

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ADRIANO FROSSARD RASSELLI

**FINANÇAS PÚBLICAS: ESTUDO DA POLÍTICA FISCAL NO
ESPÍRITO SANTO NAS DÉCADAS DE 2000 E 2010**

VITÓRIA-ES

2017

ADRIANO FROSSARD RASSELLI

**FINANÇAS PÚBLICAS: ESTUDO DA POLÍTICA FISCAL NO
ESPÍRITO SANTO NAS DÉCADAS DE 2000 E 2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira.

VITÓRIA-ES

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)
Bibliotecária: Perla Rodrigues Lôbo – CRB-6 ES-000527/O

R228f Rasseli, Adriano Frossard, 1987-
Finanças públicas : estudo da política fiscal no Espírito Santo nas décadas de 2000 e 2010 / Adriano Frossard Rasseli. – 2017.
133 f.

Orientador: Rogério Zanon da Silveira.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Política tributária - Espírito Santo (Estado). 2. Finanças públicas. 3. Equilíbrio econômico. I. Silveira, Rogério Zanon da, 1963-. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

ADRIANO FROSSARD RASSELI

**FINANÇAS PÚBLICAS: ESTUDO DA POLÍTICA FISCAL NO
ESPÍRITO SANTO NAS DÉCADAS DE 2000 E 2010**

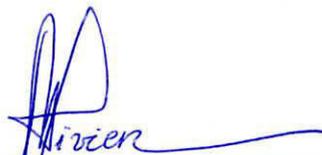
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 14 de dezembro de 2017.

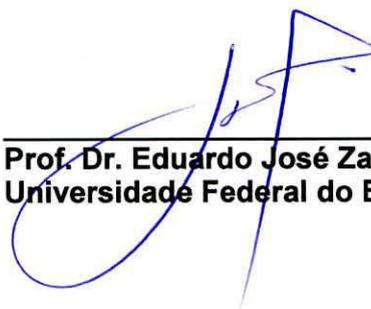
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador



Prof.^a Dr.^a Marilene Olivier Ferreira de
Oliveira
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Eduardo José Zanoteli
Universidade Federal do Espírito Santo

Aos meus pais:
Genisélio e Nancy.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, pela força, coragem e determinação, que me fizeram chegar até aqui.

Aos meus pais, Nancy e Genisélio, que muitas vezes abdicaram de muitos de seus sonhos para que os meus pudessem se realizar, e à minha irmã Andressa, pelo carinho incondicional, por entenderem minha ausência e sempre me incentivarem a seguir em frente.

À minha noiva Kennia, pela cumplicidade, companheirismo e por ser a fonte de inspiração, motivação e ânimo para a conclusão de mais esta etapa.

Ao Professor Rogério Zanon da Silveira, pela amizade, confiança e por ter colocado toda sua sabedoria e experiência à disposição durante o processo de orientação desse trabalho.

Aos sujeitos de pesquisa pela recepção gentil, participação nas entrevistas e colaboração fundamental para que essa pesquisa se tornasse possível.

Aos meus colegas das Secretarias de Estado de Economia e Planejamento e da Fazenda do Espírito Santo pelas sugestões para esse trabalho, pelo aprendizado diário, pela compreensão e apoio para que eu cursasse o Mestrado.

Aos Professores Marilene Olivier Ferreira de Oliveira e Eduardo José Zanoteli, por prontamente aceitarem o convite para a banca da qualificação, fornecendo valiosas contribuições e sugestões para esse trabalho.

A todos os professores, funcionários e colegas de turma do Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFES, pela dedicação, apoio, amizade e companheirismo durante essa gratificante caminhada, meu muito obrigado!

Nós precisamos confiar mais nas pessoas, no bom-senso... Nós temos que ter convicções! A sociedade tem que ter convicções com relação ao governo, porque documento nós já temos muito!
(Oscar)

RESUMO

Que fatores e práticas de política fiscal mais contribuem para o equilíbrio das finanças públicas? Este estudo tem por objetivo compreender fatores e práticas de política fiscal, nos últimos dezesseis anos, que contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo na opinião de políticos e gestores públicos no governo nesse período. O recorte temporal aplicado justifica-se pela introdução no federalismo fiscal brasileiro da Lei Complementar nº 101 em 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). O referencial teórico que baseia essa pesquisa é a literatura macroeconômica que trata de política fiscal, da discussão de seu papel na condução da política econômica à luz das principais teorias econômicas e da contextualização da implantação da LRF no Brasil. Para atender ao objetivo de pesquisa, a abordagem metodológica utilizada foi qualitativa, por meio de entrevistas a pessoas com conhecimento e atuação na área de finanças públicas estaduais que tiveram relação de protagonismo com participação técnica e/ou política na condução da política fiscal capixaba no período pesquisado. Por meio da transcrição do conteúdo dessas entrevistas e utilização da análise de conteúdo como técnica de pesquisa, o produto técnico gerado foi a identificação dos fatores e práticas de política fiscal nos últimos dezesseis anos que contribuíram para a situação atual de equilíbrio fiscal no Espírito Santo na opinião dos participantes da pesquisa. Os fatores principais identificados foram: a existência de uma influência política predominantemente favorável ao equilíbrio fiscal; a institucionalização de uma cultura da responsabilidade fiscal; e a constituição de uma equipe técnica com recursos humanos qualificados para gerir as finanças públicas e conduzir a política fiscal do Espírito Santo. Quanto às práticas de política fiscal especificamente, as identificadas foram: o cumprimento das regras fiscais; a adoção de um orçamento realista e equilibrado; a aplicação de medidas de controle e redução de gastos públicos; e os esforços para aumento da arrecadação de receitas. O trabalho também traz como contribuições relevantes reflexões sobre: a influência política e das regras fiscais na gestão das finanças públicas; os fatores e práticas de política fiscal que não deram certo ou que menos contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo nesse período; o futuro da política fiscal capixaba; e o papel do Estado na política fiscal e na economia.

Palavras chave: Política Fiscal. Equilíbrio Fiscal. Finanças Públicas. Estado do Espírito Santo.

ABSTRACT

What factors and fiscal policy practices most contribute to the balance of public finances? This study aims to understand factors and fiscal policy practices in the last sixteen years that contributed to the fiscal balance situation in the State of Espírito Santo in the opinion of politicians and public managers in government during that period. The applied time cut is justified by the introduction in Brazilian fiscal federalism of Complementary Law No. 101 on May 4, 2000 (Fiscal Responsibility Law - LRF). The theoretical framework that bases this research is the macroeconomic literature dealing with fiscal policy, the discussion of its role in the conduct of economic policy in light of the main economic theories and the contextualization of the implementation of the LRF in Brazil. In order to achieve the research objective, the methodological approach used was qualitative, through interviews with people with knowledge and performance in the area of state public finances that had a leading role with technical and / or political participation in the conduct of Espírito Santo fiscal policy in the period researched. Through the transcription of the content of these interviews and the use of content analysis as a research technique, the technical product generated was the identification of the factors and fiscal policy practices in the last sixteen years that contributed to the current fiscal balance situation in Espírito Santo in the opinion of the research participants. The main factors identified were: the existence of a political influence predominantly favorable to fiscal balance; the institution of a fiscal responsibility culture; and the constitution of a technical team with qualified human resources to manage public finances and conduct the fiscal policy of Espírito Santo. Regarding fiscal policy practices specifically, those identified were: compliance with fiscal rules; adoption of a realistic and balanced budget; implementation of measures to control and reduce public spending; and efforts to increase revenue collection. The work also brings as relevant contributions reflections on: the political and the fiscal rules influence in the management of the public finances; the factors and fiscal policy practices that did not work or that contributed least to the situation of fiscal balance in Espírito Santo in that period; the future of Espírito Santo fiscal policy, and the role of the state in fiscal policy and in the economy.

