os conceitos de transparência, responsividade (*accountability*), transparência, participação política, equidade e justiça, defendendo as virtudes da descentralização como estratégia de respeito aos cidadãos. Introduziu, ainda, o conceito de esfera pública como forma de superação às intervenções particularistas como o clientelismo e o corporativismo que impregnam o desenvolvimento das políticas públicas, procurou resgatar os ideais de participação política como meio para viabilizar transferência de conhecimento, e aprendizagem social como forma de proteção dos interesses coletivos, questões que se contrapõem aos modelos anteriores (ABRÚCIO, 1997).

O Brasil, estando no bloco subdesenvolvimentista, entrou de forma atrasada e descompassada na era das novas ideias, “desde a década de 60, tenta-se aqui tardiamente, conciliar a estrutura deficitária de governança com a nova ordem reformadora mundial, época em que teve grande expansão a concepção burocrática reformadora do Estado no contexto da legalidade estrita, segundo a qual o administrador público só poderia fazer o que era autorizado por lei” (ABRÚCIO, 1997).

Destaca-se que foi em meio ao panorama de reformas mundiais que, na década de 80, o país se inseriu na agenda de reforma do Estado, com um enorme endividamento econômico externo. Com o processo de redemocratização em curso, como forma de superar a cultura clientelista e patrimonialista que se encontrava enraizada no desenvolvimento das políticas públicas desde o período colonial, foi concebida e promulgada a Constituição Federal de 1988, dotando o país de um novo arcabouço jurídico, de acordo com os princípios democráticos requeridos pela nova ordem institucional.

A reforma do Estado brasileiro, segundo a literatura de base desta dissertação, ocorreu no contexto dos programas de reformas ocorridos na América Latina e, em geral, as origens dos financiamentos foram feitos por meio de organismos multilaterais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), demonstrando a pressão dos países desenvolvidos no sentido da recuperação da capacidade fiscal do Estado com vista a honrar as dívidas contraídas por esses países no auge da crise financeira.

Nesse sentido, Rezende (2000) identifica que houve uma intensa difusão de programas financiados pelo Banco Mundial no período de 1997 a 2000, para projetos classificados como “Reforma do Estado e *Governance*”, com 1600 projetos aprovados, dos quais 40,6% dos empréstimos foram destinados às reformas que envolveram iniciativas voltadas a transformações no papel do Estado e desenvolvimento de capacidades na gestão pública.

O novo gerencialismo buscou importar técnicas do setor privado, transpondo-as para a administração pública. Em que pesem as críticas sobre a implantação desse modelo, sem dúvida deixou um legado de quebra de paradigmas e, de certa forma, forçou um novo olhar sobre a forma de gerir o Estado.

Dentre as críticas à onda gerencialista, recorremos a De Toni (2002) que reprova a ideia do enquadramento do setor público na lógica de gerenciamento do setor privado, a denominada “nova gestão pública”, tendo em vista que a administração pública e o seu ambiente não podem ser comparados e conduzidos como uma empresa que integra um mercado competitivo com foco único de colocar seu produto no mercado sem a dificuldade de gerir problemas coletivos cada vez mais complexos, que refletem as contradições das diferentes construções políticas que emanam na sociedade.

Esse autor considera que as reformas implementadas no Brasil foram incipientes e que a lógica mercantil-privada aplicada no contexto público não produziu o “novo servidor”, tampouco transformou os mecanismos patrimonialistas em instituições virtuosas capazes de superar os paradigmas do clientelismo impregnado na administração pública desde as suas origens. Ao contrário, houve o aumento do “déficit burocrático, a fragmentação do aparelho estatal e a privatização do interesse público” (DE TONI, 2016, p. 48). Não é possível conceber um planejamento neutro ou simplesmente importar técnicas do mundo corporativo empresarial e tentar adaptar ao setor público.

Assim sendo, De Toni (2016) destaca que as reformas gerenciais desenvolvidas no Brasil e nos países da América Latina nos anos 90 foram conduzidas por questões econômicas e fiscais, orientadas pelos órgãos de cooperação e fomento multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, deixando um legado reformista imperfeito e inacabado, com muitas falhas sequenciais e a prevalência de “quanto menos Estado melhor”. Já na segunda geração de reformas, novos elementos foram introduzidos visando à melhoria do desempenho da administração pública, relativizando a agenda do Estado minimalista e aumentando o processo de democratização da gestão pública, com um protagonismo maior do planejamento governamental como instrumento de gestão pública (DE TONI, 2016, p. 50).

Para Cavalcante e Cunha (2017), o movimento gerencialista introduziu novos conceitos como governança, que reforça a representação mais abrangente e inclusiva do que o conceito tradicional e solitário de governo. Destacam-se diversos “ativadores da onda de “modernização” do aparelho estatal nesse período, dentre eles: a crescente competição

territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada; a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia; a ascensão de valores pluralistas; como também, a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades.

O movimento gerencialista promoveu uma série de inovações na forma de governar o Estado e introduziu uma gama de novos conceitos, modelos de gestão e resultados diferenciados, além da mudança de paradigma que não admite mais retrocessos, e começa a incorporar modelos alternativos a nova gestão pública, denominado de Estado neweuberiano (ENW), especialmente em Estados com estrutura burocrática forte como os países da Europa continental, a exemplo de Alemanha e França (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Em pesquisas sobre as inovações implementadas pós-modelos gerencialistas, houve uma significativa mudança do foco meramente burocrático para uma orientação mais voltada ao atendimento dos anseios e necessidades dos cidadãos. Isso reflete a própria evolução democrática, cultural e tecnológica da sociedade em relação ao papel do Estado no gerenciamento dos recursos públicos e na prestação de serviços, em que é exigida uma maior capacidade de respostas e responsividade, portanto, melhor capacidade de gestão e desempenho da administração pública (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

O novo paradigma pós-NPM introduziu novas formas de gestão e governança e um destaque maior para a capacidade de inovação do Estado frente aos problemas cada vez mais complexos a enfrentar. Schumpeter (apud CAVALCANTE; CUNHA, 2017) destaca que esse tema remonta a 1934, com o trabalho de Schumpeter, *Theory of Economic Development*, em que o autor, já àquela época, buscou explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico, como “o ato de fazer algo diferente no plano econômico o que tenderia a refletir em novos resultados, tais como: um novo bem ou uma nova qualidade de um bem, um novo método de produção, um novo mercado e, por fim, uma nova fonte de fornecimento”, constituindo-se em um diferencial competitivo que poderia trazer com as inovações implementadas vantagens comerciais, benefícios competitivos e econômicos.

Nesse sentido, esses autores destacam que os conceitos e aplicações dos sistemas de inovação foram se transformando ao longo da história e das práticas das organizações, de forma contínua tanto nos setores econômicos, quanto administrativos, passando das manufaturas de produtos às inovações em serviços, vinculando-se ainda às melhorias em processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

O foco de interesse deste estudo de caso está exatamente no foco da inovação no setor público, com a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão, conceitos destacados pelos autores na conceituação mais abrangente defendida por Osborne e Brown (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Como forma de descontinuidade às avaliações voltadas à análise quantitativa de dados, propõe-se a avaliação dos gestores estaduais em relação à crise fiscal e financeira em que se encontram grande parte dos governos estaduais.

Para contextualizar o tema da inovação nas funções do Estado, Cavalcante e Cunha (2017), recorreram de forma exemplificativa aos estudos de Karo e Kattel que classificaram os sistemas mais amplos de inovação da seguinte forma:

1) Investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI): forma mais tradicional de atuação do Estado. Na forma de pesquisa básica e aplicada, o setor público cria as condições para o mercado inovar e também gera as grandes fontes de inovação. Isso ocorre com as atuações de órgãos brasileiros de fomento, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

2) Inovação via compras públicas (*procurement*): muitas inovações surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade. Essas exigências de compras materializam-se, por exemplo, nas contratações públicas sustentáveis do governo federal.

3) Inovações institucionais econômicas: são novas soluções institucionais que visam alterar as regras do jogo na economia, como o caso da criação de agências reguladoras pelo governo federal brasileiro pós-reforma gerencial de 1995.

4) Inovações institucionais políticas: inovações que alteram as regras do jogo político. São exemplos as iniciativas voltadas a aumentar a participação da sociedade no processo decisório, como o orçamento participativo ou a criação de conselhos deliberativos de políticas públicas.

5) Inovações nos serviços públicos: são os esforços governamentais para modificar substantivamente a forma como um serviço é prestado, tais como a simplificação e/ou digitalização do atendimento na saúde ou previdência. Esse seria o formato mais usual e remete, sobretudo, à incorporação das tendências de gestão com vistas à melhoria de processos administrativos e/ou prestação de serviços à sociedade.

6) Inovação organizacional: criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação.

A literatura sobre as inovações no setor público demonstra que as práticas de inovação no setor público no Brasil têm se ampliado de forma significativa e, especialmente, no foco deste estudo de caso, que tem como pano de fundo a necessidade de investigar como os governos estaduais chegaram à crise fiscal e financeira em que se encontram, a partir do enfoque dos gestores públicos estaduais. O Estado tem assumido um papel de maior protagonismo no terreno da inovação, uma vez que:

[...] mesmo sendo impactado por alguns fatores inibidores da inovação, o setor público também tem sido uma grande fonte inovadora original, desde a era das grandes ferrovias ao advento da internet (Pollit, 2011; Mazzucato, 2013). Em boa parte das inovações de larga escala da iniciativa privada, foram os governos que aceitaram suportar e custear os riscos iniciais, quando as incertezas são tradicionalmente maiores (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Vale destacar que o cenário de crise fiscal do Estado e de representatividade em sistemas democráticos levou à adoção de práticas inovadoras no setor público nas últimas décadas e resultou em inovações nos processos de trabalho e em serviços como forma de aperfeiçoar gastos e ampliar a legitimidade, além de restabelecer a confiança da sociedade, exemplificando com os casos do *output budgeting* – técnica de gestão orçamentária que revolucionou o planejamento e gerenciamento das contas públicas ainda na década de 1960 – e as formas de participação cidadã no *policymaking*, como as experiências de orçamento participativo dos governos subnacionais brasileiros.

No mesmo sentido, destaca-se a relevância do enfrentamento de problemas públicos cada vez mais complexos, transversais e incertos – *wicked problems* – que desafiam o setor público no provimento de soluções e políticas públicas inovadoras, como o aquecimento global, questões relativas à segurança pública e tráfico de drogas, dentre outros.

Sobre o protagonismo do Estado em sistemas de inovações, a teoria dos Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) possibilita que o Estado seja percebido e estudado como inovador em si, tanto em apoio às transformações industriais, como para dentro do próprio Estado, em relação as suas organizações. Dessa forma, Cavalcante e Cunha (2017) argumentam que:

[...] ao mesmo tempo, pelo fato de a visão sistêmica não ser exclusivamente geográfica (nacional, regional etc.), tampouco unicamente vinculada ao avanço tecnológico *stricto sensu* (Edquist, 2004), pode-se argumentar no sentido de um sistema de inovação cujos componentes centrais sejam as organizações públicas as

quais, em conjunto, produzam inovações públicas ou serventes ao interesse público e aos governos.

De acordo com os argumentos apresentados por esses autores, dos elementos da teoria da visão evolucionária da inovação, central à abordagem sistêmica, se infere o componente interativo, o componente espontâneo ou incerto relativo à inovação nas organizações públicas, os quais requerem a possibilidade do desenvolvimento de habilidades específicas em relação à incorporação de métodos que remetem a tentativa e erro aos processos decisórios dentro do Estado, como sendo uma característica do experimentalismo e da capacidade criativa nas tentativas de inovações institucionais no setor público (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

De acordo com Cunha (2017), em relação à reconfiguração do fluxo da inovação e da difusão do conhecimento, é importante ressaltar que deixa de ser visto como algo unidirecional e predominantemente linear, e passa a ser uma vertente multiforme e multidirecional. Sendo o Sistema Nacional de Inovação definido como

[...] um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade – e também o afetam. Constituem-se de elementos e relações que interagem na produção, difusão e uso do conhecimento (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 37 apud CUNHA, 2017).

Nessa perspectiva, é importante analisar do ponto de vista das normas constitucionais e infraconstitucionais, o movimento de onda reformadora no Brasil, como forma de dar respostas aos anseios da sociedade integrante do Estado democrático, que se refletiu na Constituição Federal de 1988 e em leis infraconstitucionais com uma série de inovações no arcabouço jurídico, inclusive com um capítulo específico destinado à administração pública. Tal capítulo introduz a eficiência como princípio constitucional, com as normas sobre finanças públicas, a concepção de planejamento estruturado, de forma regionalizada, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada. Essas normas são consideradas fundamentais para a boa gestão dos recursos públicos e estabelecem também sanções em casos de descumprimento como a Lei Complementar 101/2000 – denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais serão objeto de análise adiante.

CAPÍTULO 2
INOVAÇÕES INTRODUZIDAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO
PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E PELA LEI COMPLEMENTAR
Nº 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Constituição Federal de 1988 (CF) – denominada Constituição cidadã, introduziu inovações importantes em matéria orçamentária e financeira na legislação brasileira, como forma de atender aos anseios da sociedade por um Estado capaz de responder as suas demandas, inovações que se refletiram em novas práticas de concepção e elaboração dos orçamentos públicos até então regidos pela Lei 4.320/1964. O art.165, da CF cria o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e faz a unificação dos Orçamentos Anuais, Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais no Orçamento Geral da União (OGU). Assim estabelecendo:

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (art.165, §1º) (BRASIL, 1988).

O Plano Plurianual (PPA) é concebido para abranger o período que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente, conforme prevê o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, enquanto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é criada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural entre o PPA e o Orçamento. Dessa forma, segue a LDO, nos moldes do que preceitua a Constituição Federal:

[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

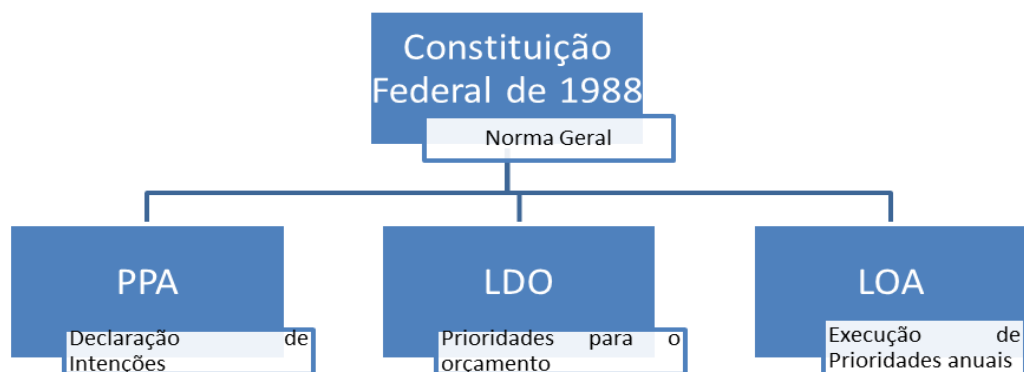
O processo orçamentário brasileiro, de acordo com Mendes (2008), traz uma hierarquia constituída de três leis ordinárias, que formam o pilar de construção do sistema de elaboração do orçamento, quais sejam: o PPA, a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Destaca, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como instrumento de imposição do equilíbrio fiscal de todos os entes federados, quando instituiu a imposição na LDO do equilíbrio entre receitas e despesas por meio das estimativas de superávit primário a ser obtido no ano projetado,

estabelecendo, em seus anexos, as metas e os riscos fiscais que limitam a gestão fiscal e financeira.

Segundo a Constituição Federal, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais têm que ser compatíveis com o PPA, assim como os planos e programas nacionais, regionais e setoriais que forem instituídos durante um período de governo. Dessa forma, nenhum investimento de governo cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser executado sem prévia inclusão ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de enquadramento em crime de responsabilidade. O dispositivo constitucional abrange também as emendas parlamentares à LDO e ao Orçamento anual, que só poderão ser aplicadas pela comissão mista do Congresso Nacional se forem compatíveis com a lei do PPA (BRASIL, 1988).

A intenção do legislador constituinte “foi estabelecer um processo de planejamento, no qual o PPA daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e os principais programas de cada ministério” (MENDES, 2008). Assim, tal instrumento orçamentário estabeleceria metas qualitativas e quantitativas: definindo prioridades para o programa de investimentos, para os programas de assistência social, de saúde, de educação e de gastos com pessoal, previdência e custeio, dando uma dimensão global da consistência fiscal do PPA e declarando as intenções e compromissos assumidos, conforme as disponibilidades fiscais, sem, entretanto, definir valores, dependendo da execução dos valores efetivamente arrecadados.

Figura 1 – Hierarquia das Normas



Fonte: elaboração da autora

Ainda segundo a Constituição Federal, em seu art. 24, II, a competência em matéria legislativa sobre o orçamento na federação brasileira é concorrente (BRASIL, 1988). De acordo com Pacelli (2018), no que se refere à competência concorrente, compete à União legislar sobre as normas gerais e, aos Estados, legislar sobre as normas suplementares; em caso de omissão da União, os estados também podem legislar sobre normas gerais.

O art. 165, §9º, I, do texto constitucional, remeteu à lei complementar a regulamentação sobre matérias de exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, cuja lei complementar até os dias atuais não foi publicada. Assim, devido à omissão, os Estados possuem competência para definir legalmente seus prazos de encaminhamentos dos citados instrumentos de planejamento orçamentário (MENDES, 2008).

No âmbito da União federal, o encaminhamento do PPA pelo Chefe do poder Executivo ao Congresso Nacional deve ser feito até quatro meses antes do encerramento do exercício, portanto, 31 de agosto, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, 22 de dezembro (BRASIL, 1988).

De acordo com Mendes (2008), essa ausência é suprida de três formas: por parte da Lei nº 4.320, de 1964, que foi recepcionada pela Constituição de 1988. Pela LDO, que supre a falta de regras permanentes, “repetindo-se em seu texto, ano após ano, dispositivos de definição genérica, que deveriam estar contidos em lei complementar e pela concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu regras importantes no âmbito do processo orçamentário.”

Em relação aos prazos de encaminhamento da LDO, a qual também padece de regulamentação, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina no âmbito da União federal, o encaminhamento até oito meses e meio antes do encerramento do exercício, portanto, 15 de abril, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, 17 de julho. Os demais entes federados, devido à inexistência de regulamentação até os dias atuais, poderão adotar os seus próprios prazos, desde que a LDO seja aprovada em tempo hábil para orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual (GIACOMONI, 2012).

Na mesma toada, a Constituição Federal, em seu art.74, I e II, determina que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário instituirão de forma integrada Sistema de Controle Interno, objetivando avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, nos programas e

orçamentos da União com a respectiva comprovação de legalidade dos atos praticados para a correta aplicação dos recursos públicos por órgãos e entidades da administração pública.

É importante destacar que a norma constitucional criou um instrumento de gestão do planejamento governamental que buscou dar transparência às ações de governo, de forma coerente e organizada, inclusive no tocante às emendas parlamentares nos orçamentos. Adicionalmente, foram estabelecidas condições que possibilitam a implantação de mecanismos regulares de controle e avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos bens públicos e das ações desenvolvidas pelo governo, ao estipular as normas de finanças públicas.

Em que pese à relevância dos instrumentos criados para a consecução do planejamento orçamentário e financeiro no Brasil, o que se observa na prática é um desvirtuamento da aplicação efetiva dessas regras, que acabam sendo deixadas em segundo plano no jogo político de interesses individuais dos parlamentares na construção das emendas, visando atender as demandas de suas bases e do próprio Poder Executivo, que não observa, ao assumir os novos mandatos, o que foi planejado anteriormente no Plano Plurianual. Conforme Mendes (2008), o que toma relevância de fato é a lei orçamentária anual, pela flexibilidade de ajustes de execução para atender as demandas imediatas, especialmente no orçamento de investimentos.

Nesse sentido, a Lei Orçamentária Anual é de iniciativa do Poder Executivo, o qual a propõe ao Poder Legislativo, que após avaliá-la tem o poder de fazer alterações, e submete à sanção do chefe do Poder Executivo, que sanciona o projeto, transformando-o em lei, podendo vetar alguns dispositivos. Mendes (2008) destaca que “uma vez aprovada a LOA, o Poder Executivo executa o orçamento através da edição de decretos de programação financeira, nos quais estabelece o cronograma de liberação dos recursos e os limites de despesa de cada órgão e unidade orçamentária.”

Por sua vez, o art.166, §3º, da norma constitucional estabelece, ainda, que as alterações a serem efetuadas pelo Poder Legislativo só podem ser feitas por meio de emendas parlamentares, observando a compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e que se indiquem os recursos provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre dotações de pessoal e encargos, serviço da dívida, transferências constitucionais para Estados e Municípios (BRASIL, 1988).

Conforme os dispositivos mencionados, destaca-se que as despesas com pessoal, um dos componentes de maior peso no orçamento público e seus respectivos encargos estão no

rol de proibições estabelecidas para o corte de despesas para financiar alterações das emendas parlamentares e têm os seus parâmetros previstos na LDO, inclusive em relação ao Poder Legislativo, no que tange à autorização para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, assim como a criação de cargos, empregos e funções públicas ou qualquer tipo de alteração na estrutura de carreiras, devendo ter a previsão também das despesas para contratação de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, sendo ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista (GIACOMONI, 2012).

A União Federal editou a Lei Complementar nº 101/2000, como uma importante inovação em matéria de gestão das finanças públicas e instrumento fundamental de controle social dos gastos públicos, impondo ao Estado brasileiro, medidas de aplicação e controle das despesas públicas e sérias restrições em situações de descumprimento, visando assegurar a qualidade dos gastos públicos e os investimentos necessários, especialmente em serviços essenciais como saúde, educação e segurança.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe consigo sensíveis mudanças na regulamentação da gestão administrativa das entidades de natureza pública, tendo como pilares básicos a transparência, o planejamento, o controle e a responsabilização, extraindo-se, do seu art. 1º, que a lei tem como propósito o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diante disso, pode-se entender que a LRF busca fortalecer conceitos basilares da Administração Pública, com o fim de incentivar uma gestão responsável e livre de vícios/desvios, sendo transparente no trato dos recursos públicos e enfatizando a imperiosa necessidade de planejamento para o efetivo controle da gestão fiscal, por meio do estabelecimento de metas, aferição dos resultados e publicização das contas governamentais.

Digno de menção é o fato de que a LRF objetiva o fortalecimento do processo orçamentário, com o fim de estruturar todo o planejamento institucional, prevenir desequilíbrios e fortalecer o conceito de transparência e controle social na gestão pública. A LRF dispôs sobre a elaboração, aprovação e implementação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e das devidas prestações de contas. Portanto, perfaz um importante instrumento de gestão fiscal e financeira do país face ao descontrole nas finanças públicas por parte dos entes federados nacionais e subnacionais.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipulou para Estados e Municípios um limite superior para gastos com pessoal – em até 60% da receita corrente líquida; estabeleceu, ainda, metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios

quadrimestrais de acompanhamento do comprometimento dos gastos com pessoal, constituindo-se em instrumento de controle das finanças públicas em anos eleitorais, trazendo severas medidas de contenção de gastos quando os limites impostos são extrapolados e punições caso as normas estabelecidas não sejam cumpridas.

Dessa forma, a LRF estabelece os seguintes limites: limite de alerta de 44,1% de comprometimento de receita corrente líquida³ para gastos com pessoal, com destaque para medidas de contenção de gastos; limite prudencial de 46,55% limite em que as medidas de redução de gastos devem ser adotadas, tais como: restrições às nomeações de cargos em comissão, nomeações de novos servidores, restrições ao pagamento de vantagens como horas extraordinárias, dentre outras. E, quando se atingem os 49% de gastos da receita corrente líquida, essas medidas são mais restritivas, devendo ser adotadas medidas como demissão, colocação em disponibilidade e outras, ou seja, exige-se a necessidade de medidas de eficiência na gestão e incluem-se severas punições aos gestores em caso de descumprimento de seus mandamentos.

Especificando melhor as vedações pelo descumprimento do limite prudencial, tem-se que, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do referido limite, o Poder ou órgão que incorrer no excesso será impedido de conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; criar cargo, emprego ou função; alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; prover cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e contratar hora extra, salvo no caso convocação extraordinária da Assembleia Legislativa e as situações previstas na LDO.

Já para o caso de se agravar o descumprimento do limite prudencial e passar para a inobservância do limite máximo, as restrições se configurarão em impedimento de receber transferências voluntárias – repasses de outros entes governamentais, geralmente na forma de convênios firmados. Contudo, para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes na LRF, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social; proibição de obter garantia direta ou indireta de outro ente para realização de operações de crédito, geralmente na forma de empréstimos; de

³ Receita corrente líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais (STN, 2019).

contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Há de se registrar, por oportuno, que essas restrições devem ser imediatamente aplicadas se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de poder ou órgão.

Resta consolidado o entendimento de que o meio mais eficaz de se alcançar o equilíbrio das contas públicas perpassa a realização de uma gestão fiscal responsável e transparente. Nesse viés, os gestores dos recursos públicos estão obrigados à bem realizar o “dever de casa”, tendo em vista que a lei fiscal prevê punição tanto para o Poder/órgãos definidos no art. 20, §2º, da LRF, quanto para o próprio gestor.

O equilíbrio fiscal é princípio constitucional reforçado por legislações voltadas à fixação de procedimentos que robusteçam práticas de uma gestão responsável e transparente. Assim, a ação pública deve ser planejada e pautada no atingimento das metas estabelecidas, bem como na identificação, correção e prevenção dos riscos ao desequilíbrio das contas, com o objetivo maior de manter o equilíbrio entre a arrecadação e as despesas/gastos públicos. Dispõe o art. 1º, § 1º, da LRF:

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

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Como visto, a LRF determina as ações capazes de promover o perseguido equilíbrio fiscal, as quais passam por atos que podem ser traduzidos em: a) promoção da transparência fiscal, operacionalizada por meio da divulgação dos balanços das contas públicas, a adequação à lei, e a exposição relativa à motivação das ações públicas, que devem se pautar pela racionalidade; b) planejamento da atuação pública, por meio da promoção de ações públicas, com o estabelecimento de metas a serem cumpridas e a divulgação dos resultados na busca pelo implemento dessas ações; c) obediência aos limites predeterminados por lei, pela prevenção e apontamento dos riscos ao equilíbrio das contas, e pela correção de desvios das ações, com o propósito de manter o equilíbrio fiscal; e d) provimento de condições para a renúncia de receitas, geração de despesas (relativas a folha de pagamento,

seguridade social, dívidas, operações de crédito, concessão de garantias) e inscrição em restos a pagar.

Depreende-se, portanto, que a responsabilidade estabelecida por essa lei guarda proximidade com o *modus operandi* implementado no âmbito da iniciativa privada, com o objetivo do atingimento das metas e foco nos resultados, todos quantificados de maneira especificada, o que favorece o controle, seja pelo próprio Estado e pelos órgãos a ele relacionados, seja pelas cortes de contas e demais instituições responsáveis pela fiscalização ou, especialmente, pelo próprio cidadão que é o direto interessado na boa gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, é imperioso o registro de que, com a LRF, o controle social ganhou contornos mais robustos e a realidade cotidiana demonstra que o controle dos gastos públicos ainda está amplamente restrito à atuação técnica dos profissionais competentes para tanto, o que corrobora o posicionamento por uma maior participação social no desempenho da gestão, a fim de ver a realidade de fato contemplada pela de direito, prezando por ações governamentais revestidas de legalidade e maior legitimidade. Compartilhando desse entendimento, Andrade (2006) firma a presente lição:

A transparência das contas públicas é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e um dos indicadores da gestão responsável. Conforme disposto na legislação vigente, a sociedade deve desempenhar papel relevante nas discussões e na elaboração dos planos de governo, cabendo a este fomentar o processo e informar periodicamente à população, em audiências públicas e também por meio eletrônico, o andamento dos negócios públicos. Dessa forma, temos que a transparência, além de permitir o debate sobre os negócios públicos, é também uma forma de garantir a legitimidade das ações governamentais.

Verifica-se que o enfoque trazido está em consonância com os propósitos que servem de fundamento à contabilidade pública, destacando-se a transparência e a troca de informações entre a gestão pública e os usuários. Ao tratar do controle das contas públicas pelo cidadão, o legislador certamente apostou que o conhecimento, por parte da sociedade, da administração realizada pelo gestor público possibilitaria maior poder de fiscalizar e cobrar mudanças dos responsáveis, realizando, desse modo, o previsto controle social.

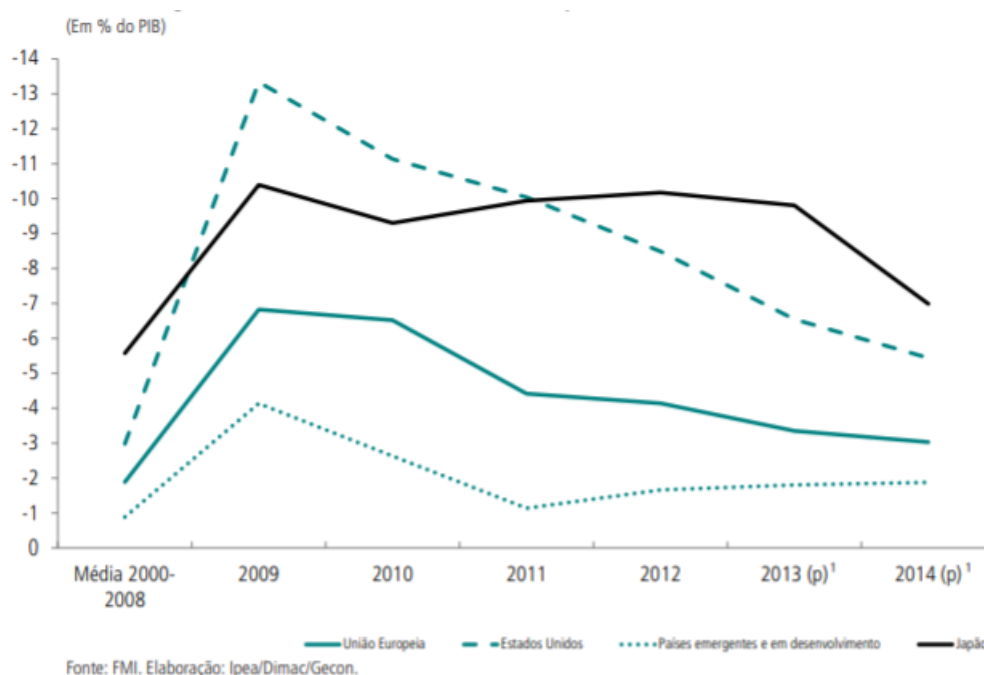
Destarte, diante do novo ambiente no qual está inserida a gestão pública a partir da LRF, constata-se que o equilíbrio fiscal é pressuposto inafastável, mas de difícil alcance, exigindo um esforço considerável dos vários envolvidos em uma tarefa que ultrapassa a atuação do gestor público, envolvendo, inclusive, a concepção do que significa a responsabilidade social como garantidora de efetiva participação social e refletora das

necessidades a serem supridas por meio de políticas públicas realisticamente eficazes, a partir do cumprimento dos ditames legais com a correta aplicação dos recursos públicos.

2.1 Evolução da Situação Fiscal e Financeira do Estado

Segundo Giacomoni (2012), no século XX, o crescimento das despesas públicas ocorreu de forma significativa, tanto nos países de economia coletivizada como nas nações de capitalismo avançado, que defendem a livre economia de mercado. De acordo com estudos do IPEA (2013) sobre a economia mundial, à situação das contas públicas da maioria dos países e regiões se mantém em trajetória de redução dos déficits, após movimentos fortemente expansionistas em reação à crise financeira internacional, conforme demonstrado no gráfico 1:

Gráfico 1 - Países e regiões selecionadas: resultado do setor público



Fonte: IPEA (2013)

No Brasil, por sua vez, esse crescimento foi tardio, ocorreu a partir da segunda guerra mundial. Segundo Resende da Silva (apud GIACOMONI, 2012), essas despesas dobraram entre os anos de 1907 e 1943, salientando que o crescimento populacional também dobrou em no mesmo período, em termos *per capita*, o que acaba justificando o avanço significativo das

despesas. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a participação das despesas governamentais em 1947 foi de 17%; já em 1969, foi de 25%.

Segundo esse autor, na década de 80, os dispêndios do governo subiram para 47,5% do PIB, na década de 90, fruto da instabilidade econômica, dos altos processos inflacionários e das crises internacionais que afetaram o país, foram verificados *superávits* primários que não foram suficientes para compensar os encargos decorrentes de refinanciamento da dívida pública, os quais associados aos déficits nominais sistemáticos e as vinculações de receitas e de despesas obrigatórias e quase obrigatórias, como pessoal, previdência e transferências constitucionais aos municípios, provocaram o aumento da carga tributária e o reconhecimento de dívidas.

De acordo com Mendes (2008), o Brasil vivencia um regime fiscal de expansão das despesas públicas desde 1985, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que em parte é explicado por questões eleitorais que levaram à expansão de programas de assistência social e também por aumentos reais do salário mínimo, o que provocou efeito cascata sobre a previdência social, devido à indexação. Associada à descentralização de recursos por meio de transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios, reduziu-se a receita do governo federal e ainda as receitas vinculadas para determinados segmentos de políticas públicas como saúde, educação, previdência, assistência social, políticas de amparo ao trabalhador, Judiciário e Ministério Público, provocando rigidez orçamentária e despesas cada vez mais crescentes.

Sobre a necessidade de retomar o equilíbrio fiscal das contas públicas, Mendes (2009) afirma que:

A principal estratégia para se mudar o regime fiscal brasileiro é atuar sobre os fatores que determinam o crescimento acelerado das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias, sendo necessário estancar o crescimento da despesa obrigatória e quase-obrigatória, para as quais não há o remédio do contingenciamento onde o controle dessas despesas é fundamental, o que significa conceder reajustes reais menos generosos para o salário-mínimo (ou desvincular os benefícios previdenciários do salário-mínimo), adequar os parâmetros de concessão de benefícios previdenciários às mudanças demográficas, flexibilizar a regra de gasto mínimo em saúde e de transferências a estados e municípios, impor limite à autonomia financeira dos poderes autônomos, investir em uma política de pessoal racional com perspectiva de longo prazo.

Parte da eclosão da crise fiscal do Estado é explicada por alguns estudiosos da matéria pelas mudanças introduzidas no ordenamento jurídico do país, em que se destaca a Constituição Federal de 1988 com a concepção do capítulo tocante à ordem social, e os avanços introduzidos, com a ampliação da responsabilidade social do Estado, com garantias

como a inserção do acesso universal às ações e serviços de saúde, à assistência social a quem dela necessitar, à concessão de benefícios a grupos vulneráveis, à educação básica obrigatória e gratuita, à promoção das atividades culturais e desportivas, à promoção da ciência e tecnologia, assim como à preservação do meio ambiente. Além disso, houve a incorporação de um grande contingente de novos servidores à administração indireta, que até então eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Esse conjunto de medidas instituíram novas vantagens e direitos sem a respectiva fonte de financiamento (SOUZA JUNIOR; CAVALCANTI; LEVY, 2018).

No tocante à administração pública direta, de acordo com Pereira (1998), o funcionalismo público obteve um conjunto de novos benefícios, como a estabilidade no serviço público, o direito à aposentadoria e à remuneração integral sem uma contribuição previdenciária correspondente ao tempo de serviço prestado para o Estado, além da instituição de aposentadorias especiais, em que os servidores se aposentavam em torno dos 50 anos.

Esse conjunto de responsabilidades contribuiu para aumentar o ônus fiscal e deu uma nova conformação ao orçamento público, que foi consumido, em grande parte, pela ampliação das despesas correntes em detrimento do orçamento de investimentos públicos, associada às transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios, que provocaram rigidez orçamentária e contribuíram para o aprofundamento da crise fiscal.

Segundo Souza Junior, Cavalcanti e Levy (2018), grande parte dos problemas fiscais brasileiros, inclusive em relação aos desequilíbrios estruturais macroeconômicos, como inflação alta e vulnerabilidade externa, são resultantes da fragilidade institucional que prevaleceu no país até meados dos anos 80, característica do regime autoritário que prevaleceu até então e pela ausência de um ordenamento disciplinador de finanças públicas e regras orçamentárias. Ampliou-se a participação dos governos subnacionais na repartição tributária sem o respectivo aumento de gastos na execução das políticas públicas que assumiram.

[...] um dos problemas derivados dessa nova estrutura foi o estabelecimento de competências concorrentes na provisão de serviços públicos entre os diferentes níveis de governo: na ausência de uma regulamentação após a Constituição, criaram-se vazios e a qualidade do gasto público foi comprometida nessas áreas (SOUZA JUNIOR; CAVALCANTI; LEVY, 2018, p.163).

A nova realidade imposta pelos preceitos constitucionais exigiu a adoção de mecanismos complementares que permitissem flexibilização à rigidez orçamentária criada e, para superar essa necessidade, foi criado o Fundo Social de Emergência, em 1994, que acabou se tornando um mecanismo de flexibilização orçamentária permanente, na medida em que foi

renovado seguidamente e permanece até os dias atuais com a denominação de “Desvinculação das Receitas da União”.⁴

De acordo com Souza Junior, Cavalcanti e Levy (2018),

o objetivo do FSE era liberar recursos de impostos e contribuições vinculados a despesas específicas – inclusive das recém-criadas contribuições, legalmente vinculadas a despesas da seguridade social (previdência, saúde e assistência social) – para poder utilizá-los em gastos não “protegidos” por vinculações ou para gerar *superávit* primário que permitisse reduzir a velocidade de crescimento da dívida pública.⁵

Segundo esses autores, na década de 90 ocorreram três inovações institucionais que consolidaram o arcabouço para a política fiscal do país, como já citado e dentre as quais se destaca a reestruturação das dívidas dos Estados, impedindo que o déficit e as dívidas continuassem crescendo.⁶

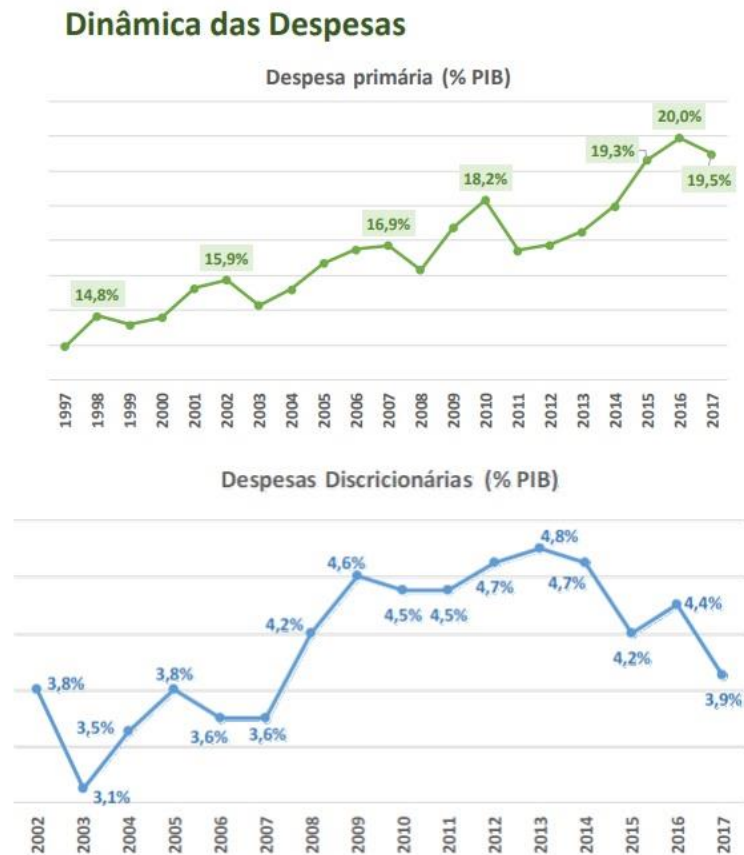
Nesse viés, foi realizado um grande investimento em programas de reformas que envolveram a modernização da gestão tributária para que essas esferas de governo aumentassem a arrecadação de impostos. Paralelamente, foram feitas reformas complementares e importantes para o controle dos gastos públicos, como a reforma do Regime Geral de Previdência Social e regimes próprios dos servidores públicos com a inserção do fator previdenciário e a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000, considerada um marco no desenvolvimento de práticas fiscais sustentáveis e de fundamental importância para a qualidade do gasto público.

⁴ A principal função da DRU é, portanto, permitir o livre uso de recursos arrecadados por contribuições sociais, seja para financiar despesas primárias que, originalmente, não poderiam ser financiadas por aquelas contribuições, seja para financiar o pagamento dos juros da dívida pública (MENDES, 2008, p.81).

⁵ Superávit primário: é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros (Senado Federal, 2019).

⁶ Dívida pública: A Dívida Pública Federal (DPF) refere-se a todas as dívidas contraídas pelo governo federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei (STN, 2019).

Gráfico 2 - Despesas Públicas em Função do PIB no Brasil (1997-2017)



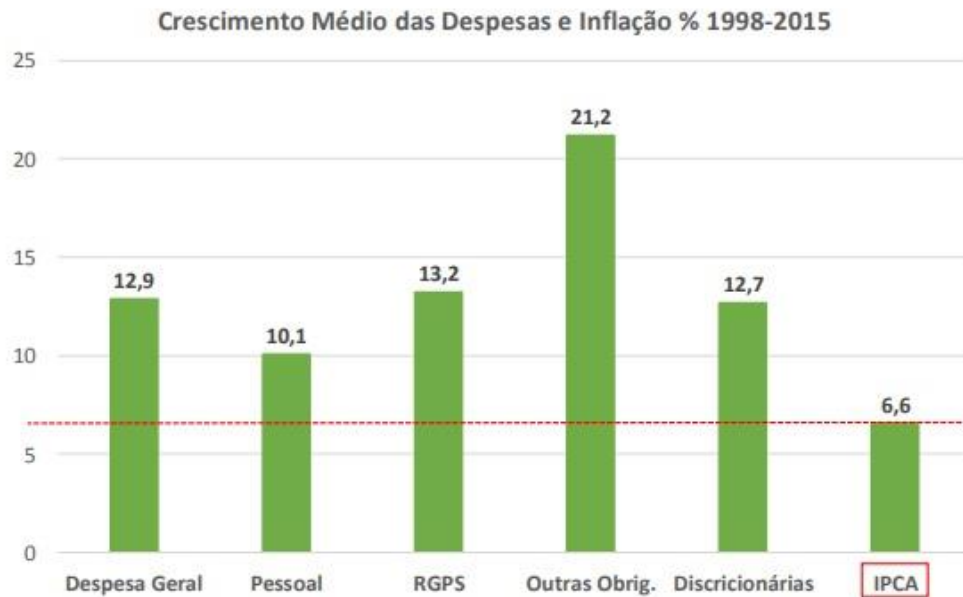
Fonte: STN (2018)

Segundo Souza Junior, Cavalcanti e Levy (2018, p.166), mesmo com a implementação das medidas “de desvinculação de gastos em relação a receitas específicas, o orçamento ainda padece de elevado grau de rigidez, derivado do peso das despesas obrigatórias, o que compromete o cumprimento das metas fiscais e a própria qualidade do gasto público.”

A Secretaria do Tesouro Nacional, ao analisar os gastos primários do Governo Federal, constatou que no período de 1998 a 2015, especialmente no que se refere aos gastos obrigatórios⁷, ocorreu uma trajetória persistente de crescimento, superando a inflação média registrada no mesmo período, numa clara demonstração que o esforço fiscal foi insuficiente para a contenção dos gastos totais.