Keywords: Fiscal Policy. Fiscal Balance. Public Finances. State of Espírito Santo.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fatores e práticas de política fiscal que contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo nos últimos dezesseis anos.....	123
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Capacidade de pagamento dos Estados.....	15
Tabela 2 - Classificação de situação fiscal.....	16
Tabela 3 - Receita Líquida (em R\$ milhões).	17
Tabela 4 - Despesas de pessoal (em R\$ milhões).....	19
Tabela 5 - Relação entre as despesas com pessoal e a receita corrente líquida de 2016.	20
Tabela 6 - Outras despesas correntes e de capital (em R\$ milhões).....	21
Tabela 7 - Resultado primário (em R\$ milhões).....	22
Tabela 8 - Relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida (%).	23

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BANESTES	Banco do Estado do Espírito Santo
BEA	<i>Budget Enforcement Act</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CLP	Centro de Liderança Pública
CONSEPLAN	Conselho Nacional dos Secretários de Planejamento
ES	Espírito Santo
FRA	<i>Fiscal Responsibility Act</i>
FUNDAP	Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público Privada
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1	O EQUILÍBRIO FISCAL NA PERSPECTIVA NEOCLÁSSICA.....	28
2.2	KEYNES E O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL.....	30
2.3	AS CRÍTICAS DE FRIEDMAN, DE LUCAS E A EMERGÊNCIA DAS REGRAS FISCAIS	33
2.4	OS MODELOS DE CICLOS REAIS E OS NOVOS KEYNESIANOS.....	37
2.5	A NOVA SÍNTESE NEOCLÁSSICA.....	39
2.6	REGRAS FISCAIS: A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL.....	40
3	METODOLOGIA	46
4	INTERPRETAÇÕES E RESULTADOS	58
4.1	A IMPORTÂNCIA DAS REGRAS FISCAIS: “A LRF É UMA RECEITA DE BOLO”	58
4.2	A INFLUÊNCIA POLÍTICA: “A LIDERANÇA POLÍTICA É ABSOLUTAMENTE FUNDAMENTAL!”	70
4.3	FATORES E PRÁTICAS DE POLÍTICA FISCAL QUE CONTRIBUÍRAM PARA A SITUAÇÃO DE EQUILÍBRIO FISCAL.....	73
4.3.1	<i>Cumprimento das Regras Fiscais: “Ir um pouco mais além”</i>	74
4.3.2	<i>Influência Política Favorável: “eles não tiveram visão de endividar o Estado para ter realizações”</i>	78
4.3.3	Cultura da Responsabilidade Fiscal: “sem o equilíbrio fiscal, não há política de desenvolvimento possível!”	84
4.3.4	Recursos Humanos Qualificados: “a primeira coisa que a gente tinha que fazer era colocar equipe!”	88
4.3.5	Orçamento Realista: “a qualidade do orçamento também teve muita importância nisso!”	91
4.3.6	Controle e Redução de Gastos: “não tem jeito e é isso que tem que se fazer!”	94
4.3.7	Esforços para aumento da arrecadação: “algumas coisas diferentes foram feitas em matéria de receita”.....	100
4.4	PRÁTICAS DE POLÍTICA FISCAL E FATORES QUE MENOS CONTRIBUÍRAM PARA SITUAÇÃO DE EQUILÍBRIO FISCAL.....	104
4.5	FUTURO DA POLÍTICA FISCAL: “GARANTIR O LEGADO”.....	110
4.6	PAPEL DO ESTADO: “TEM QUE SER DISCUTIDO O TAMANHO DO ESTADO!”	118
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
	REFERÊNCIAS	126
	APÊNDICES	131
	APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.	131

1 INTRODUÇÃO

A política fiscal vem ganhando importância nas discussões sobre política econômica ao redor do mundo, devido principalmente a desafios postos a partir da crise financeira de 2008. Os tópicos dessa agenda de discussões enfatizam o dilema entre o estímulo fiscal em um ambiente de forte desaceleração econômica global e a consolidação fiscal em um contexto de grave crise das finanças públicas nas principais economias desenvolvidas (BENÍCIO et. al, 2015).

No caso do Brasil, não tem sido diferente e esse debate vem se intensificando cada vez mais em meio a um cenário econômico desafiador de baixo crescimento, arrecadação governamental declinante e despesas públicas crescentes, resultando em déficits sucessivos no setor público. De acordo com o Banco Central (BRASIL, 2017a), o setor público consolidado (União, Estados e Municípios) encerrou o ano de 2016 com o maior déficit primário da série histórica no valor de R\$ 155,8 bilhões, resultado que equivale a 2,47% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, sendo ainda pior que o déficit registrado em 2015 de R\$ 111,2 bilhões, equivalente a 1,85% do PIB. Grande parte dos 27 estados brasileiros vem passando por fortes dificuldades no que tange à sua situação fiscal, o que poderá levar à sua insustentabilidade a médio e longo prazo.

Nesse contexto, entretanto, o Estado do Espírito Santo vem contrariando a tendência, apresentando contas públicas organizadas e uma situação fiscal relativamente melhor que as demais unidades federativas, conforme evidenciado nos Boletins de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais de 2016 e 2017, elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2016, 2017b).

Um dos indicadores publicados pela STN nesses Boletins é a classificação da capacidade de pagamento que corresponde a uma análise realizada pela STN, segundo a Portaria do Ministério da Fazenda nº 306/2012 (BRASIL, 2012), visando à concessão de aval e garantia ao Estado, Distrito Federal ou Município na

contratação de operações de crédito. Nessa análise, é atribuída uma nota que varia entre A+, situação fiscal excelente, a D-, situação de desequilíbrio fiscal.

Na classificação desse indicador para as unidades federativas, conforme demonstrado na Tabela 1, o Espírito Santo, juntamente com Amazonas e Ceará, possui a terceira melhor capacidade de pagamento entre os Estados do Brasil no ano de 2017, com nota B. Nos anos de 2013 a 2017, o Espírito Santo apresentou boas notas, entre A- e B.

Tabela 1 - Capacidade de pagamento dos Estados

Unidade Federativa	2013	2014	2015	2016	2017
Acre	B-	B-	C+	C	C
Alagoas	C-	-	D+	C-	C
Amapá	B-	-	B-	B-	B-
Amazonas	B+	B+	B	B-	B
Bahia	B	B	B	B-	B-
Ceará	B-	B	B-	B-	B
Distrito Federal	B	B	B-	B-	B-
Espírito Santo	A-	-	B	B	B
Goiás	C-	-	D+	D+	C-
Maranhão	C+	-	B-	B-	B-
Mato Grosso	-	-	B-	B-	C+
Mato Grosso do Sul	C-	-	D+	C-	C-
Minas Gerais	C	C	D+	D	D+
Pará	B+	-	B+	B+	B+
Paraíba	-	B-	B-	C+	B-
Paraná	B	C+	C+	B-	B-
Pernambuco	B	-	B-	B-	B-
Piauí	C+	-	B-	C+	B-
Rio de Janeiro	C-	D	D	D	D
Rio Grande do Norte	B-	-	B-	C+	C+
Rio Grande do Sul	C-	C-	D+	D	D+
Rondônia	B+	-	B	B-	B+
Roraima	A-	-	B	B	B-
Santa Catarina	C+	C+	C	C	C
São Paulo	C-	C	C-	C-	C-
Sergipe	B-	C	C+	C+	B-
Tocantins	B+	B+	B	B-	B-

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 2016 e 1ª edição 2017 – STN.

Até o ano de 2014, as capacidades de pagamento dos Estados eram calculadas apenas se o ente estivesse pleiteando a concessão da garantia da União em alguma de suas operações de crédito, a partir de 2015, entretanto, a STN passou a estimar regulamente as capacidades de pagamento dos Estados.

De maneira semelhante à capacidade de pagamento, o indicador de classificação da situação fiscal dos Estados apresentado pela STN em seus Boletins, demonstra o contexto fiscal relativamente melhor do Espírito Santo. Saliente-se que esse indicador corresponde à 1ª etapa da análise da capacidade de pagamento realizada pela STN. Conforme demonstrado na Tabela 2, o Espírito Santo, juntamente com Amazonas e Ceará, possui a terceira melhor situação fiscal entre os Estados do Brasil no ano de 2017, com nota B.

Tabela 2 - Classificação de situação fiscal
(Continua)

Unidade Federativa	2016	2017
Acre	C	C
Alagoas	C-	C
Amapá	B-	B-
Amazonas	B-	B
Bahia	B-	B-
Ceará	B-	B
Distrito Federal	B-	B-
Espírito Santo	B	B
Goiás	D+	C-
Maranhão	B-	B-
Mato Grosso	B-	C+
Mato Grosso do Sul	C-	C-
Minas Gerais	D	D+
Pará	B+	B+
Paraíba	C+	B-
Paraná	B-	B-
Pernambuco	B-	B-
Piauí	C+	B-
Rio de Janeiro	D	D
Rio Grande do Norte	C+	C+

(Continuação)

Unidade Federativa	2016	2017
Rio Grande do Sul	D	D+
Rondônia	B-	B+
Roraima	B	B-
Santa Catarina	C	C
São Paulo	C-	C-
Sergipe	C+	B-
Tocantins	B-	B-

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 2016 e 1ª edição 2017 – STN.