⁷ Gastos obrigatórios: fazem parte das despesas primárias e compõe um grupo de despesas não flexíveis e de caráter continuado, como os gastos com pagamento a servidores, folha de pagamento, benefícios da previdência, benefícios assistenciais vinculados ao salário mínimo (abono salarial, seguro desemprego, subsídios)

Gráfico 3 - Despesas Públicas em Função da Inflação no Brasil (1998-2017)

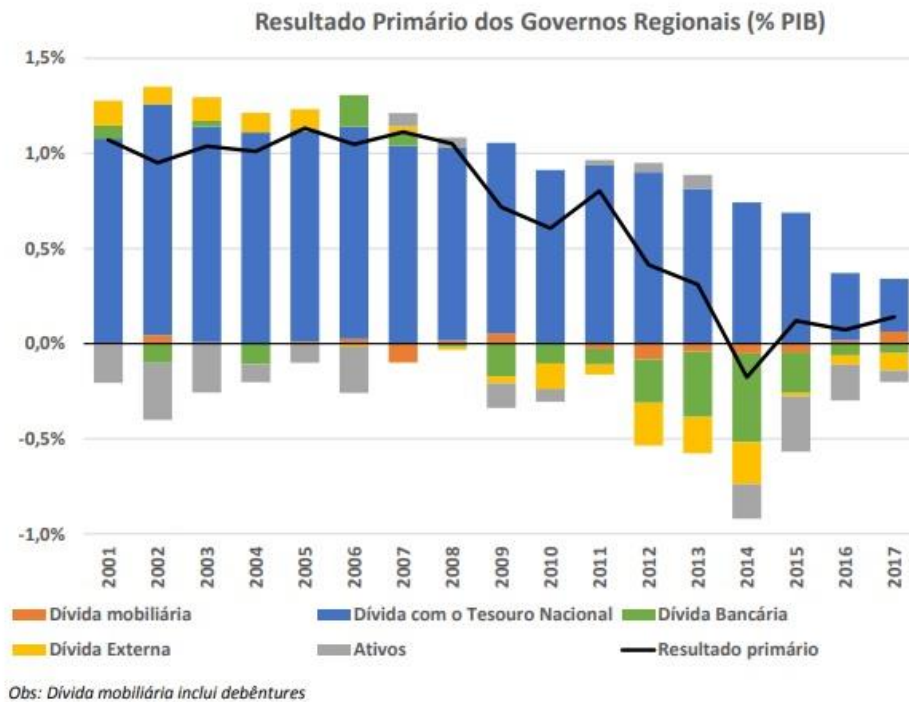


Fonte: SNT (2018)

Segundo essas análises, a rigidez orçamentária e a ausência de reformas associadas a um ciclo econômico desfavorável conduziram a déficits orçamentários dos quais o déficit da previdência social (INSS), que foi de R\$182,4 bilhões em 2017, representou 165% do déficit do setor público (R\$ 110,6 bilhões).

Adicionalmente, os dados do Banco Central, do período de 2011 a 2017, em relação ao desempenho dos governos subnacionais, demonstram que a retração econômica vivenciada nos últimos anos, associada à rigidez dos gastos públicos, provocou queda da arrecadação e forte impacto sobre o desempenho fiscal dos governos regionais, conforme se verifica no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Resultado Primário dos Governos Regionais em Função do PIB (2001-2017)



Fonte: Banco Central

De acordo com o *Boletim de Finanças Públicas* da Secretaria do Tesouro Nacional de 2016 (STN, 2016), o problema das contas públicas estaduais não é explicado por elevados estoques de dívidas contraídas no passado – este é um problema de poucos. Em se considerando a conjuntura econômica desfavorável e seu consequente efeito negativo sobre a arrecadação tributária, o problema das contas públicas estaduais é estrutural e está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, notadamente despesas de pessoal.

Dessa forma, passados 18 anos de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a sua fundamental importância enquanto instrumento de gestão das finanças públicas, o que se constata em que pese o equilíbrio fiscal ser um pressuposto inafastável, é de difícil alcance, exigindo um esforço considerável dos vários envolvidos em uma tarefa que ultrapassa a atuação do gestor público, posto que há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de arrecadação, diante da conjuntura econômica desfavorável, exigindo assim maior capacidade de gestão dos governos em todos os níveis.

O quadro dramático de crise econômica que assolou o país desde 2015, associado aos desequilíbrios gerados pela elevação do déficit público e a insolvência financeira vivenciada

pelos entes nacionais e subnacionais, os quais em sua maioria ultrapassaram os limites de comprometimento de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e não dispunham de recursos sequer para pagar os salários do funcionalismo público, inseriu na agenda nacional dos entes federados a necessidade da retomada do debate em torno do equilíbrio fiscal. Entendido o ajuste nas contas públicas como necessário à qualidade do gasto público, resultou no plano econômico nacional, em construção de compromissos de longo prazo e de reformas estruturantes que, de fato, deem sustentabilidade fiscal ao estado brasileiro.

Sobre esse tema, em análise sobre a crise fiscal, a título de ilustração, Rangel e Camargo (2017, p. 320) citam Fatorelli (2015):⁸

Os estados e diversos municípios brasileiros estão fortemente endividados. Esse processo de endividamento tem um ponto em comum: a partir do final da década de 90, a União refinanciou as então existentes dívidas dos estados, por meio da Lei n o 9.496/97 [2], e dos Municípios, pela Medida Provisória n o 1.811/99 [3].

Na época, cada ente federado firmou seu contrato com o Tesouro Nacional, representante da União, obrigando-se a colocar em prática um pacote de medidas. Os estados e municípios tiveram que assumir o compromisso de promover rígido ajuste fiscal mediante o enxugamento de gastos [4] e investimentos, além da privatização de empresas públicas, inclusive os bancos estaduais. A privatização dos bancos estaduais seguiu o programa denominado PROES, mediante o qual passivos desses bancos ficaram com os respectivos estados e foram refinanciados em conjunto com as dívidas do estado.

Esse processo vem absorvendo grande parte dos recursos dos orçamentos estaduais e municipais, afetando a vida de toda a sociedade que paga a conta, tanto por meio dos elevados tributos como por meio dos serviços públicos que deixa de receber. Apesar de pagar a conta, a sociedade não sabe que dívidas são essas; como foram contraídas; onde foram aplicados os recursos; quem se beneficiou dos recursos; qual a natureza dos passivos dos bancos estaduais privatizados que foram transformados em dívida do estado, etc.

É raro encontrar bibliografia sobre esse importante tema. Nesse sentido, a Auditoria Cidadã da Dívida vem cumprindo importante papel, publicando livro [5] e incentivando a organização de núcleos [6] locais para estudos e demais ações para a mobilização social.

As condições de refinanciamento impostas pela União aos estados e municípios mostraram-se extremamente onerosas. A cada mês a dívida é atualizada e sobre o montante atualizado incidem os elevados juros, de forma cumulativa ao longo dos meses. Esse formato fez com que as dívidas se multiplicassem e se transformassem em uma bola de neve.

Para se ter uma ideia, o município de São Paulo refinanciou uma dívida de R\$ 11 bilhões no ano 2.000. Em 2013 essa dívida alcançou o patamar de R\$ 58 bilhões, apesar de o município ter pago R\$ 28 bilhões para a União no período. Os números

⁸ Disponível em < <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/o-impasse-da-divida-de-estados-e-municipios/>>.

não fecham, pois entram em ação os perversos mecanismos de atualização monetária mensal cumulativa calculada com base em um dos índices mais onerosos, o IGP-DI, calculado por instituição privada, a FGV. Em cima dessa correção mensal, ainda incidem os elevados juros, a cada mês. E essa onerosidade de condições não é o único problema dos paulistanos. Recaem, sobre a origem da dívida que foi refinanciada, diversas denúncias de fraude comprovadas até por Comissões Parlamentares de Inquérito. Resultado: a maior cidade da América Latina não tem recursos para uma série de investimentos essenciais à população, mas vem pagando religiosamente essa dívida eivada de fraudes, ilegalidades e ilegitimidades.

A situação de diversos entes federados ficou tão onerosa que alguns preferiram buscar recursos no exterior, endividando-se junto a bancos privados internacionais e Banco Mundial, para pagar à União. Uma verdadeira aberração! E mais: diante da nova alta do dólar, os entes federados que adotaram essa alternativa esdrúxula se depararão com dificuldades ainda mais graves.

Esse problema da dívida dos estados não fazia parte da agenda de debates políticos, até que a CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010 pautou o tema, juntamente com as discussões sobre a dívida federal externa e interna [7].

A partir daí, aumentou a pressão sobre o governo federal, para que fossem revistas as condições do refinanciamento das dívidas dos estados e municípios, tendo em vista o desrespeito ao Federalismo e uma série de ilegalidades e ilegitimidades verificadas no processo.

Nesse contexto, o governo federal apresentou ao Congresso Nacional o projeto de lei que recebeu o n° 238 na Câmara dos Deputados e n° 99 no Senado Federal, propondo modificações mínimas que não chegam a resolver o problema, mas significavam um alívio bem reduzido para os estados e municípios.

Tal projeto foi discutido nas duas Casas Legislativas, tendo sido aprovada, em 5 de novembro de 2014, a Lei Complementar n° 148 [8]. No dia 25 do mesmo mês a Lei foi sancionada pela Presidente Dilma, autorizando, em resumo, as seguintes modificações:

- Em relação ao cálculo dos juros, estes passariam a ser calculados e debitados mensalmente, à taxa de quatro por cento ao ano (antes variavam de 6 a 9%), sobre o saldo devedor previamente atualizado. A atualização passaria a ser calculada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA (antes era aplicado o IGP-DI). Esse somatório de atualização mais juros reais ficaria limitado à Selic.
- Em relação ao estoque, este seria recalculado com base na Selic, e a União concederia descontos se o recálculo resultasse em valor inferior ao existente.

Com o agravamento da crise econômica e a insolvência em que os governos estaduais se encontravam, o Governo Federal diante da pressão dos governadores resolveu adotar um plano de enfrentamento, em que se destacam a proposta de reforma da previdência e a Proposta de Emenda Constitucional n° 95/2016, conhecida como “PEC de Gastos”, aprovada

em 2016, que estabeleceu um teto pelo prazo de vinte anos para o crescimento dos gastos primários da União, limitado ao crescimento da inflação do ano anterior, e em caso de descumprimento dos limites, impedem-se aumentos de gastos com pessoal, com a imposição da vedação de reajustes salariais aos servidores públicos, criação de novos cargos, alteração de estruturas de carreiras que impliquem aumento de despesas, realização de concursos públicos, admissão de pessoal, criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus ou benefícios de qualquer natureza em favor de servidores e empregados públicos ou militares, criação de despesa obrigatória de qualquer natureza acima da variação da inflação.

A aprovação da EC nº 95 abre a oportunidade para que as questões críticas do equilíbrio fiscal e do equilíbrio das prioridades sejam enfrentadas conjuntamente, aumentando assim o potencial de crescimento da economia e seu impacto sobre o bem-estar da sociedade (SOUZA JUNIOR; CAVALCANTI; LEVY, 2018, p. 175).

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar 159/2017, foi criado para fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro instrumentos para o ajuste de suas contas. O Regime concede redução temporária no serviço das dívidas com a União, ou garantidas por ela, em troca de uma série de medidas duras de ajuste fiscal e de um plano que comprove a retomada do equilíbrio fiscal em, no máximo, 6 anos. As exigências do RRF incluem privatizações, proibição de contratação e de reajuste de salários, adoção de regras previdenciárias específicas, entre outras.

Para ser elegível ao RRF, o estado deve ter Dívida Consolidada maior do que a Receita Corrente Líquida (RCL), gastos correntes obrigatórios (pessoal e serviço de dívida) acima de 70% da RCL e obrigações contratadas superiores às disponibilidades de caixa de recursos não vinculados.

Conforme demonstra o Gráfico 5, o cenário de deterioração das finanças públicas estaduais era extremamente crítico, tendo em vista os resultados verificados em relação aos gastos primários dos Estados, que passaram de um superávit de 13,1% em 2008 para -2,87 em 2014, com uma breve recuperação de 1,7% em 2015, que reflete um mascaramento da real situação dos estados face à receita temporária dos depósitos judiciais que foram utilizadas, pois deduzindo o valor desses depósitos, havia um déficit de -1,4% em 2015.

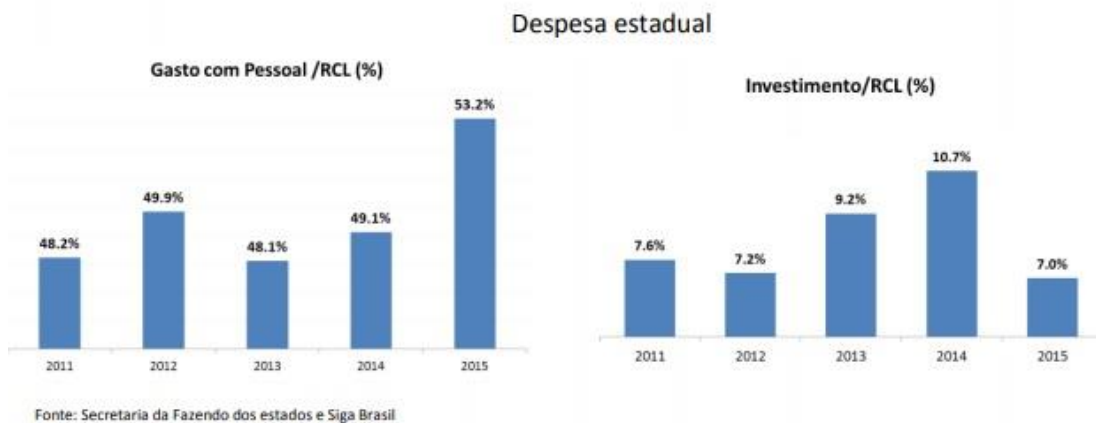
Gráfico 5 - Resultado Primário dos Estados (2008 - 2015)



Fonte: Firjan 2016

No período de 2011 a 2015, os estudos de análise conjuntural do comportamento das finanças estaduais elaborado pela Firjan (2016) demonstram que houve uma significativa elevação do comprometimento de gastos com pessoal dos Estados em relação à receita corrente líquida e uma tendência de deterioração dos investimentos, que foram comprimidos pelo crescente gasto com pessoal, conforme Gráfico 6:

Gráfico 6 - Comparativo entre Gastos com Pessoal e Investimento nos Estados (2011-2015)



Fonte: Firjan 2016

Comparando-se o percentual de investimentos dos Estados em relação à receita corrente líquida, observa-se que os ajustes das contas públicas estaduais foram efetuados pelo nível de redução de investimentos em 2015, comprometendo a capacidade de prestação de

serviços e desenvolvimento socioeconômico dos entes federados (FIRJAN, 2016), conforme Tabela 1.

Tabela 1- Relação entre Gastos com Pessoal e Investimentos (2011 - 2015)

Gasto com Pessoal e Investimento

Estado	Gasto com Pessoal %RCL					Estado	Investimento %RCL				
	2011	2012	2013	2014	2015		2011	2012	2013	2014	2015
Tocantins	55.7%	58.0%	61.5%	60.8%	62.4%	Mato Grosso do Sul	16.3%	11.6%	14.3%	20.4%	20.4%
Parabá	55.2%	57.3%	55.5%	56.6%	61.9%	Ceará	22.2%	14.0%	14.1%	24.1%	14.9%
Mato Grosso	53.2%	62.1%	43.8%	46.5%	58.4%	Rio de Janeiro	11.9%	13.0%	14.2%	16.5%	13.0%
Acre	52.4%	54.9%	52.9%	49.9%	58.2%	Amapá	5.6%	5.4%	6.6%	6.8%	12.3%
Santa Catarina	51.2%	56.0%	56.2%	57.4%	58.2%	Mato Grosso	8.2%	6.5%	18.4%	14.4%	10.3%
Rio Grande do Sul	48.8%	51.1%	51.7%	54.1%	58.0%	Paraíba	6.6%	7.5%	12.1%	15.6%	9.7%
Rio Grande do Norte	56.6%	57.2%	48.9%	48.1%	57.9%	Santa Catarina	6.2%	6.4%	6.5%	11.2%	9.3%
Amapá	49.0%	52.0%	73.8%	45.0%	57.3%	Acre	18.8%	24.3%	22.5%	24.8%	8.8%
Minas Gerais	47.0%	50.0%	41.5%	52.7%	57.3%	Bahia	9.0%	8.1%	8.5%	9.7%	8.4%
Bahia	53.9%	54.1%	53.5%	54.67%	56.9%	Pará	5.1%	6.8%	9.0%	9.9%	8.1%
Amazonas	46.1%	48.5%	43.1%	45.6%	56.0%	Piauí	8.7%	11.8%	18.2%	14.4%	7.8%
Pernambuco	50.2%	53.2%	52.3%	53.9%	55.8%	Amazonas	14.3%	11.7%	19.1%	17.3%	7.7%
Ceará	48.5%	49.9%	51.9%	51.7%	54.1%	Rondônia	5.5%	5.7%	8.1%	5.4%	7.6%
Maranhão	43.5%	41.2%	39.2%	38.7%	54.0%	Alagoas	7.8%	9.5%	10.5%	20.7%	7.4%
Espírito Santo	44.6%	44.3%	50.0%	52.4%	53.5%	Maranhão	6.3%	8.1%	7.2%	14.8%	6.6%
São Paulo	47.3%	48.9%	48.4%	46.1%	53.4%	São Paulo	5.6%	4.2%	7.1%	8.1%	6.3%
Roraima	43.7%	50.6%	56.3%	48.9%	53.4%	Minas Gerais	7.7%	6.7%	8.1%	8.0%	6.2%
Paraná	53.9%	54.3%	55.2%	47.2%	52.3%	Roraima	13.0%	12.1%	11.5%	10.5%	6.1%
Alagoas	54.5%	55.6%	56.1%	57.2%	52.2%	Goiás	2.4%	2.2%	7.7%	13.8%	5.9%
Pará	52.4%	52.2%	47.9%	53.7%	52.2%	Pernambuco	13.2%	14.7%	16.6%	13.8%	5.4%
Piauí	50.7%	51.5%	47.7%	53.2%	52.0%	Tocantins	11.0%	9.2%	10.4%	15.5%	5.4%
Goiás	50.6%	52.4%	44.8%	46.3%	50.4%	Sergipe	8.2%	6.7%	4.0%	8.4%	5.4%
Distrito Federal	59.0%	45.0%	45.0%	46.9%	49.3%	Espírito Santo	10.0%	8.3%	10.3%	14.8%	5.2%
Sergipe	56.4%	58.0%	58.7%	58.0%	48.6%	Distrito Federal	5.5%	8.6%	9.2%	8.0%	4.4%
Rio de Janeiro	34.7%	38.6%	38.2%	43.1%	42.5%	Rio Grande do Norte	3.3%	4.5%	3.4%	4.2%	4.2%
Rondônia	48.4%	53.3%	55.8%	52.9%	42.0%	Rio Grande do Sul	3.0%	3.0%	3.6%	3.5%	2.2%
Mato Grosso do Sul	49.6%	48.9%	39.5%	38.6%	36.9%	Paraná	1.8%	2.7%	4.0%	3.7%	2.0%

Fonte: Sicofni

Fonte: Firjan 2016

Outra importante avaliação que denota o grau de deterioração das finanças dos governos estaduais, feita nesse mesmo estudo, se refere ao comportamento das outras despesas correntes, representadas pelas despesas de custeio da “máquina” administrativa e pelas transferências constitucionais aos municípios – que aumentaram para maioria dos estados, influenciando os resultados orçamentários dos governos estaduais, compreendidos como a diferença entre todas as receitas arrecadadas e todas as despesas empenhadas no exercício, as quais encerraram o ano com déficit de R\$ 20,3 bilhões e em comparação a 2016 com agravamento de R\$12,5 bilhões, sendo o pior resultado do triênio 2015-2017.

Tabela 2 - Resultado Orçamentário

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Variação Nominal 2016-2017	Variação 2016-2017 (%)
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I)	680.675	714.957	752.357	37.400	5,2%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II)	682.437	717.784	766.230	48.446	6,7%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	-1.763	-2.827	-13.873	-11.046	-390,8%
DESPESA FINANCEIRA LÍQUIDA (IV) = (V + VI + VII + VIII + IX - X - XI - XII)	40.057	20.572	23.903	3.331	16,2%
Juros e Encargos da Dívida (V)	26.559	17.840	20.602	2.762	15,5%
Amortização da Dívida (VI)	27.641	18.514	15.898	-2.616	-14,1%
Concessões de Empréstimos (VII)	726	490	598	108	22,0%
Aquisição de Título de Capital já Integralizado (VIII)	0	0	0	0	0,0%
Aquisição de Título de Crédito (IX)	90	130	131	1	0,6%
Aplicações financeiras (X)	13.647	15.337	12.400	-2.938	-19,2%
Outras Receitas Financeiras (XI)	297	283	235	-48	-17,0%
Amortização de Empréstimos (XII)	1.015	781	691	-90	-11,5%
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO (XIII) = (IV - III)	41.819	23.399	37.775	14.377	61,4%
FONTES DE FINANCIAMENTO (XIV) = (XV + XVI)	22.675	15.584	17.484	1.900	12,2%
Operações de Crédito (XV)	20.291	15.192	15.989	797	5,2%
Alienação de Bens (XVI)	2.384	392	1.495	1.103	281,7%
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (XVII) = (XIV - XIII)	-19.144	-7.815	-20.292	-12.477	-159,6%

Fonte: STN (2018)

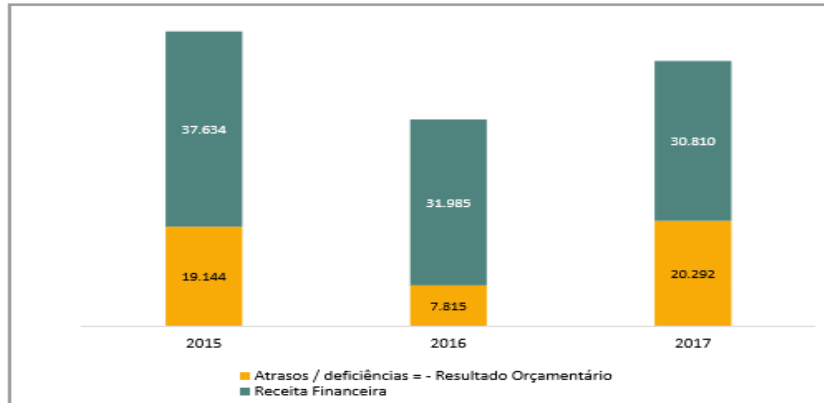
No mesmo sentido, constata-se que as despesas financeiras mantiveram estabilidade, indicando que a renegociação das dívidas feitas com amparo na Lei Complementar 156/2016, não atingiu o objetivo de equilibrar as finanças estaduais, tendo em vista que a redução dos gastos com o serviço da dívida pode ter contribuído com a destinação dos recursos para essa finalidade terem sido redirecionados para o aumento das despesas primárias.

Ainda de acordo com o Boletim de Finanças Públicas (STN, 2018), a redução das receitas financeiras dos estados em 2017 em R\$ 1,2 bilhões, e a consequente redução do caixa, podem ser explicadas pela queda da taxa básica de juros que saiu de 12,9% em janeiro de 2017 para 6,9% em dezembro de 2017, assim “se por um lado houve aumento nas receitas de alienações de bens e operações de crédito em R\$ 1,9 bilhões, por outro as aplicações financeiras sofreram queda de R\$ 2,9 bilhões” (STN, 2018, p. 9). Isso confirma o desequilíbrio que persiste nas finanças estaduais que não obtiveram fontes suficientes para o seu equacionamento conforme demonstra o Gráfico 7, com queda seguida das necessidades de financiamento.

Gráfico 7 – Necessidades de Financiamento (2015 - 2017)

**Total das necessidades de financiamento
(receitas líquidas menos despesas totais)**

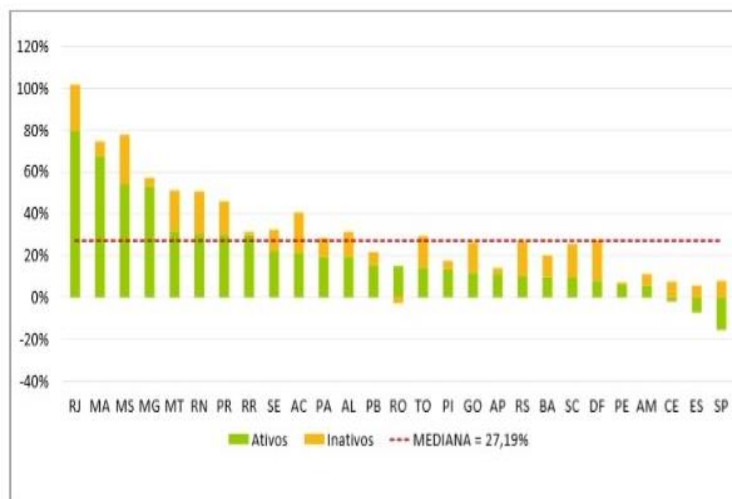
Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional



Fonte: STN (2018)

Essa é uma tendência que se verifica nos anos subsequentes (STN, 2018); no período de 2011 a 2017, houve um crescimento real de 31,58%, em média, na despesa bruta com pessoal, ilustrando que houve uma crescente expansão das despesas com servidores ativos e inativos.

Gráfico 8 - Crescimento das Despesas com Pessoal nos Estados (2011- 2017)



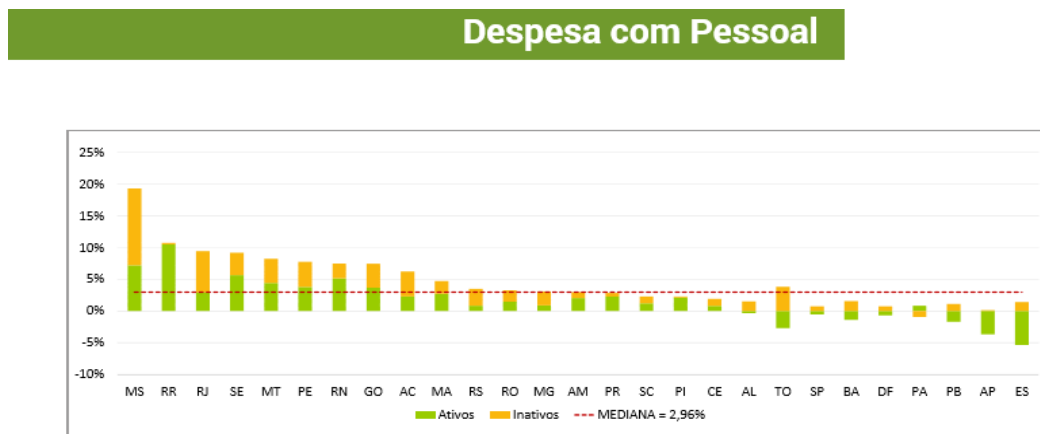
Fonte: STN (2018)

Nesse sentido em 2017, 19 das 27 unidades da federação ultrapassaram o limite de comprometimento estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando o grau de deterioração das finanças estaduais, sendo que:

Minas Gerais e Maranhão registraram a maior evolução de gastos com pessoal, com aumentos superiores a 10 p.p da RCL, enquanto nos outros 17 estados, esse aumento ficou entre 5 e 10 p.p. Apenas oito estados apresentaram redução: Alagoas, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rondônia, Pará e Sergipe (STN, 2018).

Conforme demonstra a análise das contas dos governos estaduais em 2017, feitas pela Secretaria do Tesouro Nacional, ocorreram significativos aumentos nas despesas de pessoal dos Estados. Somente seis estados tiveram queda real dessas despesas, na comparação com 2016, reduzindo a capacidade de ajuste fiscal por parte dos entes estaduais devido à rigidez desses gastos que não apresentam margem para cortes; o principal fator de elevação do crescimento real dessas despesas foi o gasto com inativos, que contribui para o agravamento da situação previdenciária e consome grande parte da arrecadação com o pagamento de salários e aposentadorias, reforçando a importância da reforma previdenciária e do controle dos gastos com pessoal como medida de contenção e melhora do equilíbrio da situação fiscal dos governos estaduais.

Gráfico 9 - Variação Real das Despesas com Pessoal (2016 - 2017)



Fonte: STN (2018)

A análise comparativa do comportamento dos Estados em relação às despesas com pessoal demonstra que o crescimento desses gastos registrou variações que apontam crescimento real de quase 20% (Mato Grosso do Sul) até uma queda real de quase 4% (Espírito Santo); apenas Pará, Paraíba, Amapá e Espírito Santo apresentaram reduções.

De acordo com a metodologia adotada no Programa de Ajuste Fiscal (PAF), acompanhada pela STN, os Estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Acre, Paraíba, Roraima, Paraná, Bahia, Santa Catarina e Alagoas apresentam comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesas com pessoal superior ao limite do PAF, de 60%, conforme se observa no Gráfico 10, que demonstra o grau de comprometimento da Receita Corrente Líquida dos Estados.

Gráfico 10 - Relação entre a Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida (2017)



Fonte: STN (2018)

Encerrando esse tópico em um rápido panorama do cenário econômico nacional, ressalta-se que os desafios impostos aos governos estaduais persistem, tendo em vista que o ano de 2018 foi marcado por uma recuperação lenta da economia brasileira, pelo desemprego ainda elevado com 12,3 milhões de brasileiros desempregados, além de 27,2 milhões de subutilizados e pelo crescimento da informalidade, cenário em que os governos estaduais têm pouca ou nenhuma disponibilidade de caixa para investir, com as despesas com pessoal comprometidas e sem grandes margens de redução, adicionadas à baixa capacidade de crescimento da arrecadação.

Em relação à capacidade de pagamento avaliada pela STN, comparando 2017 e 2018, doze estados têm nota de capacidade de pagamento B e apenas um estado tem nota A, a qual permite que o ente esteja elegível a receber garantia da União para novos empréstimos, totalizando 48%; ou seja, das 27 unidades da federação apenas 13 estão aptas a receber aval da União para empréstimos. Mantendo-se o comportamento do número de Estados elegíveis em relação a 2017. Registrando-se que três Estados pioraram a sua classificação: o Pará saiu

de “A” para “B” e o Maranhão e Rio Grande do Norte tornaram-se “C”, enquanto que houve melhora na classificação do Piauí, que passou a ser elegível, com nota “B”. Assim, em uma análise percentual, observa-se que 55,5% dos estados não são elegíveis a receber garantias da União para novos empréstimos, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 - Capacidade de Pagamento dos Estados e Distrito Federal (2017 - 2018)

UF	CAPAG - 2017	CAPAG - 2018
AC	B	B
AL	B	B
AM	B	B
AP	B	B
BA	C	C
CE	B	B
DF	C	C
ES	A	A
GO	C	C
MA	B	C
MG*	n.d.	n.d.
MS	C	C
MT	C	C
PA	A	B
PB	B	B
PE	C	C
PI	C	B
PR	B	B
RJ	D	D
RN	B	C
RO	B	B
RR**	B	B
RS	D	D
SC	C	C
SE	C	C
SP	B	B
TO	C	C

Tabela 14

Nota dos Indicadores da CAPAG atual — Estados

*Minas Gerais não apresenta a informação de disponibilidade de caixa.

**Roraima está com a análise da CAPAG em revisão por atrasos no pagamento dos servidores (art. 5º da Portaria MF nº 501/2017).

Fonte: Tesouro Nacional

Fonte: STN (2018)

CAPÍTULO 3
ANÁLISE DO COMPORTAMENTO FISCAL E FINANCEIRO DOS ESTADOS DO
PARÁ, MINAS GERAIS, RIO GRANDE DO NORTE E MATO GROSSO.
(2015 - 2018)

3.1 Estado do Pará

Nesse tópico serão analisadas as situações fiscais e financeiras dos Estados do Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso cujo foco da pesquisa pretende explorar por meio de questionários a visão dos gestores estaduais sobre as razões da crise econômica que atingiu os governos no período de 2015 a 2018.

3.1.1 Panorama Fiscal

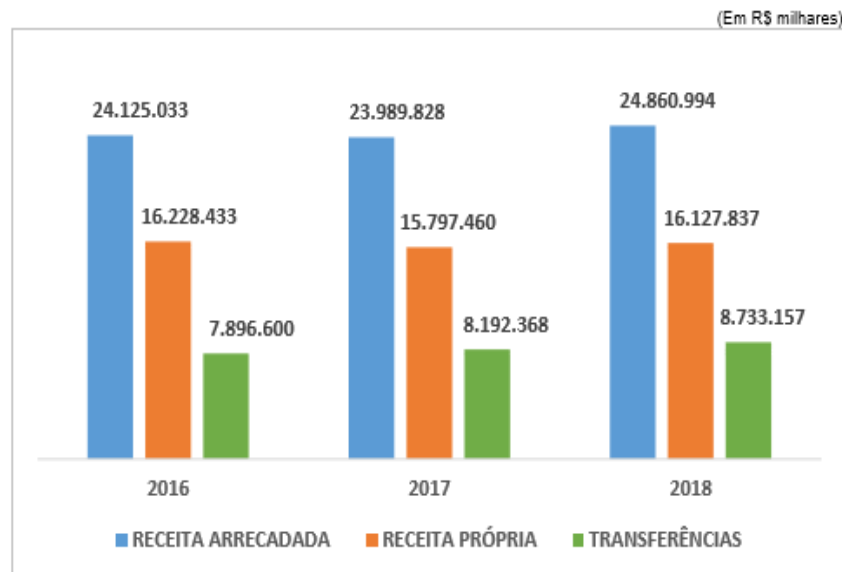
O levantamento da situação fiscal do Pará nos últimos anos evidencia que mesmo diante da dramática crise na qual foi mergulhado o País, o estado manteve uma situação de relativo equilíbrio fiscal e financeiro de suas contas, conforme apontam os Relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional no período de 2015 a 2018.

Nos últimos três anos, as receitas próprias do Estado oscilaram em decréscimo e acréscimo: redução de 2,67%, em 2017, e aumento de 2,09% em 2018.

Em relação à participação da receita própria na arrecadação do estado, verificam-se sucessivos decréscimos nesse período: 0,67%, 0,65% e 0,64%, como consequência do difícil momento econômico que o país atravessa.

De todo modo, os números apresentados identificam a capacidade de arrecadação majoritária do Estado, no que concerne a sua receita própria (arrecadação dos impostos, taxas e contribuições) como se visualiza no Gráfico 11:

Gráfico 11 - Comportamento da Receita Arrecadada x Receita Própria x Transferências (2016 - 2018)



Fonte: STN (2018)

Observa-se que o comportamento da receita orçamentária no período em análise, variou negativamente em 2017 (0,56%) e positivamente em 2018 (3,63%), representando aumento de R\$871,1 milhões. Esse resultado pode ser constatado pelas variações das transferências correntes (R\$128,9 milhões), dos impostos (R\$317,2 milhões) e das operações de crédito (R\$420 milhões), tendo sido, essa última, origem de receita duplicada nos anos estudados, com variação de 109,41%, em 2017, e de 118,18% em 2018, conforme se verifica na Tabela 4.

Tabela 4 - Evolução da Receita Arrecadada (2016-2018)

(Em R\$ milhares)					
RECEITA	2016	2017	2018	V.H. % 2017/ 2016	V.H.% 2018/ 2017
RECEITA EXCETO A INTRAORÇAMENTÁRIA (I)	23.162.260	22.844.277	23.513.477	-1,37	2,93
RECEITAS CORRENTES	22.887.649	22.414.586	22.660.152	-2,07	1,10
RECEITA TRIBUTÁRIA	11.617.984	11.563.549	11.874.326	-0,47	2,69
IMPOSTOS ¹	10.825.163	10.751.912	11.069.171	-0,68	2,95
IRRF	1.165.462	1.186.774	1.230.433	1,83	3,68
IPVA	482.956	499.221	520.772	3,37	4,32
ITCMD	24.044	22.181	38.028	-7,75	71,44
ICMS	9.152.702	9.043.737	9.279.938	-1,19	2,61
TAXAS	792.820	811.636	805.155	2,37	-0,80
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	1.318.593	1.536.702	1.457.265	16,54	-5,17
RECEITA PATRIMONIAL	1.004.811	905.743	728.789	-9,86	-19,54
RECEITA AGROPECUÁRIA	113	159	123	41,23	-22,93
RECEITA INDUSTRIAL	14.042	14.183	15.945	1,00	12,43
RECEITA DE SERVIÇOS	488.803	505.259	507.375	3,37	0,42
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	8.181.495	7.770.096	7.899.083	-5,03	1,66
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	261.809	118.895	177.246	-54,59	49,08
RECEITAS DE CAPITAL	274.611	429.691	853.325	56,47	98,59
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	169.732	355.433	775.498	109,41	118,18
ALIENAÇÃO DE BENS	1.351	1.306	8.879	-3,37	580,05
AMORTIZAÇÃO DE EMPRESTIMO FINANCEIRO	7.548	6.114	10.371	-19,00	69,64
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	95.980	66.838	58.576	-30,36	-12,36
RECEITA INTRAORÇAMENTÁRIA (II)	962.774	1.145.551	1.347.517	18,98	17,63
RECEITA TOTAL III = (I+II)	24.125.033	23.989.828	24.860.994	-0,56	3,63

Fonte: Siafem 2016-2018.

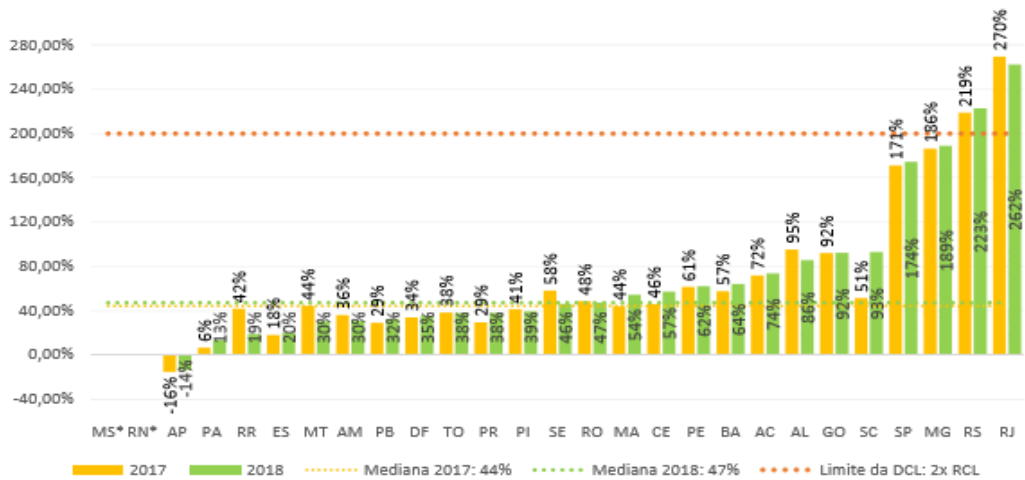
Fonte: STN (2018)

Verifica-se que, em relação ao comportamento da receita por categoria econômica, as receitas correntes têm maior materialidade em relação às receitas de capital, nos anos de 2016 a 2018, com variação negativa de 2,07%, em 2017, variação positiva em 2018 de 1,10%. Já as receitas de capital tiveram variação positiva de 56,47%, em 2017, e 98,59%, em 2018, influenciadas pelo crescimento significativo das operações de crédito.

No tocante ao nível de endividamento, que tem correlação direta com a análise do resultado primário, o Relatório de Gestão Fiscal da STN de 2018 (STN, 2018, p. 6) aponta que a Dívida Consolidada Líquida do Estado é a 2ª menor dívida entre as unidades da federação, representando 13% da Receita Corrente Líquida, quando o limite para os estados, segundo Resolução do Senado, é de duas vezes a RCL.⁹ Na Composição da Dívida Consolidada Bruta em relação à RCL, o Pará está na 2ª posição dentre os estados, enquanto 22 estados apresentam percentuais superiores a 40%.

⁹ A Resolução nº 40/2001 define o limite para os Estados em até duas vezes o valor da Receita Corrente Líquida.

Gráfico 12 - Dívida Consolidada Líquida (2017 - 2018)

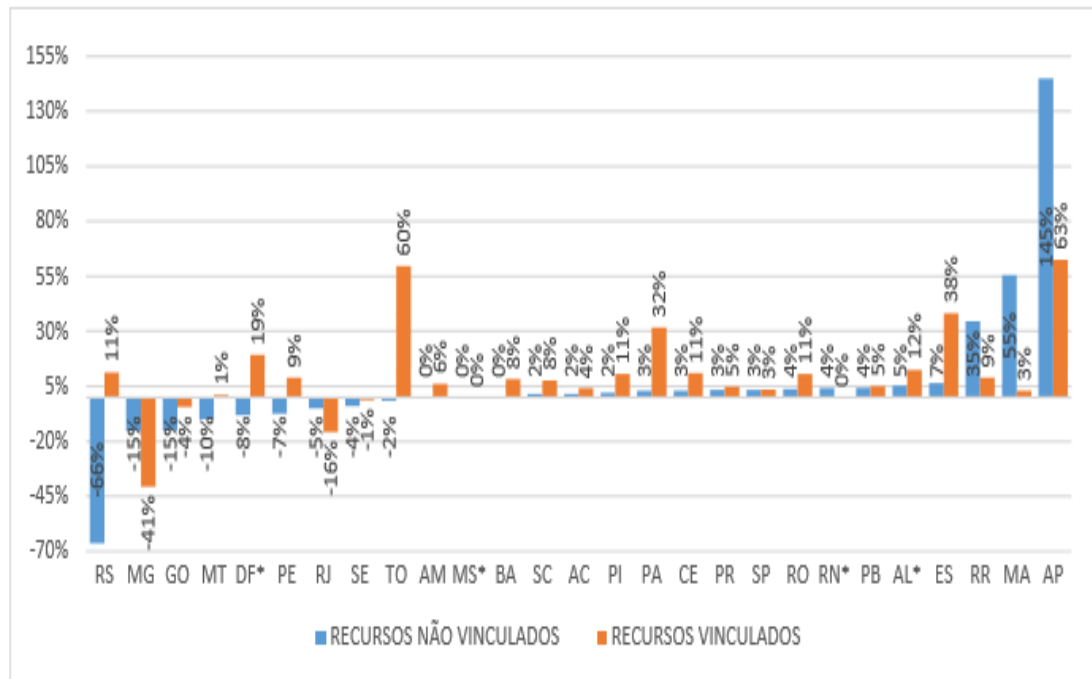


*Estados que não enviaram o RGF do poder executivo até a data de 13/02/2019.

Fonte: STN (2018)

No que se refere ao comprometimento do pagamento de juros e amortização da dívida na receita do Estado, outro ponto central para avaliação do resultado primário, de acordo com o relatório da STN representa menos de 3% da RCL, quando o limite máximo determinado pela Resolução 43 do Senado Federal é de 11,5%. No quesito Dívida Consolidada Bruta, em relação à Receita Corrente Líquida, a STN demonstra no relatório que o Pará ocupa a 2ª posição dentre os estados, com uma Dívida Bruta de aproximadamente 1/4 da receita líquida, enquanto 22 estados apresentam percentuais superiores a 40% (STN, 2018, p. 6).

Gráfico 13 - Disponibilidade de Caixa Líquido



*Estados que não enviaram o RGF do poder executivo até a data de 13/02/2019.

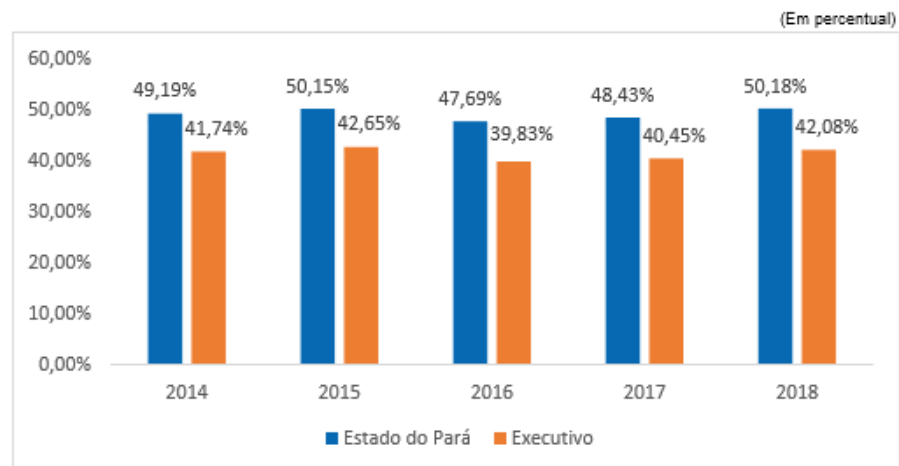
Fonte: STN (2018)

O Gráfico 13 demonstra percentualmente a disponibilidade de caixa líquida dos estados, após a inscrição em restos a pagar não processados. Observa-se que 14 estados, ou seja, 51,8% apresentam percentuais positivos em relação à disponibilidade de caixa, dentre os quais se destaca o Pará, com 32% para recursos vinculados e 3% para recursos não vinculados. Constata-se ainda que 13 Estados, ou seja, 48% apresentam percentuais negativos, denotando a situação crítica de caixa em que os governos estaduais se encontram.

Em relação aos gastos com pessoal, repisando o que já foi explicitado, ressalta-se que a Receita Corrente Líquida (RCL), definida no art. 2º, IV da LRF, é o denominador comum de vários limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre os quais se incluem os gastos com pessoal. Nesse sentido a Receita Corrente Líquida corresponde ao total das receitas correntes arrecadadas no mês em referência comparada aos onze meses anteriores, deduzidas as seguintes receitas: as transferências constitucionais aos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos sistemas.