Poderia se supor inicialmente que a situação fiscal capixaba relativamente melhor que a da maioria das demais unidades da federação fosse devida a uma trajetória favorável de aumento de receitas, entretanto, tal hipótese é prontamente descartada quando analisada a trajetória da Receita Líquida dos Estados no período de 2012 a 2016, vide Tabela 3.

Tabela 3 - Receita líquida (em R\$ milhões)

(Continua)

Unidade Federativa	2012	2013	2014	2015	2016	Variação 2015-2016 (%)
Acre	3.463	3.912	4.486	4.053	4.616	13,89
Alagoas	5.688	6.250	6.747	7.150	8.406	17,57
Amapá	3.012	3.605	3.600	3.571	4.067	13,89
Amazonas	10.080	10.905	11.694	11.455	12.381	8,08
Bahia	21.482	22.946	26.089	27.242	32.614	19,72
Ceará	12.326	14.120	15.493	15.692	18.535	18,12
Distrito Federal	13.714	14.933	16.223	16.879	18.443	9,27
Espírito Santo	11.371	11.146	12.251	12.303	12.023	-2,28
Goiás	12.514	13.530	14.975	15.988	17.291	8,15
Maranhão	9.559	10.058	11.043	11.629	13.641	17,30
Mato Grosso	8.339	9.350	10.837	11.065	12.620	14,05
Mato Grosso do Sul	6.466	7.224	7.972	9.620	9.187	-4,50
Minas Gerais	38.717	41.441	44.426	49.046	51.204	4,40
Pará	13.463	14.234	16.025	17.859	18.722	4,83
Paraíba	6.373	7.382	7.825	8.026	9.090	13,26
Paraná	22.394	25.998	28.198	31.080	35.265	13,47
Pernambuco	14.765	17.733	19.118	20.105	21.569	7,28

(Continuação)

Unidade Federativa	2012	2013	2014	2015	2016	Varição 2015-2016 (%)
Piauí	5.605	6.985	7.543	8.065	9.089	12,70
Rio de Janeiro	39.690	47.307	47.003	50.304	44.804	-10,93
Rio Grande do Norte	6.988	7.586	8.103	8.459	9.145	8,11
Rio Grande do Sul	22.693	25.230	27.630	30.808	33.283	8,03
Rondônia	4.845	4.969	5.528	5.799	6.446	11,16
Roraima	2.386	2.529	2.706	2.798	3.259	16,48
Santa Catarina	13.512	16.451	18.286	19.689	20.749	5,38
São Paulo	110.217	120.427	128.144	133.224	134.174	0,71
Sergipe	5.733	6.059	6.973	6.742	7.256	7,62
Tocantins	4.830	5.299	5.813	6.171	6.975	13,03
Total	430.225	477.609	514.731	544.822	574.854	5,51

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 2016 e 1ª edição 2017 - STN

Enquanto o total da receita líquida dos Estados de 2015 para 2016 apresentou crescimento nominal de 5,51%, no caso do Espírito Santo houve uma queda nominal da receita líquida no período de -2,28%, correspondendo à terceira pior trajetória entre todos os Estados do Brasil, atrás apenas de Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul. Os dados comprovam, portanto, que a situação fiscal capixaba, relativamente melhor que a das demais unidades da federação, não foi resultado de uma mera trajetória favorável de aumento de receitas.

Por outro lado, analisada a trajetória das despesas realizadas nesse período, há alguns indícios do que pode ter contribuído para a situação fiscal equilibrada e relativamente melhor do Estado do Espírito Santo.

Quanto às despesas de pessoal, observa-se que o Espírito Santo apresentou a terceira menor variação de 2015 para 2016, com queda nominal de -0,61%, ficando à frente apenas do Distrito Federal e do Amapá, e bem abaixo da variação do total dos Estados que foi de 4,72% no período, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Despesas de pessoal (em R\$ milhões)

Unidade Federativa	2012	2013	2014	2015	2016	Varição 2015 - 2016 (%)
Acre	1.854	2.071	2.334	2.382	2.527	6,09
Alagoas	2.860	3.114	3.543	3.941	4.196	6,47
Amapá	1.876	1.955	1.932	2.117	2.081	-1,70
Amazonas	4.693	5.316	5.870	6.161	6.283	1,98
Bahia	11.672	12.634	14.275	16.131	17.189	6,56
Ceará	6.088	6.817	7.423	8.678	9.169	5,66
Distrito Federal	6.892	7.554	9.101	10.842	10.324	-4,78
Espírito Santo	4.971	5.625	6.371	6.562	6.522	-0,61
Goiás	7.473	8.038	9.006	10.013	10.491	4,77
Maranhão	4.176	4.610	5.154	5.922	6.248	5,50
Mato Grosso	4.607	5.075	5.847	6.678	7.729	15,74
Mato Grosso do Sul	3.687	4.119	4.401	5.730	5.732	0,03
Minas Gerais	25.158	27.054	30.712	38.468	40.223	4,56
Pará	7.390	8.109	9.028	10.252	10.806	5,40
Paraíba	4.050	4.407	4.911	5.159	5.471	6,05
Paraná	14.131	16.834	18.383	19.867	22.161	11,55
Pernambuco	7.932	8.705	10.054	10.671	11.022	3,29
Piauí	2.849	4.036	4.379	4.699	4.966	5,68
Rio de Janeiro	20.813	22.650	24.551	31.681	33.669	6,28
Rio Grande do Norte	4.282	4.725	4.968	4.922	5.551	12,78
Rio Grande do Sul	14.899	17.053	19.306	21.820	23.123	5,97
Rondônia	2.663	2.844	3.072	3.303	3.479	5,33
Roraima	1.181	1.288	1.441	1.648	1.742	5,70
Santa Catarina	7.937	8.999	10.485	11.626	11.925	2,57
São Paulo	54.750	60.402	65.573	71.229	72.799	2,20
Sergipe	3.404	3.520	3.970	3.758	4.128	9,85
Tocantins	2.906	3.185	3.378	3.524	3.700	4,99
Total	235.194	260.739	289.468	327.784	343.256	4,72

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 2016 e 1ª edição 2017 - STN

A trajetória supracitada permitiu que o Espírito Santo, mesmo com a queda de arrecadação ocorrida em 2016, tivesse a 8ª menor relação Despesas de Pessoal/Receita Corrente Líquida entre as unidades federativas no ano, de 52,74%, ficando abaixo da mediana dos Estados que foi de 54,96%, vide Tabela 5.

Tabela 5 - Relação entre as despesas com pessoal e a receita corrente líquida de 2016

Unidade Federativa	Despesa Pessoal/RCL 2016 (%)
Acre	54,56
Alagoas	51,30
Amapá	50,92
Amazonas	50,82
Bahia	53,29
Ceará	50,34
Distrito Federal	56,78
Espírito Santo	52,74
Goiás	60,90
Maranhão	45,62
Mato Grosso	60,66
Mato Grosso do Sul	65,49
Minas Gerais	78,76
Pará	57,41
Paraíba	61,18
Paraná	65,54
Pernambuco	50,95
Piauí	54,00
Rio de Janeiro	74,73
Rio Grande do Norte	60,01
Rio Grande do Sul	69,38
Rondônia	53,24
Roraima	54,96
Santa Catarina	55,57
São Paulo	54,27
Sergipe	56,77
Tocantins	52,63
Mediana	54,96

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 1ª edição 2017 – STN

Adicionalmente, a análise da trajetória de outras despesas correntes e de capital nesse período mostra que o Espírito Santo apresentou a quinta maior redução nominal entre as unidades federativas do ano de 2015 para 2016, -1,19%, demonstrando uma trajetória bem diferente do total dos estados no período, que foi de crescimento nominal de 8,08%, conforme evidenciado na Tabela 6.