O Gráfico 14 demonstra que a despesa com pessoal do governo ficou em percentual abaixo do limite legal de 60%, definido na LRF, sem ultrapassar os limites de alerta e prudencial, adotando-se o regime de competência (art. 18, § 2º da LRF), devendo obrigatoriamente ser verificada quadrimestralmente. No âmbito do Poder Executivo estadual esse limite de comprometimento é de 48,8% da RCL.

Gráfico 14 - Evolução da Despesa com Pessoal (2014 - 2018)



Fonte: Siafem 2014-2018.

Fonte: STN (2018)

Constata-se que o limite atingido pelo Poder Executivo estadual evidenciou acréscimo de 1,63 p.p. em relação ao ano anterior, mas no conjunto da série histórica foi inferior ao registrado em 2015, o maior do período. Normalmente esse é um dos itens das despesas públicas que consomem os maiores volumes de receita e assombram grande parte dos governos estaduais, por ser uma obrigação contínua e com grande repercussão social; é também uma das mais difíceis de controlar, particularmente nos momentos de crise quando aumenta o desemprego e a demanda por serviços públicos. Verifica-se que o Pará manteve um relativo equilíbrio no período em análise.

Outro significativo impacto na evolução dos gastos com pessoal é a previdência social dos servidores públicos, devido à paridade de remuneração entre os salários dos servidores ativos e os inativos. É um sistema constituído como Regime Próprio de Previdência Social, que tem como finalidade garantir a proteção ao servidor e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável. O Regime assegura proteção social exclusivamente aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, cujas

normas básicas estão previstas no art. 40 da CF/1988 e na Lei nº 9.717/1998, sendo vedada a existência de mais de um regime de previdência para servidor público titular de cargo efetivo por ente federativo.

De acordo com o relatório da STN (STN, 2018), a evolução do custo dos regimes de previdência estadual é mensurada pelo volume de aporte realizado pelo Tesouro Estadual por ano para cobrir o déficit previdenciário de todos os poderes. Ou seja, o montante de recursos gastos além dos vinculados à Previdência.

Segundo os números do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, há uma variação positiva dos aportes para a maioria dos Estados. No Pará, a evolução desses custos teve uma variação positiva de 7,28 % p.p comparando-se 2016 e 2015, e negativa em - 0,36% ao se comparar 2017 e 2016, devido ao estado não ter concedido reajuste salarial aos servidores em 2017, diminuindo assim esse impacto.

De qualquer forma os estudos sobre a previdência social no Brasil e de acordo com as análises da STN sobre o comportamento dos gastos previdenciários dos entes nacionais e subnacionais evidenciam a insustentabilidade dos regimes de previdência estaduais, tendo em vista o consumo cada vez maior de recursos financeiros que poderiam estar sendo direcionados para atender e ampliar os serviços básicos exigidos pela sociedade (STN, 2018, p. 25).

Tabela 5 - Custo do Regime Previdenciário (2015-2017)

Custo do Regime de Previdência para o Tesouro Estadual				
UF	2015**	2016**	2017	Varição 2016 - 2017 (%)
AC	237	288	409	42%
AL	1.238	1.140	1.285	13%
AM	989	999	1.154	16%
AP	13	34	14	-60%
BA	2.341	2.537	3.224	27%
CE	1.369	1.449	1.576	9%
DF	1.329	1.212	564	-53%
ES	1.603	1.802	1.994	11%
GO	1.995	2.220	2.613	18%
MA	687	763	1.137	49%
MG	11.927	13.402	15.322	14%
MS	1.151	1.136	1.658	46%
MT	694	1.105	1.396	26%
PA	2.078	2.228	1.424	-36%
PB	1.029	1.135	1.303	15%
PE	1.823	2.132	2.563	20%
PI	557	573	457	-20%
PR	2.375	2.299	4.450	94%
RJ	8.679	10.821	13.063	21%
RN	1.257	1.398	1.502	7%
RO*	9	8	8	0%
RR*	3	27	5	-80%
RS	8.703	9.749	10.699	10%
SC	3.247	3.070	3.665	19%
SE	871	897	946	6%
SP	17.877	19.797	21.340	8%
TO*	0	0	214	600792%
Total	74.079	82.221	93.986	14%

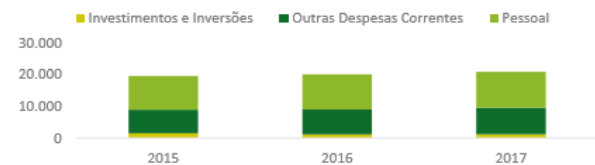
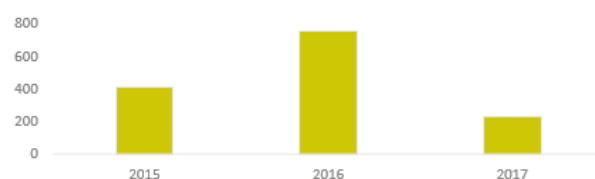
Fonte: STN (2018)

Em relação ao resultado primário, que é calculado pela diferença entre o resultado primário realizado e a despesa primária liquidada no ano, dividida pelo PIB do Estado, no período de 2015 a 2017 o estado apresentou resultado primário positivo nos anos de 2015 (430) e 2016 (754); entretanto, em 2017, caiu -69,4% na comparação com 2016.

Tabela 6 - Situação Fiscal do Pará (2015- 2017)

Situação Fiscal (R\$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Variação 2016 - 2017
RECEITA CORRENTE (XVIII)	20.179	21.430	21.605	0,8%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	10.199	10.710	10.980	2,5%
ICMS	8.095	8.424	8.577	1,8%
Transferências Correntes	6.987	7.660	7.490	-2,2%
Cota Parte do FPE	3.683	4.288	4.082	-4,8%
Demais Receitas Correntes	2.485	2.206	2.370	7,4%
Receitas Financeiras Correntes (XIX)	507	853	766	-10,2%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XX) = (XVIII - XIX)	19.671	20.576	20.839	1,3%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	239	257	414	61,1%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	187	167	350	109,1%
Transferências de Capital	52	90	64	-28,3%
Outras Receitas de Capital	0	0	0	-
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	52	90	64	-28,3%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XX + XXIII)	19.724	20.666	20.903	1,1%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	18.012	18.970	19.659	3,6%
Pessoal e Encargos Sociais	10.652	11.121	11.343	2,0%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	228	170	172	1,5%
Outras Despesas Correntes	7.133	7.679	8.144	6,1%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	17.785	18.800	19.487	3,7%
DESPESA DE CAPITAL (XXVII)	1.944	1.507	1.557	3,3%
Investimentos	1.352	942	1.056	12,1%
Demais Inversões	181	170	130	-23,4%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	412	395	371	-6,2%
Amortização da Dívida	402	387	359	-7,4%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	1.533	1.112	1.186	6,6%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	19.317	19.912	20.673	3,8%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	406	754	230	-69,4%

Receita Bruta (R\$ Milhões)**Despesas Não Financeiras** (R\$ Milhões)**Resultado Primário** (R\$ Milhões)

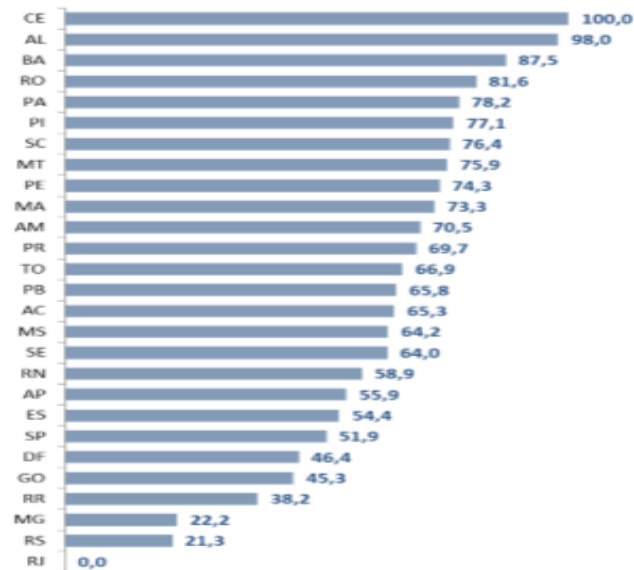
Fonte: STN (2018)

Apesar do resultado primário negativo em 2017, o estado se manteve com um bom grau de solidez fiscal, classificado na categoria B pela STN, o que permite que o ente esteja elegível a receber garantia da União para novos empréstimos. Para melhor demonstrar a análise do grau de solidez fiscal foi utilizado o relatório do *Ranking de Competitividade dos Estados – 2015-2018*, elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP, 2018), em parceria com a Tendências e Consultoria Integrada e a *Economist Intelligence Unit*, que analisa a capacidade competitiva de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal em 68 indicadores, agrupados em 10 pilares, dentre os quais destacamos o indicador de Solidez Fiscal.

De acordo com esse estudo, são utilizados diversos indicadores inter-relacionados de sustentabilidade fiscal, tais como: solvência fiscal, medida pela razão entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida; resultado primário mensurado pela diferença entre o resultado primário realizado e a despesa primária liquidada no ano, dividida pelo PIB do Estado; resultado nominal (diferença entre receitas e despesas primárias no período, acrescidas das despesas com juros nominais incidentes sobre a dívida pública interna e externa, dividida pelo PIB do Estado); sucesso da execução orçamentária, mensurado pelo cálculo entre a razão entre a despesa liquidada e a despesa total; capacidade de investimento, calculada pela razão entre o investimento liquidado e a receita corrente líquida e autonomia fiscal, que é calculada pela razão entre as receitas correntes próprias sobre a receita corrente total.

A solidez fiscal de qualquer governo é condição fundamental para o crescimento sustentado de longo prazo de um determinado País, Estado ou serviços públicos geram prejuízos econômicos e sociais aos seus cidadãos. Um governo que não consegue “fechar suas contas” perde credibilidade e confiança por parte dos contribuintes, empresas e investidores nacionais e internacionais. Um governo sem credibilidade fiscal e financeira promove retração dos investimentos e dos negócios privados, ocasionando queda na produção de produtos e serviços, além de aumento da inflação e do desemprego (CLP, 2018, p. 51).

Gráfico 15 - Solidez Fiscal dos Estados e DF (2017- 2018)



Fonte: CLP (2018)

De acordo com a metodologia utilizada pelos estudos do ranking de competitividade dos Estados, o valor zero pode indicar tanto uma nota baixa para o indicador, quanto à inexistência de dados, conforme se verifica no gráfico acima.

O Ranking mencionado aponta que o Pará no período de 2015 a 2018 obteve as seguintes posições gerais em termos de solidez fiscal em relação aos demais estados: em 2015 na 21ª posição geral em relação aos demais Estados e 4ª posição de solidez fiscal, com 95%, enquanto a média geral do Brasil foi de 78,5%, portanto, acima da média nacional naquele ano; em 2016 na 21ª posição geral e na 2ª posição, com 94,4%, enquanto a média geral foi de 51,5%; em 2017 continuou na 21ª posição geral e caiu para a 5ª posição, com 78,2%, enquanto a média geral do país ficou em 62,3%; em 2018 caiu para a 23ª posição geral e voltou a 4ª posição, com 87,9%, acima, portanto, da média nacional, que foi de 71,2%, indicando que, em termos competitivos, de acordo com a metodologia de avaliação utilizada por esse estudo, o Estado do Pará, apesar da crise manteve uma avaliação positiva ao longo do período de 2015 a 2017.

3.2 Estado de Minas Gerais

3.2.1 Panorama Fiscal

O panorama fiscal de Minas Gerais é bem crítico, segundo o relatório de análise das contas públicas feito pela Secretaria do Tesouro Nacional no período entre 2014 a 2018. Em

decorrência da crise econômica, houve um baixo desempenho da arrecadação, resultando em um acúmulo de déficits orçamentários recorrentes, acumulando o valor de R\$ 36,2 bilhões entre 2014 e 2018. Enquanto as receitas cresceram 25,23%, as despesas cresceram 36,42% no mesmo período, acumulando um resultado fiscal negativo de -11,2%, conforme demonstra o Gráfico 16.

Gráfico 16 - Resultado Fiscal de Minas Gerais (2015-2018)



Fonte: STN (2018)

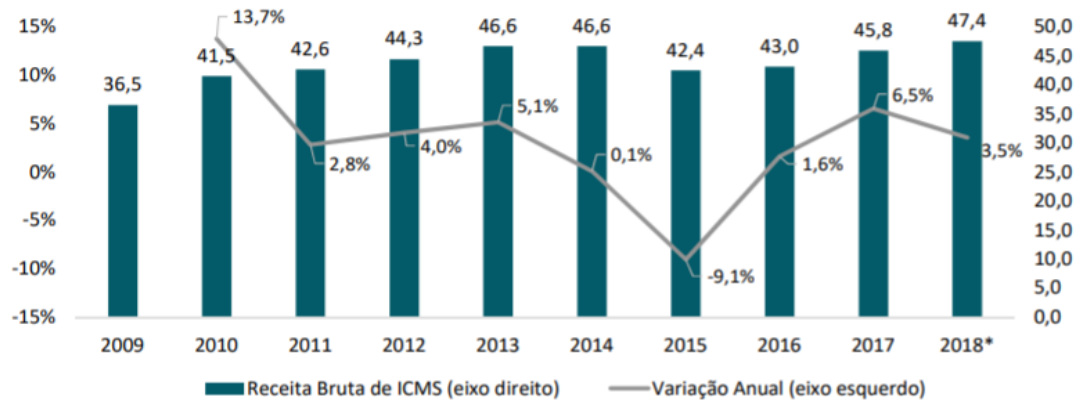
De acordo com os resultados orçamentários, constata-se que a expansão dos gastos, provocou o crescimento das despesas orçamentárias em quase R\$ 10 bilhões. O estudo apresenta que em 2016, “com o refinanciamento das dívidas com a União, que resultou na queda de R\$ 2,6 bilhões com o pagamento de juros e amortização, juntamente com a recuperação das receitas, o resultado orçamentário apresentou melhora”. Entretanto não foi suficiente para que o Estado obtivesse equilíbrio orçamentário e financeiro.

A STN observa ainda, em que pese o estado ter obtido uma liminar no Supremo Tribunal Federal (STF), para não pagar o serviço da dívida renegociada com a União, a situação fiscal e financeira do estado continuou bastante delicada, culminando com o atraso do 13º salário do funcionalismo. Os principais fatos que contribuíram para o crescimento das despesas foram decorrentes de aumentos salariais concedidos aos servidores estaduais das áreas de segurança, saúde, educação, aumento nas despesas com inativos e contratação de servidores sem concurso público.¹⁰

¹⁰ Lei nº 19.576/2011 Reajuste de 100% para os policiais civis e militares, bombeiros militares, agentes penitenciários e agentes socioeducativos, escalonado entre 2011 e 2015;
Lei nº 21.167/2014 Promoveu reajuste das tabelas salariais de diversas carreiras do Sistema Estadual de Saúde por meio da incorporação da Gratificação Complementar em duas etapas;

Em relação à receita do estado, a principal fonte de arrecadação é o Imposto Sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS), “e responde por aproximadamente 56% da receita total do ente e 78% da receita de tributos. Portanto, não é possível entender o comportamento da crise financeira de Minas Gerais sem analisar a dinâmica deste imposto. A arrecadação de ICMS teve um período de queda real expressiva de 9,1% entre 2014 e 2015, com recuperação em 2016 e 2017, segundo dados do Programa de Ajuste Fiscal. De acordo com dados do 6º bimestre de 2018, o crescimento do ICMS continuou no ano passado, embora com desaceleração” (BRASIL, 2019, p.15).

Gráfico 17- Evolução da Receita Própria (2009 - 2018)



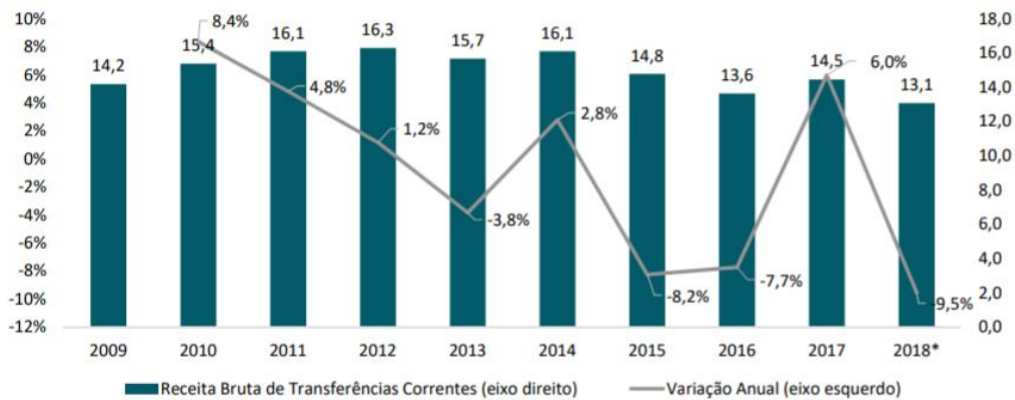
Fonte: STN (2019)

Conforme se observa no Gráfico 17, elaborado pelo Diagnóstico da STN, houve crescimento real anualizado médio de 3,1% entre 2010 e 2018, frente a uma estagnação do PIB nacional neste período, fruto do esforço do estado em medidas de recuperação fiscal, como programa de incentivo à regularização de créditos e aumentos de alíquotas. Nesse viés verifica-se, que o comportamento das transferências correntes que, somadas às receitas próprias, dão a dimensão da receita bruta do estado, teve um crescimento menor em decorrência da crise econômica, a exemplo dos demais estados, apesar da relativa recuperação em 2017, no período de 2015 a 2018, acumulou quedas sucessivas de -8,2%; -7,7% e -9,5% respectivamente.

Lei nº 21.710/2015 Extinção da remuneração por subsídio, fixada em parcela única para os servidores da educação e incorporação de várias vantagens pecuniárias;

Lei nº 21.710/2015 O critério da proporcionalidade do valor do piso salarial nacional deixou de ser aplicado. Profissionais que trabalhavam 24 horas passaram a receber o valor do piso referente à carga horária de até 40 horas.

Gráfico 18 - Evolução das Transferências Correntes (2009-2018) R\$ bilhões de 2018



Fonte: PAF/Secretaria do Tesouro Nacional

*RREO do 6º bimestre

Fonte: STN (2019)

O quadro geral da situação fiscal do estado é demonstrado no relatório de execução orçamentária do período 2015 a 2017 do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais e Subnacionais (STN, 2018a), no qual se verifica que o resultado primário foi negativo em 2018 em -66,6%.

Tabela 7 - Demonstrativo da Situação Fiscal de Minas Gerais (2015-2017)

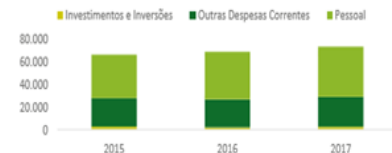
Situação Fiscal (R\$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Variação 2016-2017
RECEITA CORRENTE (XVIII)	65.543	68.762	71.636	4,2%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	41.869	46.272	50.666	9,5%
ICMS	31.561	34.944	38.493	10,2%
Transferências Correntes	12.291	13.557	13.385	-1,3%
Cota Parte do FPE	2.722	3.121	2.967	-4,9%
Demais Receitas Correntes	10.571	8.301	7.177	-13,5%
Receitas Financeiras Correntes (XIX)	811	632	407	-35,5%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XX) = (XVIII - XIX)	64.731	68.130	71.228	4,5%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	641	1.898	601	-68,4%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	395	1.442	345	-76,1%
Transferências de Capital	245	394	255	-35,2%
Outras Receitas de Capital	1	62	0	-100,0%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	246	456	255	-44,0%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XX + XXIII)	64.977	68.586	71.484	4,2%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	63.449	66.635	70.681	6,1%
Pessoal e Encargos Sociais	38.357	41.890	44.152	5,4%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	2.684	1.719	2.107	22,6%
Outras Despesas Correntes	22.408	23.026	24.422	6,1%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	60.765	64.917	68.574	5,6%
DESPESA DE CAPITAL (XXVII)	5.534	3.733	3.570	-4,4%
Investimentos	2.139	1.705	1.910	12,1%
Demais Inversões	344	210	415	97,2%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	3.051	1.818	1.246	-31,5%
Amortização da Dívida	3.011	1.805	1.234	-31,6%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	2.483	1.915	2.325	21,4%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	63.248	66.831	70.898	6,1%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	1.729	1.755	585	-66,6%

Receita Bruta (R\$ Milhões)



Despesas Não Financeiras (R\$ Milhões)



Resultado Primário (R\$ Milhões)



Fonte: STN (2018a)

Em relação ao nível de endividamento, de acordo com o diagnóstico da STN e com o Relatório de Gestão Fiscal 2017, Minas Gerais é um dos três entes mais endividados da Federação, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, tendo uma dívida consolidada bruta de R\$ 114 bilhões, em dezembro de 2018. O estado foi beneficiado com o Plano de Auxílio da Lei Complementar nº 156/16 e renegociou suas dívidas com a União, obtendo um alongamento dessas dívidas por 20 anos, com parcelas de descontos por 24 meses, obrigando-se a cumprir o teto de gastos descrito no art. 4º dessa lei por dois anos, conforme dispõe a Lei Complementar 156/2016:

Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

§ 1º O não cumprimento da medida de que trata o caput implicará a revogação do prazo adicional de que trata o art. 1º e da redução de que trata o art. 3º.

§ 2º Revogado o prazo adicional, ficam afastados seus efeitos financeiros, devendo o Estado ou o Distrito Federal restituir à União os valores diferidos por força do prazo adicional nas prestações subsequentes à proporção de um doze avos por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência (BRASIL, 2016).

Conforme disposto no art. 4º da citada Lei, o descumprimento do teto de gastos, implica a devolução do desconto recebido e na perda do benefício do alongamento da dívida. A Dívida Consolidada Líquida (DCL), obtida pela relação DCL/RCL está próxima do limite de 200%, conforme a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Segundo os estudos citados da STN, o estado não apresenta nenhuma disponibilidade de caixa líquido; ao contrário, apresenta um resultado de -41% em relação a dívidas acumuladas, com a inscrição de restos a pagar processados de R\$ 446 milhões em 2015, R\$ 32 milhões em 2016, R\$ 689 milhões em 2017 e R\$ 3.459 milhões em 2018.

O descontrole nos gastos com pessoal ativo e inativo foi considerado pelo minucioso estudo dos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional como a raiz do desequilíbrio fiscal do estado, apresentando um crescimento acumulado de 9,9% no período de 2014 a 2018.

A análise da trajetória da despesa com pessoal sugere que o seu crescimento é a causa preponderante do desequilíbrio fiscal do Estado. De acordo com o PAF, a

despesa com pessoal liquidada passou de R\$ 46,6 bilhões em 2014 para R\$ 51,2 bilhões em 2018, crescimento acumulado de 9,9%. No período de 2014 a 2018 a despesa bruta liquidada total passou de R\$ 95,1 bilhões para R\$ 87,2 bilhões, queda de R\$ 7,9 bilhões, correspondente a uma variação negativa de 8,3%. No mesmo período, somente a despesa com pessoal teve crescimento, enquanto que todos os outros componentes da despesa caíram. Em especial, tem-se a queda de R\$ 10,8 bilhões de investimentos e inversões (STN, 2019).

Tabela 8 - Variação da Despesa de Minas Gerais (2014 - 2018)

Variação da despesa 2014 - 2018	Valor	Percentual
Pessoal	4,6	9,9%
Outras Despesas Correntes	-1,1	-3,7%
Serviço da Dívida	-0,6	-8,9%
Investimentos e Inversões	-10,8	-87,9%
Total	-7,9	-8,3%

$\Delta\%$ real da despesa	Δ 14 - 15	Δ 15 - 16	Δ 16 - 17	Δ 17 - 18	Δ 14 - 18
Pessoal Total	-0,1%	-8,6%	-0,6%	-4,8%	-13,6%
Ativo	-3,1%	-9,8%	-5,9%	-7,1%	-23,6%
Inativo e Pensionistas	4,9%	-6,9%	7,1%	-1,7%	2,8%

Fonte: STN (2019)

De acordo com a Tabela 7, as despesas com inativos foram as que mais contribuíram para o aumento do gasto com pessoal, com uma variação de 30%. Seguindo a metodologia adotada no PAF, o Estado de Minas Gerais apresenta comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesas com pessoal superior ao limite do PAF, de 60%, além disso, os salários dos servidores ativos, inativos e pensionistas tem sofrido parcelamento e acumularam-se atrasos no pagamento do 13º salário, fazendo parte do volume de despesas inscritas em restos a pagar, processados que passaram de R\$ 2,1 bilhões em 2014 para R\$ 7,4 bilhões em 2018 (STN, 2019, p. 33).

O custo do regime previdenciário mineiro para o tesouro estadual apresentou uma trajetória crescente no período 2015 a 2017, com uma variação de 28,46%, evoluindo de R\$ 11.927 bilhões para R\$ 15.322 bilhões em 2017, evidenciando a pressão que esses gastos exerceram sobre a despesa com pessoal.

A posição do estado em termos de solidez fiscal no ranking elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP, 2018) demonstra que no período de 2015 a 2018, MG obteve as seguintes posições gerais em relação aos demais estados: em 2015 na 23ª posição geral em relação aos demais estados, com 64,3% de solidez fiscal, enquanto que a média geral do Brasil foi de 78,5%, portanto, muito abaixo da média nacional naquele ano; em 2016 não obteve posição geral identificado com 0,0, enquanto que a média geral foi de 51,5%; em 2017 caiu novamente para a 25ª posição geral com 22,2 %, enquanto a média geral do país ficou em

62,3%; em 2018 permaneceu na 25ª posição geral com 31,7%, abaixo, portanto, da média nacional que foi de 71,2%, indicando que, em termos competitivos, de acordo com a metodologia de avaliação utilizada por esse estudo, o estado possui uma avaliação negativa no período 2015 a 2017.

3.3 Estado do Mato Grosso

3.3.1 Panorama Fiscal

A situação fiscal do Mato Grosso foi classificada “C” pelo Programa de Ajuste Fiscal, em 2017 e 2018, caracterizando que o estado não é elegível para obter empréstimos com aval da União e que se encontra com sérios riscos fiscais. Destaca-se que o estado é um dos três entes que declarou estado de calamidade financeira em 2018.

A análise do comportamento da arrecadação própria feita no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados evidencia que essa receita é a principal fonte de arrecadação do estado e apresentou uma trajetória crescente de 49,26% no período 2013-2017, denotando o esforço de arrecadação feita pelo Estado nesse período e uma relativa independência em relação às receitas transferidas, mesmo no grave cenário de crise econômica instalada no país, conforme se verifica no Gráfico 19.

Gráfico 19 - Evolução da Arrecadação Própria do MT (2013-2017)



Fonte: STN (2018)

Em relação à capacidade de endividamento, mensurada pela relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida, o programa aponta que no período de 2014 a 2017, o

estado desacelerou as contratações e as liberações de operações de crédito, saindo de um patamar de 42% em 2014 para 30% de comprometimento da Receita Corrente Líquida em relação à dívida consolidada.

Tabela 9 - Montante de Endividamento (2014-2017)

Montante de Endividamento
(R\$ Milhões)

CREADOR	2014	2015	2016	2017
União	2.473	2.691	2.735	2.695
Bancos federais	2.778	2.724	2.745	2.510
Dívida externa	1.242	1.680	1.267	1.127
Outras	-	-	-	221
Dívida Financeira	6.493	7.095	6.746	6.553

RELAÇÃO DCL/RCL	2014	2015	2016	2017
	0,42	0,45	0,41	0,30

Serviço da Dívida
(R\$ Milhões)

CREADOR	2014	2015	2016	2017
União	283	307	135	143
Bancos federais	356	533	614	659
Dívida externa	94	230	234	225
Outras	-	-	-	7
Soma	733	1.070	983	1.033

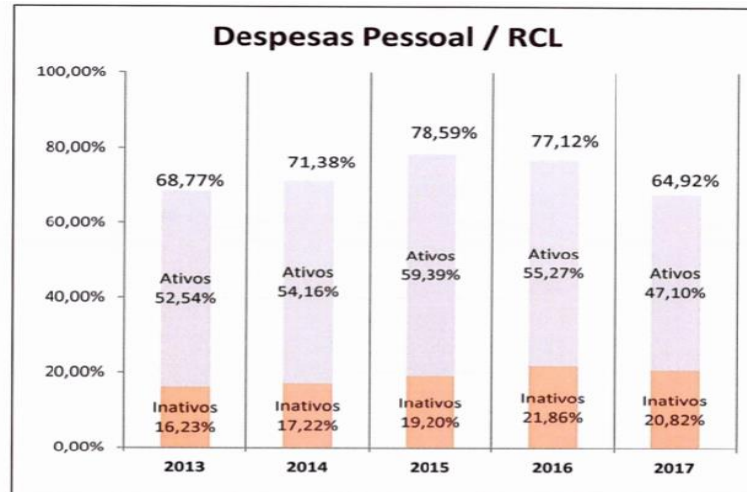
Fonte: STN (2018)

No que se refere aos juros e amortizações do serviço da dívida, houve um crescimento de 40,9%, dentre os quais estão as dívidas com os bancos federais – cresceu em 85% no período de 2014 a 2017, enquanto a dívida externa apresentou um crescimento de 139%, a dívida com a União decresceu em -49,47%.

No que concerne à disponibilidade de caixa líquida, após a inscrição em restos a pagar não processados, Mato Grosso tem uma posição negativa em -10% em 2017, figurando entre os 13 Estados da federação com posição negativa.

O estado também figura entre os 14 estados, com o comprometimento da Receita Corrente Líquida acima de 60%, extrapolando o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Observa-se que houve um decréscimo na relação despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida no período de 2013 a 2017, mas as despesas continuam comprimidas pelo alto comprometimento fiscal, com 64,92% da RCL. Um dos principais componentes para o aumento dessas despesas, a exemplo de outros entes, decorreu de aumentos salariais aos ativos e inativos e do custo do regime previdenciário ao tesouro estadual, que no período de 2015 a 2017 cresceu 101,5%.

Gráfico 20 - Evolução da Despesa com Pessoal - MT (2013 -2017)



Fonte: STN (2018)

O resultado primário do estado apresenta uma evolução superavitária no resultado primário, de acordo com o acompanhamento do programa de ajuste fiscal 2018, saindo de um resultado negativo de R\$ -336 milhões em 2013, para R\$ 589 milhões em 2017.

O Estado do Mato Grosso aderiu ao Plano de Auxílio da Lei Complementar nº 156/16, e refinanciou as suas dívidas com a União. Com isso, essas dívidas foram alongadas por 20 anos e suas parcelas sofreram descontos por 24 meses. Em contrapartida, o estado se comprometeu a cumprir o teto de gastos descrito no art. 4º dessa lei por dois anos. Em havendo descumprimento desse teto, o estado terá que devolver o desconto obtido e perderá o benefício de alongamento da dívida.

O relatório do CLP (2018) aponta o Mato Grosso no período de 2015 a 2018 com as seguintes posições gerais em termos de solidez fiscal em relação aos demais estados: em 2015 na 8ª posição geral em relação aos demais Estados, com 92,3% de competitividade, enquanto a média geral do Brasil foi de 78,5%, portanto, acima da média nacional naquele ano; em 2016 melhorou para a 6ª posição geral, com 75,9%, enquanto a média geral foi de 51,5%; em 2017 caiu para a 8ª posição geral, com 75,9%, mas continuou acima da média nacional que foi de 62,3%; em 2018 caiu para a 14ª posição geral, com 76,7% de competitividade acima, portanto, da média nacional que foi de 71,2%, indicando que em termos competitivos de acordo com a metodologia de avaliação utilizada por esse estudo, o estado, em que pese estar acima da média geral, tem uma avaliação negativa no período 2015 a 2017.

3.4 Estado do Rio Grande do Norte

3.4.1 Panorama Fiscal

O quadro fiscal do Rio Grande do Norte segundo a STN é de deterioração fiscal. O estado figura entre os três que decretaram situação de calamidade financeira e foi classificado com o *rating* “C” em 2017, com alto grau de risco fiscal e, portanto, sem capacidade de pagamento e de obter aval da União para operações de crédito.

Tabela 10 - Evolução do Endividamento do RN (2014- 2017)

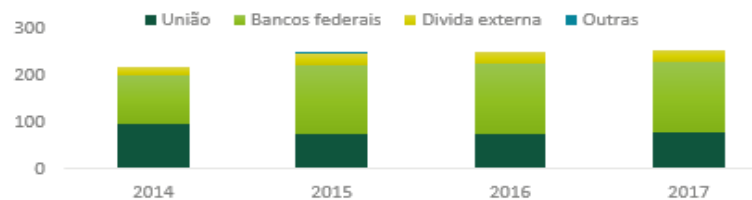
Montante de Endividamento (R\$ Milhões)

CREDOR	2014	2015	2016	2017
União	375	361	448	448
Bancos federais	918	881	932	860
Dívida externa	181	276	311	397
Outras	0	68	-	370
Dívida Financeira	1.475	1.586	1.691	2.074
RELAÇÃO DCL/RCL	2014	2015	2016	2017
	0,16	0,09	0,03	0,13

Serviço da Dívida (R\$ Milhões)

CREDOR	2014	2015	2016	2017
União	97	74	74	76
Bancos federais	104	148	151	154
Dívida externa	16	23	26	25
Outras	-	4	-	-
Soma	216	249	250	255

Serviço da Dívida - Perfil (R\$ Milhões)



Fonte: STN (2018)

A evolução do montante do endividamento do Estado apresentou uma trajetória de crescimento de 40,61% no período de 2014 a 2017, em que o principal impacto decorreu do aumento da dívida externa, que cresceu 119,9% no período. As dívidas com a União se mantiveram estáveis entre 2016 e 2017, entretanto no acumulado do período cresceram 19,4%.

Ao contrário dos estados já analisados, a principal fonte de receitas do Estado são as transferências correntes, em que o Fundo de Participação do Estado (FPE) tem um peso de 60% do total dessa receita e apresentou queda de -2% que, associada à queda das demais correntes, impactou em uma redução de -34,1% no período 2016 a 2017, fruto da crise

econômica que afetou o país e, conseqüentemente, a economia do estado, conforme se verifica no *Relatório de Execução Orçamentária* (STN, 2018).

Tabela 11 – Situação Fiscal do RN (2015 -2017)

Situação Fiscal (R\$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Varição 2016 - 2017
RECEITA CORRENTE (XVIII)	9.695	10.341	10.892	5,3%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	4.885	5.242	5.596	6,7%
ICMS	3.843	4.196	4.425	5,4%
Transferências Correntes	3.927	4.297	4.610	7,3%
Cota Parte do FPE	2.489	2.833	2.775	-2,0%
Demais Receitas Correntes	693	573	535	-6,6%
Receitas Financeiras Correntes (XIX)	189	230	151	-34,1%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XX) = (XVIII - XIX)	9.505	10.111	10.741	6,2%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	56	322	140	-56,5%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	37	250	104	-58,3%
Transferências de Capital	19	9	3	-60,6%
Outras Receitas de Capital	0	63	32	-48,9%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	19	72	36	-50,3%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XX + XXIII)	9.524	10.183	10.777	5,8%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	9.104	9.382	10.217	8,9%
Pessoal e Encargos Sociais	6.230	6.339	6.786	7,0%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	95	104	114	10,1%
Outras Despesas Correntes	2.779	2.939	3.317	12,9%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	9.009	9.278	10.103	8,9%
DESPESA DE CAPITAL (XXVII)	856	843	959	13,8%
Investimentos	326	457	497	8,7%
Demais Inversões	13	18	33	79,5%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	517	367	429	16,9%
Amortização da Dívida	154	153	142	-7,4%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	339	475	530	11,4%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	9.348	9.753	10.633	9,0%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	176	430	144	-66,5%

Fonte: STN (2018)

Observa-se ainda nesse mesmo relatório que o estado apresentou resultado primário negativo de -66,5%, em 2017, denotando o grau de deterioração fiscal do Rio Grande do Norte. Em relação aos juros e encargos da dívida, a variação foi de 10,1%, enquanto a amortização da dívida foi -7,4% em relação a 2016. Em relação à disponibilidade de caixa líquida o Estado apresentou informações apenas dos recursos vinculados que têm um comprometimento de 4%.

Os gastos com Pessoal se constituem em um dos grandes desafios de equilíbrio das contas públicas do Rio Grande do Norte, que figura entre os 14 Estados com comprometimento superior a 60% e acumula dívidas de parcelamento de salários do funcionalismo estadual e atraso no pagamento do 13º salário de 2017, fruto dos aumentos salariais concedidos e do custo do regime previdenciário estadual que acumulou no período de 2015 a 2017 um crescimento de 19,49%.

A análise do Ranking de Competitividade dos Estados sinaliza que em 2015, o Estado não pontuou e ficou em 27º, segundo a metodologia adotada; em 2016 ficou na oitava posição com 66,8% de competitividade enquanto a média geral foi 51, 5%; em 2017 atingiu a 18º posição com 58,9% %, enquanto a média geral foi de 62,3%; em 2018 caiu para a 23ª posição, com 52,0%, abaixo, portanto da média geral que foi de 71,2%, em consequência da deterioração fiscal do Estado.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O estudo de caso foi desenvolvido mediante a aplicação de questionários junto aos gestores públicos dos governos estaduais do Pará, de Minas Gerais, do Rio Grande do Norte, do Mato Grosso e Rio de Janeiro, excetuando o gestor do Rio de Janeiro, que não respondeu a pesquisa, somente quatro gestores, dos cinco da amostra pretendida, responderam representando 80% do universo pesquisado e 14,8% em relação às vinte e sete unidades Federadas, incluindo o Distrito Federal.

O questionário norteador da pesquisa (Anexo 1) objetivou a coleta de dados qualitativos de gestores públicos, que exercem ou exerceram cargos estratégicos nos governos estaduais citados, buscando captar em oito questões abertas a percepção desses gestores em relação às razões da crise fiscal e financeira dos governos estaduais no período de 2015 a 2018, procurando obter dados essenciais para compreender o contexto e a importância das decisões tomadas no âmbito desses governos no cenário da crise atual e quais as perspectivas de enfrentamento para questões futuras.

Dessa forma, as respostas às questões foram colhidas e tabuladas, o que gerou um extrato da parte substancial das respostas dadas para identificar o padrão de respostas dos gestores a cada questão colocada (Anexo 2), visando obter uma avaliação quantitativa e qualitativa das diversas visões sobre o tema proposto, com o objetivo de possibilitar o estabelecimento de correlações e permitir uma avaliação objetiva para a discussão dos resultados, buscando responder ao objetivo geral, ao problema proposto e a confirmação ou não da hipótese de base da pesquisa.

A tabulação dos dados foi realizada por meio da identificação das palavras chaves ou frases de maior impacto no contexto das respostas dadas pelos gestores, e assim foram enquadradas as oito perguntas do questionário para obtenção dos resultados e geração de informações quantitativas e qualitativas, armazenadas no site <https://pt.surveymonkey.com/r/.YWNTVT6Q>, que serão apresentados a seguir.

4.1 Análise dos Resultados

A análise dos resultados pretende avaliar e discutir os frutos da pesquisa, promovendo uma compreensão da visão dos gestores a partir dos dados coletados. A análise das percepções da crise econômica nos governos estaduais e as possíveis soluções.

4.2 Perfil dos Gestores

O perfil profissional dos gestores que responderam à pesquisa demonstra que 10%, (1) do universo pesquisado, é ex- servidor público de carreira e exerceu diversos cargos como Secretário de Estado, professor universitário aposentado, chegando ao cargo de governador por três mandatos; 20%, (2) são ex-Secretários de Planejamento, Gestão e Finanças, também professores universitários e 10%, (1) do universo pesquisado, é servidor público do Ministério Público de Contas. Uma característica interessante do perfil dos respondentes é que 100% são servidores públicos de carreira, sendo que destes, 75% são professores universitários.

4.2.1 Análise dos resultados das respostas à Questão 1 sobre como, na visão dos gestores, os governos estaduais chegaram à situação de desequilíbrio fiscal e financeiro

De acordo com o padrão de respostas obtidas, na visão dos gestores preponderou o alto nível de endividamento dos estados e o déficit de recursos dos governos estaduais, em que se identificou que 100% dos respondentes apontaram essa situação como um dos grandes fatores para o desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos, seguido das restrições fiscais provocadas pela crise econômica (100%) e aumento das despesas com pessoal (100%) ao longo do período, decorrentes de políticas de remuneração que provocaram a explosão desses gastos, com consequências sobre os gastos com inativos, aumentando sobremaneira o déficit previdenciário.

Na sequência, foram apontados: a falta de planejamento dos governos estaduais em relação à capacidade de receita; o aumento do gasto previdenciário; a guerra fiscal entre os estados; o aumento da demanda da população por serviços públicos como consequência da crise econômica; a necessidade de reforma fiscal no país e, por fim, a necessidade de revisão do pacto federativo, além da crise ética e moral na qual o país foi mergulhado.

Para evidenciar a situação em que os governos estaduais se encontram, recorreremos à fala minuciosa de dois dos gestores entrevistados sobre a gravidade do quadro econômico e fiscal:

Vários motivos contribuíram para o desequilíbrio das contas estaduais, porém, se deixarmos de lado as especificidades que agravaram a situação de determinados

estados, é possível identificar algumas causas comuns que em maior ou menor grau, dependendo do caso e não na mesma ordem de importâncias a seguir enunciada contribuiu para esse desequilíbrio.

A) Num país continental e profundamente desigual, social e regionalmente, o progressivo esgarçamento da Federação Brasileira, acabou por contribuir para o crescente deficit entre as obrigações e os recursos necessários para cumpri-las por parte dos entes subnacionais, acarretando especial perda para os estados, inclusive, pela não inclusão das contribuições sociais no rol dos recursos partilhados via fundos de participação, fato ao qual se agregou a criação de canais diretos de comunicação e transferência de recursos entre a União e Municípios. Tudo sem maior planejamento e muito menos gestão integrada e integradora, aumentando a ineficiências das administrações e o desperdício de recursos de um orçamento cujo “per capita” normalmente é muito baixo, especialmente na Região Nordeste e no Norte.

B) A obsolescência do sistema tributário nacional e falta de uma política de desenvolvimento regional, que contribuiu para o aguçamento da guerra fiscal, além da crescente inadequação do ICMS às aceleradas transformações da economia global e do comércio.

C) A profunda crise econômica, social, política, ética etc, na qual foi mergulhado o País que aumentou a demanda por serviços públicos ao tempo em que encolhia a capacidade de resposta por parte de um estado que se consumia em relações políticas nada republicanas que apenas satisfazem a "síndrome de ismos" na qual se destacam: clientelismo, paternalismo, personalismo, patrimonialismo etc.

D) O crescimento explosivo dos gastos com pessoal, em função do acúmulo de privilégios por parte de determinados grupos de agentes públicos, além do inchaço das administrações, e crescimento do número de inativos.

E) O descontrole do endividamento, com a recorrente utilização de operações de crédito para financiar a manutenção da “máquina” pública.

Nessa toada, explicita-se por meio dos argumentos apresentados um sentido comum e recorrente na avaliação dos respondentes, demonstrando certa simetria na identificação das razões para o atual quadro fiscal, especialmente em relação aos aumentos significativos das despesas primárias, em que se inserem os gastos com pessoal e os gastos previdenciários, corroborando o referencial teórico apresentado e os complexos problemas com os quais os governos têm que lidar no dia a dia da gestão, frente à escassez de recursos e ao aumento das demandas da população por serviços públicos.

O desequilíbrio foi decorrente de uma expansão significativa do gasto primário, sobretudo no que trata das despesas com pessoal, em proporções superiores ao crescimento das receitas.

Oportuno destacar que a estrutura de gastos dos estados brasileiros, salvo poucas exceções, se traduz de forma espetaculosa no explosivo crescimento das despesas previdenciárias e no esgotamento da capacidade dos tesouros estaduais financiarem os déficits previdenciários.

Pode-se, portanto, afirmar que os Regimes Próprios de Previdência dos Estados encontram-se literalmente em situação de profundo desequilíbrio, drenando praticamente todas as receitas estaduais e as capacidades destes de realizarem investimentos públicos em atendimento as necessidades básicas da população.

4.2.2 Análise dos Resultados das Respostas à Questão 2, Sobre o que Leva os Governos Estaduais a Gastarem mais do que Arrecadam

Segundo a avaliação dos respondentes, os governos estaduais são levados a gastarem mais do arrecadam devido às seguintes situações: 100 % responderam que o maior impacto nas contas estaduais foi decorrente do descontrole no gasto com pessoal em razão da falta de planejamento dos gastos; seguido de maior demanda da população por serviços públicos em decorrência da crise econômica que aumenta a procura por serviços públicos, especialmente educação e saúde; na sequência, são apontados o baixo orçamento *per capita* e as decisões políticas eleitoreiras equivocadas que afetaram os gastos públicos, conforme se depreende das respostas contidas no questionário, sintetizadas no Anexo 2.