Tabela 6 - Outras despesas correntes e de capital (em R\$ milhões)

Unidade Federativa	2012	2013	2014	2015	2016	Varição 2015-2016 (%)
Acre	1.972	2.293	2.597	1.752	1.718	-1,94
Alagoas	2.486	2.838	3.485	2.636	3.222	22,23
Amapá	1.733	1.695	1.654	1.693	1.184	-30,06
Amazonas	5.272	6.443	6.894	5.528	5.973	8,05
Bahia	9.143	9.945	10.788	12.166	16.955	39,36
Ceará	6.630	7.444	9.655	7.963	8.751	9,90
Distrito Federal	7.255	8.325	9.399	7.510	8.604	14,57
Espírito Santo	6.200	6.504	7.336	5.542	5.476	-1,19
Goiás	3.766	4.966	6.248	5.463	5.438	-0,46
Maranhão	4.783	5.772	6.535	5.857	6.733	14,96
Mato Grosso	3.087	4.904	4.792	3.928	4.400	12,02
Mato Grosso do Sul	2.251	2.883	3.474	2.639	3.379	28,04
Minas Gerais	11.339	15.070	15.429	12.714	14.587	14,73
Pará	5.288	6.085	7.058	7.554	7.806	3,34
Paraíba	2.492	3.087	3.381	3.137	3.371	7,46
Paraná	7.796	9.001	9.826	9.953	13.910	39,76
Pernambuco	7.866	10.372	11.094	9.236	9.671	4,71
Piauí	2.395	3.462	3.314	3.395	4.783	40,88
Rio de Janeiro	18.134	25.755	25.035	22.214	18.310	-17,57
Rio Grande do Norte	2.678	2.526	3.055	3.181	2.939	-7,61
Rio Grande do Sul	6.790	7.886	9.352	9.448	10.263	8,63
Rondônia	2.166	2.498	2.483	2.732	2.713	-0,70
Roraima	1.465	1.560	1.206	1.241	1.289	3,87
Santa Catarina	4.450	7.159	8.538	8.296	8.860	6,80
São Paulo	44.085	53.876	56.136	54.907	56.968	3,75
Sergipe	2.485	2.519	2.978	2.906	3.142	8,12
Tocantins	2.047	2.397	3.083	2.564	3.169	23,60
Total	176.054	217.265	234.825	216.155	233.614	8,08

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 2016 e 1ª edição 2017 – STN.

O cenário supracitado propiciou que o Espírito Santo figurasse entre os 18 Estados do Brasil que apresentaram Resultado Primário positivo no ano de 2016, auferindo R\$ 25 milhões, segundo a metodologia de apuração da STN, vide Tabela 7.

Tabela 7 - Resultado primário (em R\$ milhões)

Unidade Federativa	2012	2013	2014	2015	2016
Acre	-363	-452	-445	-80	370
Alagoas	342	298	-280	573	988
Amapá	-598	-45	14	-239	802
Amazonas	116	-853	-1.071	-233	126
Bahia	667	367	1.026	-1.054	-1.529
Ceará	-392	-141	-1.584	-949	615
Distrito Federal	-433	-946	-2.277	-1.472	-486
Espírito Santo	201	-983	-1.456	199	25
Goiás	1.274	526	-279	512	1.363
Maranhão	600	-323	-646	-150	660
Mato Grosso	644	-629	198	459	492
Mato Grosso do Sul	528	222	97	1.250	76
Minas Gerais	2.220	-683	-1.715	-2.136	-3.606
Pará	785	41	-60	53	111
Paraíba	-168	-112	-467	-270	248
Paraná	467	163	-11	1.261	-806
Pernambuco	-1.032	-1.345	-2.030	199	876
Piauí	361	-513	-151	-29	-661
Rio de Janeiro	743	-1.097	-2.583	-3.591	-7.175
Rio Grande do Norte	28	335	80	356	656
Rio Grande do Sul	1.004	291	-1.028	-460	-104
Rondônia	16	-374	-26	-236	254
Roraima	-260	-319	59	-91	228
Santa Catarina	1.126	292	-737	-233	-36
São Paulo	11.382	6.148	6.435	7.088	4.408
Sergipe	-156	19	25	78	-14
Tocantins	-123	-283	-648	83	106
Total	18.979	-396	-9.560	888	-2.013

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 2016 e 1ª edição 2017 - STN

Cabe ressaltar que o Superávit Primário do Espírito Santo em 2016, apurado segundo a metodologia utilizada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ-ES), foi significativamente maior, perfazendo um total de R\$ 317 milhões.

Por fim, a análise da relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida no período mostra que o Espírito Santo apresentou a quarta menor relação em

2016, de 0,26%, ficando à frente apenas de Rio Grande do Norte, Pará e Amapá, e bem abaixo da mediana dos Estados nesse exercício que foi de 0,45%, conforme Tabela 8.

Tabela 8 - Relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida (%)

Unidade Federativa	2012	2013	2014	2015	2016
Acre	0,58	0,69	0,74	0,97	0,73
Alagoas	1,50	1,46	1,54	1,70	1,03
Amapá	0,18	0,26	0,41	0,27	0,14
Amazonas	0,15	0,22	0,31	0,48	0,41
Bahia	0,49	0,47	0,40	0,59	0,56
Ceará	0,28	0,29	0,42	0,63	0,44
Distrito Federal	0,10	0,16	0,21	0,25	0,30
Espírito Santo	0,15	0,21	0,27	0,31	0,26
Goiás	1,02	0,92	0,90	0,99	0,94
Maranhão	0,41	0,38	0,46	0,60	0,42
Mato Grosso	0,30	0,35	0,42	0,45	0,41
Mato Grosso do Sul	1,05	1,02	0,98	0,94	0,78
Minas Gerais	1,75	1,83	1,79	1,99	2,03
Pará	0,11	0,10	0,10	0,12	0,09
Paraíba	0,26	0,27	0,37	0,41	0,30
Paraná	0,60	0,60	0,58	0,49	0,39
Pernambuco	0,46	0,53	0,58	0,62	0,61
Piauí	0,50	0,59	0,61	0,57	0,45
Rio de Janeiro	1,65	1,54	1,78	1,98	2,34
Rio Grande do Norte	0,15	0,15	0,16	0,09	0,03
Rio Grande do Sul	2,18	2,09	2,09	2,27	2,13
Rondônia	0,45	0,62	0,62	0,61	0,50
Roraima	0,45	0,37	0,18	0,12	0,35
Santa Catarina	0,41	0,48	0,45	0,53	0,50
São Paulo	1,54	1,42	1,48	1,68	1,75
Sergipe	0,53	0,55	0,57	0,69	0,60
Tocantins	0,21	0,26	0,33	0,40	0,33
Mediana	0,45	0,48	0,46	0,59	0,45

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 2016 e 1ª edição 2017 – STN

Os dados comparativos extraídos dos Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais de 2016 e 2017 elaborados pela STN apresentados nas tabelas de 1 a 8 demonstram a situação fiscal atual relativamente melhor do Espírito Santo frente à maioria das demais unidades federativas do Brasil. Demonstram, em suma, que o

Estado vem apresentando contas públicas organizadas e demonstrando equilíbrio fiscal.

Essa situação levou o Estado do Espírito Santo a vencer o prêmio “Excelência em Competitividade – Destaque Boas Práticas de Gestão Fiscal” em 2016, organizado pelo Centro de Liderança Pública¹ (CLP). Segundo o CLP (2016a), o Espírito Santo foi premiado pelo conjunto robusto de ações implementadas a partir de 2015 pelo governo estadual e que se refletiram nos indicadores do Ranking de Competitividade dos Estados em 2016, também organizado pela mesma instituição.

Na imprensa, a readequação orçamentária; a adoção de medidas de racionalização e qualificação dos gastos públicos; o equacionamento de dívidas; a compatibilização da receita com as despesas; a busca pela recuperação da capacidade de investimentos com recursos próprios; e a elaboração do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual são algumas das ações recentes realizadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo que vêm sendo apontadas como responsáveis pelo equilíbrio fiscal apresentado (TAVEIRA, 2015; SCALZER, 2016).

Porém, com vistas à obtenção de uma resposta mais adequada sobre quais seriam as práticas que levaram à situação atual de equilíbrio fiscal do Estado do Espírito Santo, não basta apenas deter-se às medidas de política econômica recentes do governo estadual. Faz-se necessário também uma análise criteriosa da trajetória histórica de condução da política fiscal capixaba nos últimos anos, trazendo luz aos principais elementos que o trouxeram até o momento presente.

O problema desta pesquisa se insere nesse contexto e consiste na seguinte pergunta: que fatores e práticas de política fiscal mais contribuem para o equilíbrio das finanças públicas? O objetivo de pesquisa é compreender fatores e práticas de

¹ Organização sem fins lucrativos e apartidária que atua em três frentes de trabalho: Mobilização, Educação e Gestão da Transformação. A instituição tem como missão empoderar líderes para transformar o Brasil por meio da mudança de cultura e gestão do setor público e o fortalecimento das instituições democráticas (CLP, 2016b).

política fiscal, nos últimos dezesseis anos, que contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo na opinião de políticos e gestores públicos no governo nesse período.

A escolha do tema política fiscal justifica-se pela opção do pesquisador em abordar um assunto diretamente relacionado à sua área de atuação profissional atual, de Consultor do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo. Justifica-se também pela reconhecida relevância desse tema para as Ciências Econômicas, notadamente no momento atual. A política fiscal e seus componentes como gastos, tributação, déficit, dívida pública, orçamento, entre outros, estão presentes em grande quantidade de estudos na literatura econômica mundial. Essas pesquisas abordam tanto aspectos teóricos quanto empíricos, e abrangem questões macroeconômicas, como os impactos da política fiscal sobre o produto, sobre a inflação e sobre o balanço de pagamentos; os efeitos de uma reforma tributária e a questão orçamentária, entre outras; e questões microeconômicas como a evasão fiscal, o impacto de determinado imposto sobre uma indústria específica, questões de eficiência e distorção alocativa (GIUBERTI, 2012).

No caso do Brasil, a presença do tema também é marcante, e se destacam as análises conjunturais, como o debate sobre o déficit público e a inflação na década de 1980 e sobre a dívida pública e sua sustentabilidade na década de 1990 (GIUBERTI, 2012).

Atualmente, as discussões sobre política fiscal no Brasil têm se intensificado ainda mais diante do cenário econômico desafiador de baixo crescimento, arrecadação governamental declinante e despesas públicas crescentes, com déficits sucessivos e persistentes no setor público. A grave situação fiscal do Governo Federal e de grande parte dos Estados brasileiros, assim como a necessidade de mudanças na forma de condução da gestão das finanças públicas no país tornou-se tema recorrente de discussão nos noticiários e no meio acadêmico.

Dessa forma, esta pesquisa reveste-se de relevância por se inserir no debate de um tema forte na literatura econômica mundial e brasileira (o que tem se intensificado ainda mais nos últimos anos devido ao cenário anteriormente exposto). Tem relevância também por buscar realizar uma análise criteriosa da trajetória histórica de condução da política fiscal capixaba, trazendo luz aos principais elementos que trouxeram até o presente momento.

O recorte temporal aplicado na pesquisa justifica-se pela introdução no federalismo fiscal brasileiro da Lei Complementar nº 101 em 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Implantada com o objetivo principal de promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas nos diferentes níveis de governo, a LRF trouxe uma série de diretrizes gerais que devem balizar as autoridades na administração das finanças públicas dos níveis central, estadual e municipal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

A pesquisa contribui com uma análise histórica diferenciada da política fiscal capixaba dos últimos dezesseis anos, trazendo uma abordagem metodológica qualitativa, pouco usual em estudos relacionados à área de finanças públicas. Essa abordagem permitiu trazer à tona diversos aspectos interessantes contextualizados ao cenário político desse período que poderiam ser desconsiderados por um estudo de natureza puramente quantitativa. Adicionalmente, entende-se que a pesquisa provoca uma reflexão pertinente sobre o tema política fiscal e gestão das finanças públicas para as demais unidades da federação.

Esta dissertação está dividida em cinco partes. A primeira é esta introdução, na qual são apresentados o problema e o objetivo de pesquisa, a justificativa da escolha do tema pesquisado e a relevância da pesquisa. Na segunda parte é apresentado o referencial teórico que sustenta a pesquisa, baseado na literatura macroeconômica que trata de política fiscal, da discussão de seu papel na condução da política econômica à luz das principais teorias econômicas. No terceiro capítulo são demonstrados os caminhos metodológicos utilizados na busca de respostas ao

problema e de alcance do objetivo de pesquisa. Na quarta parte, são evidenciados os resultados da pesquisa com o detalhamento dos fatores e práticas de política fiscal nos últimos dezesseis anos que contribuíram para a situação atual de equilíbrio fiscal no Espírito Santo. Por fim, no quinto capítulo, são apresentadas as conclusões do presente estudo, suas principais contribuições, limitações, e sugestões para pesquisas futuras relacionadas ao tema desta dissertação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é apresentar uma revisão da literatura macroeconômica que trata de política fiscal, da discussão de seu papel na condução da política econômica à luz das principais teorias econômicas e da contextualização da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, com vista a sustentar a interpretação das informações obtidas no processo de pesquisa.

A compreensão da trajetória histórica da teoria econômica, bem como dos principais fundamentos que norteiam e respaldam cada teoria e seu entendimento do papel da política fiscal são aspectos de suma importância para o desenvolvimento da pesquisa ora apresentada e o pleno atendimento do objetivo nela proposto.

De maneira equivalente, entender o contexto de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil e as inovações trazidas para a forma de gestão das finanças públicas no país a partir desse instrumento é fundamental não apenas para justificar o recorte temporal adotado na pesquisa, mas também para compreender o contexto em que se inserem as práticas de política fiscal, objetos de investigação do presente estudo.

2.1 O EQUILÍBRIO FISCAL NA PERSPECTIVA NEOCLÁSSICA

A maneira como a sociedade e os *policymakers* interpretam a noção de equilíbrio orçamentário tem sofrido algumas transformações ao longo dos tempos, mas a visão dominante entre os economistas ortodoxos é coerente com a ideia difundida ainda pelos liberais do século XIX de que o governo deve se comportar como uma família, não gastando mais do que arrecada (GOBETTI, 2008).

A maioria dos modelos atuais de equilíbrio fiscal está associada a uma concepção neoclássica que identifica a criação adicional de moeda para financiar os gastos públicos como sendo a causa principal da elevação da inflação. Esse diagnóstico

está relacionado à crença na Lei de Say e na neutralidade da moeda, no curto ou longo prazo (DAVIDSON, 1991).

A Lei de Say decorre do modelo que mantém oferta e demanda em identidade. Foi popularizada pelo economista francês Jean-Baptiste Say com sua explicação sobre o funcionamento dos mercados. A expressão didática que sintetiza o significado da lei, "a oferta cria sua própria demanda", teria sido difundida em Cambridge antes de 1936 (DORNBUSCH et. al, 2003).

Segundo a teoria neoclássica convencional, qualquer déficit orçamentário deve envolver a geração de uma demanda adicional em excesso à demanda de pleno emprego, ou seja, à demanda garantida pela Lei de Say. Assim, todo déficit governamental permanente é visto como um mal a ser combatido, daí deriva-se a proposição de equilíbrio orçamentário "intertemporal" (GOBETTI, 2008).

Para o pensamento neoclássico, a expansão do gasto público financiada pela emissão de títulos no caso mais geral em que não existem recursos ociosos (pleno emprego) poderia elevar a taxa de juros e causar o chamado efeito *crowding out*², ou seja, a redução dos investimentos privados. Tal hipótese baseia-se na teoria dos fundos emprestáveis, segundo a qual a taxa de juros é determinada pelo equilíbrio entre oferta e demanda por empréstimos e, portanto, cresce com a disputa entre o setor público e o privado por determinada quantidade de recursos financeiros. A ocorrência de *crowding out* é assumida no modelo IS-LM de Hicks (1937) e na análise de Modigliani (1961) sobre a eficácia da política fiscal, assim como pela maioria dos modelos neoclássicos atuais.

² *Crowding out* corresponde a uma redução no investimento e em outros componentes da despesa agregada sensíveis às taxas de juros, sempre que o Estado aumenta a despesa pública. Quando o Estado aumenta os seus gastos ocorre, no curto prazo, a elevação da despesa agregada, entretanto, essa elevação causa também um aumento da procura de moeda por motivo de transações, o que irá provocar um aumento das taxas de juros. As taxas de juros poderão aumentar também pela emissão de dívida pública para financiar o acréscimo de despesa do Estado. Esse aumento das taxas de juros irá provocar uma queda do investimento privado e de outras componentes da despesa agregada mais sensíveis às taxas de juros.

2.2 KEYNES E O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL

Grande parte das políticas fiscais expansionistas do período pós-guerra inspirava-se na posição de Keynes sobre a necessidade do governo intervir ativamente na economia para manter a demanda efetiva em períodos de maior incerteza, em que os agentes privados revelam maior preferência pela liquidez e retraem seus investimentos (GOBETTI, 2008).

Para Keynes (1982), a política fiscal poderia também ser utilizada como instrumento de distribuição de renda, potencializando o efeito multiplicador dos gastos públicos, por meio da tributação dos mais ricos e das transferências fiscais para as camadas da população com maior propensão a consumir.

Cabe ressaltar que a Teoria Geral de Keynes é uma obra elaborada sob o impacto da grande depressão de 1929 e sob a base de uma nova concepção a respeito de questões centrais para a teoria econômica, como a natureza da moeda e da própria economia capitalista.