Correlacionando à questão anterior, observa-se de forma mais nítida que segundo os respondentes da pesquisa, a situação de desequilíbrio a que chegaram os governos estaduais têm na raiz das suas causas, dentre outros fatores, a falta de planejamento dos gastos públicos para as receitas disponíveis, em relação principalmente ao descontrole da gestão dos gastos com pessoal devido às decisões políticas que resultaram em aumento de gastos, desequilibrando as receitas e causando incapacidade dos governos no atendimento das demandas da população por serviços públicos. Isso é o que evidenciam as respostas dos gestores pesquisados: “o crescimento da consciência de direitos por parte da população, ao levar a um aumento quantitativo e qualitativo na demanda por serviços públicos, se confronta com um orçamento por habitante normalmente muito baixo, cuja condição de insuficiência é potencializada pela falta de planejamento e gestão do gasto” (MONTEIRO, 2019).

Nesse viés, recorreremos mais uma vez à resposta de um dos gestores pesquisados em que se demonstra de forma clara a convergência desses fatores, como a ausência da implementação de políticas que primem pela qualidade dos gastos públicos, associadas ao aumento pela demanda de serviços públicos, como fatores que justificam as dificuldades vivenciadas pelos governos estaduais.

A pressão para que não reduzam a oferta de bens e serviços públicos, mesmo que num cenário de redução de receita; a falta de priorização de projetos e a não existência de política de qualidade do gasto público. A redução do gasto requer medidas impopulares e que não são enfrentadas pelos governantes na maioria dos casos.

Em cenários de crise econômica, a oferta de serviços públicos é diretamente afetada pelas restrições fiscais e financeiras, devido às medidas de cortes de despesas que os governos fazem em virtude da queda de receitas, ao mesmo tempo em que há uma tendência de

aumento da procura de serviços públicos devido ao alto índice de desemprego da população, em decorrência da redução da atividade econômica. No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a taxa de desemprego em 2018, foi de 12,3%.

4.2.3 Análise dos Resultados das Respostas à Questão 3, sobre que Medidas Seriam Aconselháveis e que Reformas Consideram Fundamentais Serem Implantadas

Em relação às medidas e reformas que os gestores públicos estaduais da amostra pesquisada consideram fundamentais, foram apontadas as seguintes: 100% defendem a implantação das reformas tributárias e previdenciárias; seguidas da reforma do Estado; revisão do pacto federativo; reforma política; implantação do teto de gastos e pela necessidade de implementação de medidas de combate à corrupção, conforme as respostas obtidas no questionário de pesquisa, constante no Anexo 2.

A esse respeito, um dos gestores de forma muito objetiva declarou:

Certamente reforma fiscal e reforma previdenciária são fundamentais, mas suas consequências serão tanto mais positivas, se integrarem uma revisão do Pacto Federativo e uma reforma do próprio Estado Brasileiro que leve em conta as desigualdades sociais e regionais do País.

Torna-se relevante para esse tópico a reprodução fidedigna das avaliações dos gestores para contextualizar a importância das reformas no contexto dos governos estaduais, senão vejamos:

Considero que existem três medidas estruturantes e fundamentais a serem implementadas:

- 1 – Reforma política, centrada, entre outros pontos, no fim da reeleição, alinhamento dos calendários eleitorais dos municípios, estados e federação, e o aumento do mandato para 5 ou 6 anos, de forma a permitir a implementação de medidas de médio e longo prazo.
- 2 – Reforma previdenciária, alinhando a capacidade do estado à expectativa de vida do brasileiro e à mudança da pirâmide etária do Brasil.
- 3 – Reforma tributária, garantindo maior competitividade para a economia brasileira.

Na sequência, apresenta-se mais uma avaliação de um gestor estadual demonstrando os caminhos que o país e os governos precisam trilhar para buscar uma situação de equilíbrio fiscal e financeiro, tais como:

Reforma da Previdência com alcance para Estados e Municípios; Teto do Gasto que limite a expansão da despesa com pessoal a percentuais inferiores ao crescimento das receitas; Amplos programas de privatização e desestatização; Melhoria na gestão da dívida ativa; Rever incentivos; foco exclusivo apenas em saúde, educação e segurança. Nas outras áreas atuar apenas com formulador de políticas e regulador de mercados e serviços.

4.2.4 Análise do Resultado das Respostas à Questão 4, sobre o Papel e a Importância do Governo Federal nesse Contexto

Sobre o papel e a importância do governo federal no contexto de crise dos governos estaduais, os gestores públicos estaduais destacaram ser de fundamental importância o protagonismo do governo federal para a recuperação econômica do país e consequentemente dos Estados, sendo apontado como essencial para a recuperação das finanças estaduais, promovendo a redução das desigualdades sociais e regionais e propiciando a implementação de medidas de reforma do Estado; apontaram ainda a revisão das dívidas dos Estados e as reformas estruturantes como a previdência e a tributária como vitais para o equilíbrio das finanças estaduais, conforme se demonstra a seguir na fala precisa dos gestores:

Ao falar do papel e da importância do governo federal nesse contexto é necessário discutir o pacto federativo. Desde a Constituição Federal de 1988, há um desequilíbrio entre a capacidade de arrecadação e o número de competências no que tange aos entes federativos. Ao governo federal, coube um número maior de competências regulatórias bem como uma maior fonte de receita, enquanto aos estados e aos municípios, um maior número de competências e uma maior dependência dos repasses do governo federal. Assim, atualmente, o governo federal possui papel fundamental no contexto de crise dos estados, sendo o único em condições de apoiar e auxiliar no processo de recuperação, seja por meio de linhas de crédito, desconto de dívidas, ou ressarcimento de receitas afetadas por decisões unilaterais, como é o caso da Lei Kandir.

A reforma da previdência e a reforma tributária, além das medidas de recuperação fiscal são recorrentes na visão dos gestores, colacionamos a seguir mais um relato da avaliação ilustrativo desse contexto.

O apoio às reformas estruturantes do Governo federal, como é o caso da Previdenciária e a Tributária, a abertura comercial, o aperfeiçoamento do mercado financeiro e de capitais, os programas de concessão e de privatização na área de infraestrutura, medidas para liberar o mercado de petróleo e gás, reduzindo o custo da energia, o combate à corrupção e aos desperdícios no setor público, e a eliminação de desonerações tributárias e de subsídios ineficientes. Estas reformas ajudaram a estabilizar as contas públicas e reduzir as incertezas macroeconômicas, abrindo caminho para novos investimentos.

Finalizando esse tópico e corroborando a avaliação dos gestores, o IPEA (2018) em uma série de estudos sobre os desafios da nação apresentou propostas que abrangem dentre outros temas a importância da promoção das reformas tributária e previdenciária, além das econômicas e sociais para originar “uma nova geração de políticas capaz de remover os gargalos do crescimento.” O instituto ressalta ainda a relevância do papel do Estado no

desenvolvimento, principalmente como “articulador do desenvolvimento nacional por meio de um Estado eficiente e fiscalmente responsável no uso dos recursos orçamentários” (IPEA, 2018).

4.2.5 Análise do Resultado das Respostas à Questão 5, sobre como os Gestores Avaliam a Decretação de Estado de Calamidade Financeira por Parte dos Estados e como isso Auxilia

Em relação à decretação de estado de calamidade financeira, os resultados da pesquisa demonstram que os gestores públicos pesquisados avaliam que essa medida de decretação não resolve os problemas e permite a irresponsabilidade fiscal, tendo em vista que atende a determinados grupos de interesse e pode trazer mais problemas que soluções, além de refletir uma falta de atitude nacional, um modelo de Estado equivocado e por fim, que representa o compadrio entre Estado x empresas.

Dessa forma a avaliação dos gestores sobre essa medida, é vista como um paliativo que não resolve os problemas dos governos estaduais e reflete mais uma estratégia política para chamar atenção, sendo um reflexo do esgotamento fiscal do Estado e da falta de planejamento governamental, conforme se depreende da posição dos gestores abaixo:

Numa economia globalizada, a decretação de calamidade Financeira, se for adotada por grande número de estados, pode trazer mais problemas que soluções, refletindo a falta de uma “atitude nacional” que pretenda enfrentar e resolver o problema, abalando mais ainda a própria imagem dos estados e do país.

A meu ver, embora a realidade seja dura, o remédio foi apenas estratégia política, além do fato de esconder uma indisfarçável falta de planejamento administrativo por parte do atual governo, ciente há muito do atual estado de coisas. A pujança do Estado contradiz com tal medida tanto que não foi aceita pela Secretaria do Tesouro Nacional, pois de acordo com o entendimento do Tesouro Nacional, a decretação de calamidade, só vale em casos como de desastres naturais, não para crises financeiras.

Retrato do esgotamento fiscal. De forma rápida, resultante de um modelo de Estado equivocado que focou exclusivamente no atendimento as pressões corporativas; no crescimento estatal; no intervencionismo na atividade econômica do país; no compadrio Estado x Empresas.

Na minha percepção, a decretação de estado de calamidade financeira deveria auxiliar na construção de uma discussão madura entre os grupos de interesse que permeiam a execução de políticas públicas, que enfrentasse diretamente a necessidade de priorização e redução de despesas num cenário de restrição. Porém, infelizmente, o que se tem observado em estados que decretaram o estado de calamidade financeira é uma espécie de chancela que permite aos governos continuar a gastar sem responsabilidade fiscal, com a anuência destes mesmos grupos de interesse.

Nessas avaliações, conclui-se que 100 % dos gestores consideram que essas medidas não resolvem os problemas fiscais e financeiros dos governos e reflete mais uma tentativa de retardar a adoção de estratégias que revertam o quadro de esgotamento fiscal dos Estados. Registra-se que a posição dos gestores denota mais um comportamento de observadores externos dessa realidade, do que propriamente de agentes diretos da implementação de políticas públicas, talvez por se tratar de uma ação mais política dos governantes.

4.2.6 Análise do Resultado das Respostas à Questão 6, sobre quais os Mecanismos ou Instrumentos Devem ser Adotados para Superar a Crise

A análise dessa questão teve o mesmo padrão de resposta à questão 3, na medida em que os resultados da avaliação dos gestores são similares e se repetem ao apontar as reformas estruturantes que o país deve adotar como a previdência, a reforma fiscal, a revisão do pacto federativo, a reforma tributária, a melhoria da qualidade do gasto, a contenção dos gastos com pessoal, como instrumentos que devem ser adotados pelos governos para superar a crise.

Observa-se nas respostas a essa questão, mais uma vez, certa generalidade nas soluções propostas, onde os grandes responsáveis pela superação da crise em que os governos se encontram são as medidas de reforma como previdência, reforma fiscal, revisão do pacto federativo, sem invocar diretamente a responsabilidade dos governos e de seus gestores nesse processo, em que é necessária uma conjugação de fatores em que as reformas estruturantes têm um papel importante e fundamental, mas, sobretudo é essencial imprimir uma nova cultura de responsabilidade e de melhoria da qualidade da gestão e do gasto público nos governos estaduais como princípios da boa governança pública.

4.2.7 Análise do Resultado das Respostas à Questão 7, sobre o que o Governo Deve Fazer para Garantir Recursos para Pagar o Funcionalismo e Assegurar Recursos para Investimentos

Refletindo a tendência das questões anteriores, 100% dos gestores pesquisados apontaram a necessidade de contenção do gasto com pessoal como uma medida necessária para assegurar recursos para investimentos; identificando ainda a reforma previdenciária como medida fundamental de controle do aumento das dívidas dos governos, além da necessidade de investimentos em tecnologia e medidas de desburocratização, associadas a

necessidade de ofertar recursos que agreguem valor e priorizem políticas públicas estruturantes. Nesse sentido foi sugerido que não existe uma fórmula única, e sim uma conjunção de políticas de gestão e planejamento que priorizem investimentos em serviços públicos que agreguem valor para a sociedade, tendo a responsabilidade fiscal como um princípio.

A transcrição das avaliações dos gestores é fundamental para entender o contexto e demonstrar a preocupação com a responsabilidade fiscal, como medida de garantia de recursos, apesar da situação dos governos em termos de resultados fiscais.

O governo deveria avaliar e focar a oferta de serviços nas políticas públicas que geram maior valor para a sociedade.

Responsabilidade fiscal. Paralelamente, se reformas estruturantes não forem feitas inevitavelmente o Brasil terá que por em pauta a revisão de direitos. O Estado brasileiro não cabe no seu PIB.

Conter a expansão da despesa com pessoal e reformar os Regimes de Previdência.

Aumentar a idade mínima para aposentadoria; Aumentar as alíquotas de contribuição; Reduzir o teto a partir do qual os inativos passam a contribuir; Implementar regimes de previdência complementar para novos servidores; Implantar a reforma tributária; Desburocratizar o aparato estatal.

[...] respeito aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal; Concessão dos serviços públicos, extinção de empresas estatais improdutivas e inoperantes e o uso da tecnologia para substituir serviços burocráticos e caros ao cidadão.

A esse respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional, no acompanhamento do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados de 2018, destaca que o crescimento real médio das despesas brutas com pessoal dos governos estaduais foi de 31,58% no período de 2011 a 2017, ressaltando que a crescente expansão das despesas com servidores ativos e inativos, ocorreu em detrimento dos investimentos.

Essa constatação da STN contradiz a preocupação demonstrada pelos gestores nas respostas transcritas acima, tendo em vista que o controle das despesas com pessoal e a política de remuneração estão sob a governabilidade direta dos governos estaduais e independem de reformas nacionais para que medidas mais austeras de contenção de gastos sejam adotadas, visando à adequação das despesas aos limites de receitas existentes e a manutenção da saúde financeira desses entes.

4.2.8 Análise do Resultado das Respostas à Questão da Questão 8, sobre qual o Papel dos Gestores e da Burocracia nesse Cenário de Crise

Os resultados verificados sobre o papel dos gestores e da burocracia no cenário de crise dos governos estaduais, demonstrados nas respostas dos gestores, confirmam a avaliação sobre a importância desses profissionais na promoção de reformas estruturantes que visem ao equilíbrio entre receitas e despesas; 100% dos gestores apontaram esse papel como preponderante e consideraram fundamental na priorização de políticas públicas, onde a profissionalização da gestão tem um papel importante na melhoria dos processos decisórios, especialmente no cenário de crise fiscal e financeira, onde é fundamental o aumento da capacidade de diálogo dos gestores e da burocracia para um melhor enfrentamento dos problemas.

Nas palavras precisas dos gestores respondentes da pesquisa, evidencia-se a importância desse papel:

Prover informações fidedignas que permitam aos governantes priorizar políticas públicas num cenário de restrição. Além disso, gestores e burocracia têm papel fundamental na implementação de reformas que equilibrem as receitas e despesas estatais bem como na organização de informações que subsidiem o processo decisório governamental.

Os gestores precisam ser antes de tudo, profissionais. A gestão pública não pode ser mais abrigo para administradores ineficientes e irresponsáveis. Em um ambiente com pouco recurso, a criatividade e o uso de tecnologias são fatores decisivos. Uma agenda propositiva com os demais Poderes constituídos costuma ser apontada como chave de sucesso nas administrações públicas consideradas mais eficientes. Mais o ponto mais importante que destaque é a probidade. O zelo pela coisa pública deve ser o princípio que conduz todas as demais atividades acima delineadas. O ambiente de confiança é o passo mais duradouro para a realização de quaisquer mudanças gerenciais que se fazem necessárias.

É inegável o papel dos gestores e da burocracia no processo de formulação e de implementação das políticas públicas, as quais são definidas a partir da percepção de problemas públicos que exigem a presença do Estado para resolvê-los. A esse respeito De Toni (2016) assinala que a partir do seu *design*, estratégia de implementação e modelo de governança, a burocracia assume um papel fundamental para o sucesso da execução, pois é ela quem detém “o controle de informações, tem capacidade técnica, rede de contatos e influência em toda a estrutura organizacional.”

A partir desse importante papel da burocracia, reconhecida pelos estudiosos da matéria e pelos respondentes da pesquisa como essencial a boa gestão profissional, especialmente em um ambiente permanente de escassez de recursos que permeia a administração pública, faz-se

necessário qualificar de forma mais apropriada à participação da burocracia nos resultados auferidos pela gestão pública nas diversas áreas, dotando de instrumentos concretos a obtenção de melhores resultados e avaliando sistematicamente o seu desempenho, incentivando inovações nas políticas de gestão de pessoas no setor público como forma de ampliar o aumento de *performance*, cuja cultura na administração pública ainda é bastante incipiente.

CONCLUSÃO

Concluindo esta pesquisa, a partir da análise da literatura, das informações disponíveis e dos dados da pesquisa junto aos gestores estaduais, o que se observa na economia brasileira e especialmente nos governos estaduais, em que pese o esforço fiscal realizado e as inovações introduzidas (com destaque para a renegociação da dívida dos estados, o controle da hiperinflação a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal) dentre outras citadas ao longo do estudo, demonstraram-se relativos avanços na gestão dos entes nacionais e subnacionais. Porém, tais medidas não foram capazes de estancar a elevação dos gastos públicos e a consequente deterioração do déficit público. Ao contrário, até mesmo durante a ocorrência da crise econômica mundial de 2008 e 2009, os analistas econômicos avaliam que o Brasil teve capacidade de enfrentar bem, mas ocorreu uma significativa elevação dos gastos obrigatórios. Em especial, os aumentos salariais do funcionalismo público provocaram o descontrole das contas estaduais.

Os estudos realizados pela STN evidenciam o quadro de deterioração fiscal dos governos estaduais, em que se constata que a ausência de um acompanhamento mais efetivo e de sanções mais severas e concretas, em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte dos órgãos de controle estadual, da União e de mecanismos de controles sociais mais robustos que possibilitem a sociedade de fato uma maior participação no desempenho da gestão, revelam que a Lei fiscal, em que pese a importância e o papel de relativo controle que auxiliou para coibir um maior desequilíbrio nas finanças estaduais, necessita de uma revisão e padece de um sistema de gestão e controle que previnam riscos e corrijam desvios que possam afetar o equilíbrio fiscal, o que reflete ainda, a necessidade do fortalecimento dos sistemas de planejamento e gestão dos governos estaduais.

Em relação ao controle social, registra-se a necessidade de dotar a sociedade de mecanismos de maior acessibilidade e transparência de dados, tendo em vista a complexidade das informações disponibilizadas nos relatórios publicados para compreensão do senso comum. Assim, as informações precisam ser detalhadas e de fácil entendimento, devem contemplar todos os recursos envolvidos e ações executadas, de forma a permitir que os cidadãos possam acompanhar, avaliar e dispor de instrumentos reais de responsabilização dos governos, de forma que a transparência fiscal se reverta de fato em *accountability* governamental.

Nesse sentido, o descontrole nos gastos com pessoal foi apontado por 100% do universo pesquisado, como o grande responsável pela crise fiscal e pela insolvência financeira dos governos estaduais, provocando redução da capacidade de investimentos e impedindo o atendimento de demandas básicas da população em saúde, educação e assistência social, dentre outros.

A responsabilidade fiscal apesar de ser uma preocupação e de estar na agenda dos governos pelas limitações que causa, é uma realidade de apenas 48% dos governos estaduais, e se medidas de controle mais severas não forem adotadas, o risco de insolvência fiscal pela maioria dos governos é iminente, pois diante da crise econômica que se instalou no país, o crescimento econômico tem se mostrado lento.

Na pesquisa de campo junto aos gestores estaduais, chama à atenção a forma distante e impessoal, como parte deles responsabiliza os descontroles de gestão e de gastos com pessoal, a falta de planejamento, a necessidade de reformas: previdenciária, tributária, do Estado, como os grandes motivadores, causadores da crise econômica e financeira que assola os governos estaduais, como se essas responsabilidades não lhes pertencessem e não fossem inerentes às funções desempenhadas pelos gestores públicos.

Dessa forma e sem entrar no mérito de responsabilização, verificou-se que as medidas e reformas estruturantes apontadas pelos gestores, corroboram as evidências do referencial teórico, pela necessidade de o país enfrentar reformas perenes que contribuam para a retomada do desenvolvimento econômico e melhoria dos instrumentos de gestão e planejamento visando uma maior capacidade de adequação das despesas às disponibilidades de receitas, como a reforma da previdência em curso, defendida por todos os segmentos políticos, econômicos e empresariais, além dos especialistas sobre o tema, sendo considerada uma reforma estruturante para o enfrentamento do déficit de recursos públicos e controle dos gastos previdenciários que se apresentam como um dos maiores custos aos cofres públicos em todos os níveis de governo e, para os quais, não existem soluções de curto prazo.

Uma característica importante na visão dos respondentes diz a respeito à reforma do Estado, que continua na agenda, como um elemento importante na retomada do equilíbrio fiscal e na melhoria dos processos decisórios dos governos, associada às demais reformas estruturantes, como a reforma fiscal, tributária e previdenciária.

E, por fim, comprovando a hipótese de base, a rigidez das despesas primárias, com enfoque nos gastos com pessoal demonstrou que o fator preponderante para a crise dos

governos estaduais está na razão do descontrole de gastos com pessoal e na consequente ausência de planejamento e controle da gestão pública.

Como limitações deste estudo, destaca-se a dimensão da amostra, que necessitaria ser ampliada, tendo em vista o número de respostas obtidas, em que pese os resultados encontrados refletirem a tendência demonstrada no referencial teórico. Para além dessas limitações, considera-se que a pesquisa atendeu aos objetivos e ao problema proposto.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência recente.** Brasília: ENAP, 1997.

_____. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

AFONSO, José et al. **Indicadores de Gestão Fiscal e de Qualidade do Gasto nos Municípios Brasileiros: Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Prefeituras.** Vol. 1, n. 1. p. 45-47, 2017.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 6 jul. 2018.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais**. 2015.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais**. 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais**. 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais**. 2018a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Gestão Fiscal em Foco Estados e Distrito Federal**. 2018b.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Diagnóstico da Situação Fiscal Minas Gerais**. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Orçamento Federal**: identificador de resultado primário. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/identificador-de-resultado-primario>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

BRASIL. IPEA. **Desafios da Nação**, Brasília, v.1, p. 159 -178, 2018.

_____. IPEA. Carta de Conjuntura nº 19, Brasília, p.63.2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18733%3Acarta-de-conjuntura-2013-junho-no-19&catid=146%3Adimac&directory=1&Itemid=1. Acesso em 2 de agosto de 2019.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê?: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In CAVALCANTE, Pedro et al. (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP, IPEA, 2017.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. **Economist Intelligence Unit e Tendências:** consultoria integrada ranking de competitividade dos estados. Disponível em: <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CUNHA, Bruno Queiroz. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In CAVALCANTE, Pedro et al. (Orgs.). **Inovação no setor público:** teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP, IPEA, 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A situação fiscal dos Estados Brasileiros.** 2016. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/default.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental:** reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Inter Saberes, 2016.

_____. **Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público.** Ensaios FEE. Porto Alegre, 23, n. 2, 949-976, 2002.

GASTALDI, J. Petreli. **Elementos de Economia Política.** São Paulo: Saraiva, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, José Marcos. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Textos para Discussão**, Brasília, v. 39, fev. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

MIGUEL, P. C. Estudo de caso na administração: estruturação e recomendações para a sua condução. **Produção**, v. 17, p. 216-229, 2007.

MONTEIRO, Alice V. S. **A crise fiscal na perspectiva dos gestores:** análise do equilíbrio fiscal dos governos estaduais. Dissertação de Mestrado. IDP. Brasília, 2019.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas.** São Paulo: Atlas, 1974.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government**. Reading, Mass.: AddisonWesley, 1992.

PACELLI, Giovanni. **Administração Financeira e Orçamentária**. Salvador: Juspodivm, 2018.

PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n.1, jan-abr, 1996.

RANGEL, Marcos Gomes; CAMARGO, João Batista. **A dívida pública dos estados brasileiros: desafios para o controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

REZENDE, Flávio da Cunha. A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. **Seminário Balanço da Reforma no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: MPOG, 2002.

SHEPERD, Geoffrey; VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, p. 103-128, 1996.

SOUZA JUNIOR, José Ronaldo de Castro; CAVALCANTI, Marco Antônio F. H.; LEVY, Paulo Mansur. Regime fiscal para o crescimento sustentado. **Desafios da Nação**, Brasília, v.1, p. 159 -178, 2018.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

ANEXO 1**QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE CAMPO****A CRISE FISCAL NA PERSPECTIVA DOS GESTORES: análise do equilíbrio fiscal dos governos estaduais.**

Autor: Alice Viana Soares Monteiro

Instituição: Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Escola de Direito de Brasília – EDB; Mestrado Profissional em Administração Pública – EAB.

Aos Gestores Públicos estaduais

Prezado gestor,

Este questionário é o instrumento da pesquisa de campo – **A CRISE FISCAL NA PERSPECTIVA DOS GESTORES: análise do equilíbrio fiscal dos governos estaduais**, elaborado pela mestrandia Alice Viana Soares Monteiro, sob a orientação dos Prof. Dr. Alexander Cambraia Vaz e Pedro Cavalcante, no Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito de Brasília – EDB, no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, para a qual a sua participação é fundamental para o sucesso desta pesquisa, tendo em vista que o objeto pesquisado é a sua avaliação sobre quais as razões da crise fiscal e financeira que assola os governos estaduais desde 2015.

Estado da Federação: _____

Órgão ou entidade: _____

Nome: _____

Cargo que exerce ou exerceu: _____

Considerando que se trata de uma pesquisa qualitativa em que os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) correspondem diretamente às avaliações feitas por cada entrevistado sobre as razões da crise fiscal e financeira que assola os governos estaduais desde 2015, responda aos seguintes questionamentos em relação ao tema objeto de análise.

- 1) Na sua visão, como os governos estaduais chegaram à situação de desequilíbrio fiscal e financeiro?
- 2) O que leva os governos a gastarem mais do que arrecadam?
- 3) Que medidas seriam aconselháveis e que reformas considera fundamental serem implantadas?
- 4) Qual o papel e a importância do governo federal nesse contexto?
- 5) Como você avalia a decretação de estado de calamidade financeira por parte dos Estados? Como isso auxilia?
- 6) Quais os mecanismos ou instrumentos devem ser adotados para superar a crise?
- 7) O que o governo deve fazer para garantir recursos para pagar o funcionalismo e assegurar recursos para investimentos?
- 8) Qual o papel dos gestores e da burocracia nesse cenário de crise?
- 9) Considerações finais

ANEXO 2

SINTESE DAS RESPOSTAS DOS GESTORES DOS ESTADOS DO PARÁ, MINAS GERAIS, RIO GRANDE DO NORTE E MATO GROSSO

Questão	Gestor –Pará (A)	Gestor – MG (B)	Gestor -RN (C)	Gestor-MT (D)
<p>1) Na sua visão, como os governos estaduais chegaram à situação de desequilíbrio fiscal e financeiro?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1- O progressivo esgarçamento da Federação Brasileira; 2- Crescente déficit entre as obrigações e os recursos necessários para cumpri-las; 3- Não inclusão das contribuições sociais no rol dos recursos partilhados via fundos de participação, criação de canais diretos de comunicação e transferência de recursos entre a União e Municípios. 4- Tudo sem maior planejamento; 5- Aumento da ineficiências das administrações; 6- O desperdício de recursos de um orçamento cujo o “per capita” normalmente é muito baixo, especialmente na Região 	<ol style="list-style-type: none"> 1- Extrema necessidade da sociedade brasileira por bens e serviços públicos; 2- Exercícios de priorização da ação estatal não são bem recebidos, tornando difícil a implementação de medidas de corte 3- Os cenários de restrição fiscal e financeira não são meros resultados apenas da corrupção que assola o Brasil; 4- Grupos e instituições corroboram com este censo comum, se negando a participar da discussão de forma mais consciente, como é o caso do Ministério Público, funcionalismo, sindicatos e a própria classe política. 5- Para garantir sua governabilidade, como preconiza o sistema de coalizão, governadores 	<ol style="list-style-type: none"> 1- Expansão significativa do gasto primário, sobretudo no que trata das despesas com pessoal, em proporções superiores ao crescimento das receitas. 2- Explosivo crescimento das despesas previdenciária; 3- Esgotamento da capacidade dos tesouros estaduais financiarem os déficits previdenciários. 4- Os Regimes Próprios de Previdência dos Estados encontram-se literalmente em situação de profundo desequilíbrio, drenando praticamente todas as receitas estaduais e as capacidades destes de realizarem investimentos públicos em atendimento as necessidades básicas da população. 	<ol style="list-style-type: none"> 1- No MT o aumento de gastos com pessoal superior ao crescimento da receita. 2- Foram aprovadas 31 leis de carreira que garantiam novos aumentos salariais, desequilibrando as contas públicas. 3- A receita cresceu 12% e a despesa de pessoal 19%. Em 2015, a receita cresceu “apenas” 6%, mas a despesa cresceu 15%, porque foram cumpridas várias leis de carreira aprovadas na gestão anterior.

	<p>Nordeste e no Norte.</p> <p>7- A obsolescência do sistema tributário nacional e falta de uma política de desenvolvimento regional,</p> <p>8- A aguçamento da guerra fiscal,</p> <p>9- Crescente inadequação do ICMS as aceleradas transformações da economia global e do comércio.</p> <p>10- A profunda crise econômica, social, política, ética etc, na qual foi mergulhado o País;</p> <p>11- Aumentou a demanda por serviços públicos ao tempo em que encolhia a capacidade de resposta;</p> <p>12- Relações políticas nada republicanas que apenas satisfazem a "síndrome de ismos" na qual se destacam: clientelismo, paternalismo, personalismo, patrimonialismo, etc.</p> <p>13- O crescimento explosivo dos gastos com pessoal, em função do acúmulo de privilégios por parte de</p>	<p>raramente possuem o capital político necessário para a implementação de medidas restritivas.</p>		
--	--	---	--	--

	<p>determinados grupos de agentes públicos, inchaço das administrações, e crescimento do número de inativos.</p> <p>14- O descontrole do endividamento, com a recorrente utilização de operações de crédito para financiar a manutenção da "máquina" pública.</p>			
2) O que leva os governos a gastarem mais do que arrecadam?	<p>1- O crescimento da consciência de direitos por parte da população;</p> <p>2- Aumento quantitativo e qualitativo na demanda por serviços públicos;</p> <p>3- Orçamento por habitante normalmente muito baixo;</p> <p>4- Condição de insuficiência é potencializada pela falta de planejamento e gestão do gasto.</p>	<p>1- A pressão para que não reduzam a oferta de bens e serviços públicos, mesmo que num cenário de redução de receita;</p> <p>2- A falta de priorização de projetos e não existência de política de qualidade do gasto público.</p> <p>3- A redução do gasto requer medidas impopulares e que não são enfrentadas pelos governantes na maioria dos casos.</p>	<p>1- Visão de curto prazo. Decisões políticas eleitoreiras, submetidas as pressões dos movimentos corporativistas da elite dos servidores públicos.</p> <p>2- Gasta-se mais por pura irresponsabilidade fiscal</p>	<p>1- A despesa com pessoal cresceu mais do que a receita.</p>
	<p>1- -Reforma fiscal;</p> <p>2- Reforma previdenciária;</p>	<p>1- Reforma política, centrada, no fim da reeleição,</p>	<p>1- Reforma da Previdência com alcance para</p>	<p>1- Pacto Contra a Crise:</p> <p>2- Reduzir em 25% as</p>

<p>3) Que medidas seriam aconselháveis e que reformas considera fundamentais serem implantadas?</p>	<p>3- Revisão do Pacto Federativo; 4- Reforma do próprio Estado Brasileiro que leve em conta as desigualdades sociais e regionais do País.</p>	<p>alinhamento dos calendários eleitorais dos municípios, estados e federação, e o aumento do mandato para 5 ou 6 anos, de forma a permitir a implementação de medidas de médio e longo prazo; 2 - Reforma previdenciária, alinhando a capacidade do estado à expectativa de vida do brasileiro e à mudança da pirâmide etária do Brasil. 3 - Reforma tributária, garantindo maior competitividade para a economia brasileira.</p>	<p>Estados e Municípios. 2- Teto do Gasto que limite a expansão da despesa com pessoal a percentuais inferiores ao crescimento das receitas. 3- Amplos programas de privatização e desestatização. 4- Melhoria na gestão da dívida ativa; 5- Rever incentivos; 6- Foco exclusivo apenas em saúde, educação e segurança. Nas outras áreas atuar apenas com formulador de políticas e regulador de mercados e serviços.</p>	<p>despesas; 3- Reformular o sistema tributário; 4- Antecipar ativos recebíveis; 5- Realizar novos mutirões fiscais; 6- Fortalecer o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos; 7- Acessar depósitos judiciais; 8- Revisar os fundos estaduais. 9- Reuniões com os Poderes, negociar redução nos repasses. 10- A reforma previdenciária; 11- Reforma fiscal; 12- Tributação do setor do agronegócio.</p>
<p>4) Qual o papel e a importância do governo federal nesse contexto?</p>	<p>1- Toda! A partir do mais primário, que é realizar sua própria condição de ser, ou seja: a União em todas as dimensões. Inclusive, orquestrando a nossa fantástica diversidade e transformando-a em elemento que contribui</p>	<p>1- Revisão do pacto federativo. Desde a Constituição Federal de 1988, há um desequilíbrio entre a capacidade de arrecadação e o número de competências no que tange aos entes federativos. Ao governo federal, coube um número maior de</p>	<p>1- Articular, regular, mediar. 2- Estimular o desenvolvimento econômico; 3- Com a perspectiva das políticas de inclusão produtiva e social; 4- Empenhar-se na redução das desigualdades regionais.</p>	<p>1- Promover às reformas estruturantes do Governo federal; 2- Reforma Previdenciária; 3- Reforma Tributária; 4- Abertura comercial, 5- Aperfeiçoamento do mercado financeiro e de capitais, 6- Programas de</p>

	para reduzir nossas desigualdades e construção de uma sociedade moderna.	competências regulatórias bem como uma maior fonte de receita, enquanto aos estados e aos municípios, um maior número de competências e uma maior dependência dos repasses do governo federal; 2- O governo federal possui papel fundamental no contexto de crise dos estados; 3- O único em condições de apoiar e auxiliar no processo de recuperação; 4- Por meio de linhas de crédito; 5- Desconto de dívidas, ou ressarcimento de receitas afetadas por decisões unilaterais, como é o caso da Lei Kandir.	5- Protagonizar pautas no Congresso que reduza o tamanho e gasto do Estado Brasileiro (Executivo, Legislativo e Judiciário).	concessão e de privatização na área de infraestrutura; 7- Medidas para liberar o mercado de petróleo e gás, reduzindo o custo da energia; 8- O combate à corrupção; 9- Combate aos desperdícios no setor público; 10- Eliminação de desonerações tributárias e de subsídios ineficientes.
5) Como você avalia a decretação de estado de calamidade financeira por parte dos Estados? Como isso auxilia?	1- A decretação de calamidade Financeira, se for adotada por grande número de estados, pode trazer mais problemas que soluções; 2- Refletindo a falta de uma "atitude nacional" que pretenda enfrentar e resolver o problema,	1- A decretação de estado de calamidade financeira deveria auxiliar na construção de uma discussão madura entre os grupos de interesse que permeiam a execução de políticas públicas; 2- Que enfrentasse diretamente a necessidade	1- Retrato do esgotamento fiscal; 1- Resultante de um modelo de Estado equivocado; 2- Que focou exclusivamente no atendimento as pressões corporativas; 3- No crescimento estatal; 4- No intervencionismo na	1- A ideia inicial do Decreto seria o ganho de folego financeiro e administrativo nos primeiros meses do ano. 2- O artigo 65 da LRF que da supedâneo legal ao Decreto muda os prazos que o Executivo teria que cumprir caso

	<p>abalando mais ainda própria imagem dos estados e do País.</p>	<p>de priorização e redução de despesas num cenário de restrição;</p> <p>3- Infelizmente, o que se tem observado em estados que decretaram o estado de calamidade financeira é uma espécie de chancela que permite aos governos continuar a gastar sem responsabilidade fiscal, com a anuência destes mesmos grupos de interesse.</p>	<p>atividade econômica do país;</p> <p>5- No compadrio Estado x Empresas.</p>	<p>houvesse estouro dos limites com folha salarial.</p> <p>3- Este é o caso de Mato Grosso, que, conforme dados do segundo quadrimestre de 2018, gastou 54,29% de sua receita com salário. O limite máximo, conforme a legislação, é de 49%;</p> <p>4- Conforme a LRF, em situação normal, o Estado teria que eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes.</p> <p>5- Com o estado de calamidade, Mato Grosso não precisaria cumprir os prazos de controle de despesas de pessoal;</p> <p>6- Além disso, também seriam dispensados os limites de endividamento, o atingimento dos resultados de metas fiscais e a limitação de empenho e</p>
--	--	---	---	--

				<p>movimentação financeira, previstos pela LRF em situação normal.</p> <p>7- Ao meu ver, embora a realidade seja dura, o remédio foi apenas estratégia política;</p> <p>8- Além do fato de esconder uma indisfarçável falta de planejamento administrativo por parte do atual governo, ciente há muito do atual estado de coisas.</p> <p>9- A pujança do Estado contradiz com tal medida tanto que não foi aceita pela Secretaria do Tesouro Nacional, pois de acordo com o entendimento do Tesouro Nacional, a decretação de calamidade, só vale em casos como de desastres naturais, não para crises financeiras.</p> <p>10- Ainda segundo o Tesouro, um decreto de calamidade financeira não tem validade jurídica</p>
--	--	--	--	---

				para o governo federal; 11- Não facilita a liberação de crédito e não abre aos governadores a possibilidade de descumprir os limites da lei
6) Quais os mecanismos ou instrumentos devem ser adotados para superar a crise?	<p>1- A crise dos estados contém elementos que lhe são próprios;</p> <p>2- Ela também reflete a brutal crise da economia nacional, cujo enfrentamento não se resume a esse ou aquele instrumento;</p> <p>3- Impõe uma macro estratégia e formulação e implementação de um plano e recuperação Nacional;</p> <p>4- O que os estados podem fazer, mais como um paliativo, é tentar minimizar os efeitos da crise nacional no seu cotidiano e na vida das pessoas.</p> <p>5- Não existe regra específica;</p>	1-Deveria ser implementado um trabalho de priorização dos projetos e programas governamentais, de forma a adequar o escopo de atuação do estado com sua capacidade de gerar receita.	<p>Responsabilidade fiscal.</p> <p>Paralelamente, se reformas estruturantes não forem feitas inevitavelmente o Brasil terá que por em pauta a revisão de direitos.</p> <p>O Estado brasileiro não cabe no seu PIB.</p>	<p>1- Além das já propaladas reformas, há um ponto muito sensível ao controle que é a geração de receita. Em muitas situações, ocorre sua renúncia em busca de outros resultados. É o exemplo da isenção fiscal para empresas;</p> <p>2- Em Mato Grosso, o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) apresentada pelo Governo do Estado à Assembleia Legislativa prevê R\$ 3,4 bilhões em incentivos fiscais. Até setembro de 2018, nada menos do que 266 empresas tinham descontos de até 85% no pagamento do ICMS</p>

	<p>6- Apenas o esforço geral de melhorar a gestão, a qualidade da arrecadação e do gasto.</p>			<p>(Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) ao Poder Executivo. Um relatório da Controladoria Geral do Estado revela que as empresas beneficiadas com incentivos deixaram de recolher R\$ 7,1 bilhões ao Estado num período de seis anos.</p> <p>3- A geração de empregos neste mesmo período de todas foi 468 de forma direta. Além de pouco retorno interno, o incentivo deveria ser aplicada para as demais cadeias produtivas, e não apenas para produtores que exportam;</p> <p>4- Uma outra vertente é a irrisória recuperação de recursos da chamada dívida ativa do Estado. Levantamento feito pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), mostram que Mato Grosso possui R\$ 46,5 bilhões em seu estoque de dívida ativa,</p>
--	---	--	--	---

				<p>um crescimento de quase 100% só durante a última gestão já que, em 2015, a dívida era de R\$ 23,8 bilhões.</p> <p>5- Porém, deste montante, o Estado protestou pouco mais de R\$ 5,7 bilhões até setembro deste ano, ou apenas 10% da dívida total, o que representa uma quantia de 97.799 contribuintes devedores. Conforme o levantamento da própria PGE, até setembro o Estado havia conseguido recuperar R\$ 190 milhões, pouco mais de 0,4% do total da dívida.</p>
<p>7) O que o governo deve fazer para garantir recursos para pagar o funcionalismo e assegurar recursos para investimentos?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1- Não existe fórmula geral para isso. 2- O que existe são princípios, dentre os quais alguns já mencionados, que devem ser perseguidos incansavelmente e por todos, para o que certamente ajuda 	<p>1-O governo deveria avaliar e focar a oferta de serviços nas políticas públicas que geram maior valor para a sociedade.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1- Conter a expansão da despesa com pessoal; 2- Reformar os Regimes de Previdência; 3- Aumentar idade mínima para aposentadoria; 4- Aumentar as alíquotas de contribuição; 5- Reduzir o teto a partir do qual os inativos passam a 	<ol style="list-style-type: none"> 1-Além das medidas anteriores, respeito aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal; 2- Concessão dos serviços públicos; 3- Extinção de empresas estatais improdutivas e inoperantes;

	destinar algum tempo para avivar o sentimento de pertencimento e responsabilidade coletiva.		contribuir; 6- Implementar regimes de previdência complementar para novos servidores; 7- Implantar a reforma tributária. 8- Desburocratizar o aparato estatal.	4- Uso da tecnologia para substituir serviços burocráticos e caros ao cidadão.
8) Qual o papel dos gestores e da burocracia nesse cenário de crise?	<ol style="list-style-type: none"> 1- Melhorar a gestão, procurando maior eficiência na arrecadação e no gasto público; 2- Elegendo prioridades que respondam particularmente as populações mais vulneráveis; 3- Evitar toda e qualquer forma de desperdício. 	<ol style="list-style-type: none"> 1- Prover informações fidedignas que permitam aos governantes priorizar políticas públicas num cenário de restrição; 2- Além disso, gestores e burocracia têm papel fundamental na implementação de reformas que equilibrem as receitas e despesas estatais; 3- Organização de informações que subsidiem o processo decisório governamental. 	1- Ter coragem para implementar as reformas necessárias e capacidade de diálogo com a população.	<ol style="list-style-type: none"> 1- Os gestores precisam ser antes de tudo, profissionais; 2- A gestão pública não pode ser mais abrigo para administradores ineficientes e irresponsáveis. 3- Em um ambiente com pouco recurso, a criatividade e o uso de tecnologias são fatores decisivos; 4- Uma agenda propositiva com os demais Poderes constituídos costuma ser apontado como

				<p>chave de sucesso nas administrações públicas consideradas mais eficientes.</p> <p>5- O ponto mais importante que destaco é a probidade. O zelo pela coisa pública deve ser o princípio que conduz todas as demais atividades acima delineadas.</p> <p>6- O ambiente de confiança é o passo mais duradouro para a realização de quaisquer mudanças gerenciais que se fazem necessárias.</p>
9) Considerações finais	1- O Estado brasileiro é maior que qualquer interesse político. É preciso fortalecer a nação e fazer as reformas necessárias para a retomada do crescimento econômico e colocar o Estado a serviço do cidadão, que é quem sustenta o Estado e	1-É possível observar que os governos estaduais estão alcançando o limite do desequilíbrio entre receitas e despesas. 2- Com este cenário, torna-se cada vez mais necessário qualificar a discussão para além do censo comum e da polarização política e ampliar a compreensão de que será	1-Construiu-se, um Estado para se próprio; 2-Um Estado que atende exclusivamente aos seus interesses, aos interesses de determinadas categorias do funcionalismo; 3- Construiu-se um Estado que não gera valor público. 4-Um Estado que não atende mais as necessidades	Não respondeu

	<p>necessita de serviços.</p>	<p>imprescindível selecionar quais políticas públicas são mais importantes para o futuro que queremos.</p> <p>4- Por enquanto, o cenário de restrição fiscal está mais visível para os executivos estatais, porém, precisamos avançar e envolver outros poderes e grupos de influência nesse problema e, mais importante, na sua solução.</p> <p>5- Questões como produtividade e carreiras dos servidores públicos precisam ser enfrentadas. Existem projetos em tramitação no Congresso há décadas que precisam ser adequados e tramitados.</p>	<p>básicas da população – saúde, educação, segurança, saneamento, transporte;</p> <p>5-Temos uma estrutura de Estado impagável.</p> <p>6-Temos que ter coragem para corrigir e colocar o estado brasileiro a serviço do cidadão. Legar um futuro melhor para nossos netos.</p>	
--	-------------------------------	---	--	--