Keynes (1933) defende que a falta de solução para a crise que se abatia sobre a economia mundial naquele momento decorria principalmente de falhas da teoria ortodoxa na compreensão de sua natureza e na geração de instrumentos para a ação das autoridades, já que a maior parte dos economistas clássicos pensava na moeda como um mero facilitador de trocas.

Em sua teoria monetária da produção, Keynes (1933) ressalta a importância das decisões dos agentes sobre a forma de manter sua riqueza, contrapondo a riqueza em sua forma líquida à ilíquida. Nessa perspectiva, a moeda competiria com outros ativos, como os bens de capital, afetando o caminho de acumulação da economia e, assim, os determinantes de sua posição de longo prazo. Essa natureza não neutra da moeda num ambiente eminentemente incerto e não probabilizável, como o da

economia capitalista, foi incorporada ao princípio da demanda efetiva de Keynes para explicar o porquê das crises econômicas e do desemprego não voluntário.

Ao contrário daquilo que era defendido pela teoria de equilíbrio ortodoxa, de que forças naturais tenderiam a levar a economia de volta ao nível ótimo ou de pleno emprego sempre que forças temporárias dele a desviassem, para Keynes (1933), o normal era que a economia capitalista operasse abaixo do seu nível ótimo, exceto em períodos de guerra e de auge dos *booms*. Dessa forma, a manutenção dos níveis de emprego e renda deveria ser, em sua opinião, o objetivo primário da política econômica.

Ao questionar a Lei de Say e a confiança teórica no perfeito funcionamento da economia de mercado e estabelecer que os níveis de produto e emprego são determinados pela demanda efetiva e não pela oferta, gerando equilíbrios com capacidade ociosa de fatores, Keynes abriu o caminho teórico para a intervenção estatal na economia. Na ausência de demanda efetiva suficiente para o pleno emprego dos fatores de produção, é a demanda gerada por políticas expansionistas, como o gasto público adicional, que irá impulsionar a economia (GIUBERTI, 2012).

Keynes (1982) defende que o governo pode exercer um papel decisivo na determinação da escala das operações de investimento em projetos de longo prazo que sejam de interesse social, ainda que eles não pareçam ser suficientemente lucrativos para o setor privado.

Davidson (1991) entende que o governo pode e deve criar os ativos líquidos necessários para suprir a preferência pela liquidez do setor privado, sempre que ela é aguçada por incertezas sobre os rumos da economia, garantindo assim o pleno emprego dos fatores de produção.

Com base nesses questionamentos levantados por Keynes, a teoria ortodoxa dominante chegou ao consenso neoclássico (síntese neoclássica) e incorporou à

sua estrutura teórica a determinação do produto pela demanda, no curto prazo, quando não há ajustes no nível de preços (GIUBERTI, 2012).

Do pós-guerra ao início da década de 1970, o paradigma keynesiano expresso no modelo IS-LM dominou o cenário macroeconômico, atingindo o seu auge em meados da década de 1960. De acordo com essa teoria, a insuficiência de demanda efetiva leva a um equilíbrio econômico, no qual os níveis de produto e emprego estão abaixo do pleno emprego. Esse resultado deriva de falhas de mercado, como a rigidez nominal de preços. Ainda segundo essa teoria, entretanto, o equilíbrio econômico com desemprego involuntário sustenta-se apenas no curto prazo. No longo prazo, a teoria keynesiana da síntese neoclássica admitia que produto e emprego continuassem sendo determinados pela oferta, com base na Lei de Say (GIUBERTI, 2012).

Os keynesianos da síntese neoclássica propagaram, a partir do modelo IS-LM e da hipótese da armadilha da liquidez, que a política fiscal seria mais eficaz que a política monetária para estabilizar a demanda agregada. Essa vertente de autores ficou conhecida como fiscalista e, mesmo acreditando na hipótese do pleno emprego (e no *crowding out*), esses autores observavam razões para uma intervenção estatal de curto prazo na economia que acelerasse a convergência para o equilíbrio de longo prazo (GOBETTI, 2008).

Com o tempo, veio a queda do paradigma keynesiano marcada por duas críticas: a de Milton Friedman no final da década de 1960 e a de Robert Lucas Jr., no início da década de 1970. Ambos os autores apontaram para a ineficácia da política keynesiana de estímulo à demanda, num momento em que as economias desenvolvidas vivenciavam um período de inflação alta, conjugada com baixo crescimento econômico (DE VROEY, 2010).

2.3 AS CRÍTICAS DE FRIEDMAN, DE LUCAS E A EMERGÊNCIA DAS REGRAS FISCAIS

Até a década de 1950, segundo Buchanan e Wagner (1977), situações de alto endividamento e elevados déficits fiscais aconteciam apenas em época de guerra, sendo sucedidas por períodos de retomada do equilíbrio orçamentário. Após a Segunda Guerra Mundial e a montagem do “Estado do bem-estar social” nos países industrializados, no entanto, o desequilíbrio orçamentário se perenizou, acompanhado da elevação da inflação e, em alguns casos, da própria taxa de desemprego, o que levou os economistas ortodoxos a enxergarem uma suposta ligação direta entre os dois fatos.

Apesar de a teoria heterodoxa sugerir outras possíveis explicações para esse fenômeno, como os choques de oferta e a falta de evidências convincentes sobre os efeitos inflacionários do *Welfare State*, nos anos 70 emergiu uma nova hegemonia no pensamento econômico, que identificava na discricionariedade das políticas monetária e fiscal um risco para o equilíbrio macroeconômico. Esse ponto de vista foi originalmente apresentado por Friedman (1953) e depois reciclado por Lucas (1972) e por autores da escola das expectativas racionais.

Segundo Friedman (1953), políticas fiscais ativas e contra-cíclicas (keynesianas) poderiam gerar maior instabilidade em vez de estabilização da demanda agregada em virtude da existência de defasagens de tempo na economia. Ou seja, dada a defasagem de tempo entre a necessidade da ação e o reconhecimento dessa ação, o *lag* entre esse reconhecimento e a ação efetiva, e, finalmente, o *lag* entre a ação e os seus efeitos, a política contra-cíclica tenderia a produzir os resultados esperados quando a economia já não precisasse desse impulso.

A visão monetarista de Friedman, com base na estabilidade da demanda por moeda, de que a inflação e o balanço de pagamentos são fenômenos monetários e de que a economia é estável, retornando para a taxa natural de desemprego após choques

externos, coloca seus defensores em posição contrária a políticas econômicas ativas e discricionárias para a estabilização da demanda agregada (SNOWDON e VANE, 2005).

Para a visão monetarista, a política fiscal deve restringir-se ao seu papel tradicional de alocação de recursos e distribuição de riquezas. A interpretação de que a economia é estável e de que a inflação é um fenômeno monetário, retirou da política fiscal o seu papel ativo de estabilizar a economia. Por outro lado, o descontrole fiscal, com déficits persistentes e acumulação de dívida por parte do governo, tem por consequência desestabilizar a economia (GIUBERTI, 2012).

Dessa forma, Friedman (1953) defende regras para a política fiscal, acreditando que tais regras, como manter o orçamento equilibrado a um determinado nível de renda, propiciariam um processo de ajuste automático, já que fases altistas do ciclo econômico naturalmente produziriam um superávit que compensaria os déficits nas fases recessivas.

As críticas ao keynesianismo feitas por Lucas (1972), por sua vez, levaram a uma nova corrente teórica, a macroeconomia novo clássica, que representou uma mudança na recomendação de políticas econômicas, uma mudança metodológica em macroeconomia, e também uma mudança na agenda de pesquisa, no arcabouço conceitual, nas ferramentas matemáticas e na visão do ciclo econômico (DE VROEY, 2010).

Uma das principais críticas de Lucas direcionava-se ao uso dos modelos macroeconômicos construídos para a avaliação de políticas alternativas. Ao não considerarem que as expectativas dos agentes econômicos são formadas endogenamente, de forma racional, os modelos keynesianos não seriam uma base robusta para a análise de políticas, pois faltava a esses modelos fundamentação microeconômica (GIUBERTI, 2012).

No que tange à política fiscal, os novos clássicos concluem que não há espaço para o seu uso como política de estabilização, uma vez que o objetivo da política deve ser manter a inflação que, por sua vez, é vista como um fenômeno monetário. Entretanto, isso não significa que a política fiscal não afete as variáveis reais da economia, pois variações na tributação e no gasto podem afetar o consumo e o investimento, alterando assim o nível de emprego e produto no curto prazo, mas não necessariamente esses efeitos serão os mesmos descritos pela teoria keynesiana (GIUBERTI, 2012).

A hipótese de expectativas racionais em um modelo de maximização intertemporal do consumo amplia a possibilidade de resultados da política fiscal: políticas fiscais contracionistas podem levar não apenas à contração da atividade econômica, como na teoria keynesiana, mas também a expansões econômicas, a depender das expectativas que a política corrente gera em relação ao comportamento futuro da política fiscal. Do mesmo modo, pequenos aumentos nos gastos públicos percebidos como temporários podem não afetar o consumo privado (DORNBUSCH et. al, 2003).

De acordo com Alesina e Perotti (1997), ajustes fiscais que reduzem despesas com pessoal e transferências têm maior probabilidade de serem mantidos do que ajustes que aumentam os impostos e/ou reduzem despesas com investimento. Dessa forma, o primeiro tipo de ajuste geralmente é expansionista enquanto o segundo tende a ser contracionista, consistente com a importância das expectativas e divergindo, assim, do resultado keynesiano.

O regime de metas fiscais tem origem na teoria novo clássica, que radicalizou a crítica empenhada por Friedman e pelo monetarismo ao papel da política fiscal na garantia do crescimento e do emprego. Essa teoria se assentou sobre uma série de novos pressupostos que levaram a conclusão de que não há espaço para o desemprego involuntário na economia e que os salários se ajustam de forma a garantir a taxa natural de desemprego (ROSSI, 2015).

Esses pressupostos serviram também de base para o modelo de equivalência ricardiana, proposto por Barro (1974). Esse modelo propõe que o endividamento do governo é percebido pelos agentes como um aumento futuro de impostos. Diante disso, os agentes reagem, aumentando sua poupança no exato montante do déficit público empreendido. Assim, o impacto desse e da política fiscal é neutro sobre a economia, e o financiamento da despesa pública por dívida pública é equivalente ao financiamento por impostos.

A teoria do *tax smoothing* de Barro (1979) conclui que os déficits e superávits orçamentários são preferíveis às distorções provocadas por mudanças no nível de tributação. Dessa forma, a política fiscal ótima seria aquela que mantém a carga tributária invariável a mudanças temporárias nos gastos. Os déficits são admitidos, mas não como consequência de uma política discricionária do tipo keynesiana, e sim como consequência natural do ciclo econômico.

A recomendação política que deriva da teoria neoclássica é que o governo deve ficar sujeito a uma restrição orçamentária intertemporal de forma a perseguir um equilíbrio fiscal permanente. Adicionalmente, dada a importância das expectativas dos agentes e da sua capacidade preditiva, a transparência na definição e gestão do regime econômico é de crucial importância. O objetivo é sinalizar aos agentes os movimentos das autoridades e, com isso, reduzir a instabilidade do sistema derivada de políticas não antecipadas. As autoridades devem buscar conquistar a confiança dos agentes privados e evitar discontinuidades que causem distúrbios econômicos. O receituário dos novos clássicos coloca em pauta a questão da meta fiscal e da credibilidade como premissa fundamental da condução da política econômica (LOPREATO, 2011).

A abordagem novo clássica influenciou a adoção de metas numéricas para controle do déficit público, como as do acordo de Maastricht, na União Européia, e do Budget Enforcement Act (BEA), nos Estados Unidos, que acabaram servindo de paradigma para outros países em desenvolvimento, como o Brasil (GOBETTI, 2008).

Assim, além da defesa do equilíbrio fiscal, baseado numa noção de neutralidade da moeda e de expectativas dos agentes (adaptativas ou racionais), o novo pensamento ortodoxo também rejeita o ativismo da política fiscal e seu papel indutor da demanda agregada. Ao invés da discricionariedade, advoga-se a adoção de regras, mais ou menos rígidas para manter o déficit e o próprio gasto sob limites.

2.4 OS MODELOS DE CICLOS REAIS E OS NOVOS KEYNESIANOS

Na década de 1980, um novo campo de pesquisa, os modelos de ciclos reais, desenvolveu-se a partir de Kydland e Prescott (1982). Segundo os autores, as flutuações econômicas são o resultado ótimo do ajustamento a choques tecnológicos exógenos por parte de agentes maximizadores. As hipóteses de expectativas racionais, mercados equilibrados e a função de oferta da teoria novo clássica são mantidos, mas não há choques monetários ou informação imperfeita neste modelo (DE VROEY, 2010).

Segundo esses teóricos, as flutuações na economia são explicadas por fatores reais em um ambiente de informação perfeita: os choques tecnológicos levam os indivíduos maximizadores a revisar suas decisões de oferta de trabalho e consumo, gerando flutuações no nível de emprego e produto da economia. Assim, nos modelos de ciclos reais, todos os estágios do ciclo (pico, recessão, queda e recuperação) constituem um equilíbrio, pois são o resultado ótimo do processo de maximização dos agentes diante de mudanças nas suas restrições (SNOWDON; VANE, 2005).

O Estado não tem nenhum papel a exercer no controle do ciclo econômico uma vez que os períodos de recessão e desemprego não são, portanto, resultados de falhas de mercado. Isso diverge fundamentalmente das correntes teóricas anteriores, uma vez que ainda que houvesse fortes disputas teóricas entre keynesianos, monetaristas e novos clássicos, havia um consenso de que a instabilidade do ciclo econômico era considerada indesejada por reduzir o bem-estar social e deveria,

portanto, ser reduzida por meio de políticas apropriadas, ainda que não houvesse acordo sobre quais seriam essas políticas (SNOWDON; VANE, 2005).

Para os teóricos dos modelos de ciclos reais, por outro lado, as tentativas de reduzir as flutuações por parte do governo não são desejáveis. No caso da política fiscal, distorções associadas à tributação e ao gasto público reduzem o bem-estar social. Entretanto, é possível que aumentos temporários nos gastos públicos elevem o nível de produto e emprego da economia, uma vez que a oferta de trabalho aumenta em resposta ao aumento da taxa de juros, que, por sua vez, é causado pelo aumento da demanda agregada (SNOWDON; VANE, 2005).

As fortes implicações dos modelos de ciclos reais receberam críticas dentro do *mainstream* macroeconômico em relação à neutralidade da moeda, à dependência aos choques tecnológicos para gerar as flutuações na economia, à inexistência de desemprego involuntário nestes modelos e ao uso de agente representativo, o que exclui questões como assimetria de informação e coordenação entre agentes heterogêneos (GIUBERTI, 2012).

A ênfase dada aos choques de oferta, sejam eles monetários como nos modelos novos clássicos ou tecnológicos como nos modelos de ciclos reais, para explicar as flutuações na atividade econômica foi criticada por um conjunto de economistas para os quais a demanda agregada tem o seu papel na determinação do produto e emprego da economia. Os economistas desta nova corrente, os novos keynesianos, partem das premissas do então “velho” keynesianismo, mas diferem destes por buscar a explicação da rigidez nominal de preços e salários no comportamento de agentes otimizadores com expectativas racionais, incorporando a microfundamentação dos modelos novos clássicos. Os modelos novos keynesianos consideram ainda outras imperfeições no funcionamento da economia, como mercados imperfeitos e incompletos, assimetria de informação e heterogeneidade dos agentes, formando assim um grupo de pesquisa heterogêneo, com diferentes linhas de pesquisa (GIUBERTI, 2012).

Quanto à recomendação de políticas econômicas, as falhas de mercado levam a maioria dos economistas novos keynesianos a concordar com a necessidade de políticas governamentais ativas, sobretudo em períodos de recessão. No entanto, não há uma diretriz única sobre qual política deve ser utilizada e se deve ser adotada sob a forma de regra ou utilizada de forma discricionária. De forma geral, a política discricionária não é recomendada, em face das flutuações irregulares e não previsíveis derivadas nos modelos, e o peso maior é atribuído à política monetária, e não à política fiscal assim como no paradigma keynesiano anterior (SNOWDON; VANE, 2005).

2.5 A NOVA SÍNTESE NEOCLÁSSICA

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, emergiu um consenso entre novos keynesianos e novos clássicos/teóricos dos modelos de ciclos reais, na chamada “Nova Síntese Neoclássica” (GOODFRIEND; KING, 1997).

Os modelos macroeconômicos dessa nova síntese, de forma geral, descrevem a economia como um processo dinâmico estocástico, são microfundamentados, incorporam a dimensão intertemporal nos processos de otimização e a hipótese de expectativas racionais (elementos dos modelos de ciclos reais) e incluem o custo de ajustamentos dos preços e salários e a competição imperfeita nos mercados de bens, trabalho e crédito (elementos novos keynesianos) (DE VROEY, 2010).

Em termos de política econômica, o resultado é que a política monetária possui o papel central. Goodfriend e King (1997) apresentam quatro conclusões acerca do papel dessa política na nova síntese: primeiro, a política monetária afeta de modo importante as variáveis reais da economia e seu efeito é persistente ao longo de vários anos, devido aos ajustamentos graduais dos preços tanto individuais quanto do nível geral de preços; segundo, o trade-off de longo prazo entre inflação e desemprego é pequeno; terceiro, os modelos sugerem que a eliminação da inflação gera importantes ganhos, devido ao aumento na eficiência das transações e à

redução na distorção de preços relativos; e, por fim, a credibilidade aparece com um importante papel para entender os efeitos da política monetária.

A maneira de alcançar o novo objetivo da política econômica, de manter a inflação em níveis baixos e estáveis, é a adoção de uma âncora nominal de modo a restringir a discricionariedade da política e evitar o problema de inconsistência temporal. Atualmente, a âncora nominal que se sobressai é o regime de metas de inflação, na qual o Banco Central compromete-se com uma meta para a taxa de inflação, previamente anunciada, e fixa a taxa de juros de curto prazo da economia de modo a alcançar o valor determinado. Um fator muito importante do regime de metas de inflação é a credibilidade da autoridade monetária e a transparência no processo, para que de fato o regime influencie as expectativas dos agentes e estes utilizem o valor fixado para inflação nas suas decisões (GIUBERTI, 2012).

A política fiscal nesse contexto, por sua vez, deve ter objetivos consistentes com os da política monetária, ou seja, controlar o déficit público e o nível de endividamento do Estado para que o regime alcance a credibilidade requerida. Com isso, a disciplina fiscal tornou-se um ponto central dentro deste arcabouço, e deve ser o resultado não apenas de um governo específico, comprometido com a estabilidade da economia, mas do arranjo institucional do país, ou seja, deve ser garantida com a criação de instituições responsáveis pelo controle das contas públicas (GIUBERTI, 2012).

2.6 REGRAS FISCAIS: A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL

Desde o início da década de 1990, muitos países têm adotado mecanismos de restrição fiscal para evitar a utilização irresponsável dos recursos públicos. O caso mais evidente foi o Tratado de Maastricht, assinado pelos países da União Européia em 1992. O Tratado estabelecia que países integrantes do bloco econômico deveriam atender certos limites necessários à estabilidade macroeconômica do país

e, conseqüentemente, do bloco como um todo. A dívida, por exemplo, não deveria ultrapassar 60% do PIB, e o déficit 3% do PIB. Caso ultrapassassem, deveria ser implementado um programa de ajuste de dez meses. Se a tentativa de ajuste fracassasse, retaliações eram impostas. Adicionalmente, países não membros poderiam ingressar no bloco mesmo que não atendessem os limites, desde que se observasse uma trajetória descendente da dívida (GOBETTI, 2009; MENEZES, 2005).

Outros dois exemplos de regras fiscais de orçamento equilibrado são o *Budget Enforcement Act* (BEA) de 1990, adotado pelos Estados Unidos e o *Fiscal Responsibility Act* (FRA) de 1994, adotado pela Nova Zelândia. Enquanto o BEA focava em controlar os gastos e receitas públicas, ao invés de estabelecer metas de déficit e dívida, o FRA estabelecia normas de transparência. Assim, ambos os países lograram sucesso em promover a disciplina fiscal de formas diferentes da adotada pelos países da União Européia (GOBETTI, 2009; MENEZES, 2005).

Essas três experiências, principalmente a neozelandesa, tiveram importante influência na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (LRF). Apesar das diferenças de enfoque, os proponentes de regras fiscais em geral reivindicam a relevância “normativa” do trabalho seminal de Barro (1979) e Lucas e Stokey (1983) sobre o ciclo econômico e o equilíbrio intertemporal do orçamento de governo, mas desenvolvem uma teoria “positiva” baseada na necessidade de impor limites e restrições institucionais para neutralizar um suposto viés gastador dos governantes. Essa necessidade existiria, segundo os defensores das regras fiscais, porque os déficits públicos estariam se perpetuando em diversos países mesmo nos momentos de paz e prosperidade, quando, pela lógica da teoria dos ciclos econômicos, deveria haver superávits (GOBETTI, 2009).

As experiências bem sucedidas dos países desenvolvidos suscitaram interesse em mecanismos de auto-restrição fiscal por parte de países da América Latina. Desde o fim da década de 1990, para garantir a estabilidade macroeconômica, foram criadas

em diversos países leis com o intuito de reforçar as instituições orçamentárias que promovessem a disciplina fiscal tanto no Governo Federal quanto nos Governos Sub-Nacionais. A atenção especial dada aos entes subnacionais justifica-se pelo intenso processo de descentralização política e fiscal ocorrida em boa parte dos países latino-americanos (MENEZES, 2005).

No segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi introduzida no federalismo fiscal brasileiro a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) com o objetivo maior de promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas nos diferentes níveis de governo. Assim como a pioneira congênera neozelandesa (FRA), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi inicialmente adotada com fins de combate à inflação. A LRF assemelha-se também ao sistema adotado pela União Européia (Tratado de Maastricht), não apenas em termos da adoção de limites numéricos ao déficit, mas também por destinar-se a superar problemas de externalidades negativas geradas pelos diferentes estados e evitar potenciais socorros financeiros dos governos fiscalmente displicentes (SOUZA, 2006).

A promulgação da LRF ocorreu logo após o episódio da crise de endividamento dos Estados brasileiros, que resultou, em 1997, no refinanciamento das dívidas de 25 dos 27 estados brasileiros pelo Governo Federal. Nesta ocasião, além dos recorrentes déficits, os estados apresentavam um histórico de gastos com pessoal bastante elevado, equivalendo em média a 79,1% da receita corrente líquida, em 1995, 65,4%, em 1996, e 59,8%, em 1997, e superando 100,0 % no caso do Rio de Janeiro entre 1995 e 1996. A LRF traz, dessa forma, dois limites para controlar os gastos públicos: limite de endividamento e limite de gasto com pessoal. Adicionalmente, busca controlar todos os demais aspectos do orçamento desde a formulação até a execução, e privilegia a questão da transparência ao exigir a publicação de relatórios de execução. As regras de conduta fiscal estabelecidas na LRF se aplicam à União, aos Estados e aos Municípios de modo irrestrito (GIUBERTI, 2005).

Por mais que a LRF tenha sido introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país (GIUBERTI, 2005).

Em relação ao processo de elaboração do orçamento, a base da LRF está nas leis orçamentárias já vigentes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Seu papel, neste caso, foi o de estabelecer a obrigatoriedade de se incluir na LDO um Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter as previsões de receitas e despesas, bem como os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere a LDO e os dois anos seguintes, e um Anexo de Riscos Fiscais, que deve avaliar os possíveis fatos que irão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício (GIUBERTI, 2005).

Estabelece ainda que a LOA deve apresentar um demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; a previsão da reserva de contingência, em percentual da receita corrente líquida (RCL), destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, bem como as respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser demonstrado de forma separada. Tais medidas trazem uma maior transparência no processo de elaboração do orçamento e visam garantir a consistência entre objetivos e execução (GIUBERTI, 2005).

No que tange aos gastos públicos, a LRF estabeleceu limites rígidos para o gasto com pessoal e endividamento público e também mecanismos claros para a correção de eventuais desvios. Em caso de arrecadação de receitas menor do que o previsto, por exemplo, o ente fica impossibilitado de fazer empenhos de modo a garantir o

cumprimento das metas fiscais, exceto se as despesas forem de caráter obrigatório, constitucionais ou legais, ou se forem ressalvadas na LDO, ou ainda, se o empenho estiver ligado ao serviço da dívida (GIUBERTI, 2005).

A LRF brasileira também observa a “regra de ouro”, como forma de amenizar o congestionamento de demandas de investimento público. Os efeitos dos ciclos eleitorais nas contas públicas também são lembrados em seu artigo 42, na medida em que só serão autorizadas despesas de final de mandato quando se apontarem recursos suficientes para tanto (SOUZA, 2006).

A LRF é bastante detalhada em termos de conteúdo, especificando a natureza das políticas fiscais a serem adotadas pelos governos e também os procedimentos operacionais necessários à garantia do cumprimento da regra, além dos padrões de transparência e penalidades financeiras (SOUZA, 2006).

A questão da transparência é contemplada com a obrigatoriedade da publicação, ao fim de cada bimestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) por todos os Poderes, bem como a entrega ao final de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal, contendo os demonstrativos do período do exercício, a comparação entre os limites estabelecidos pela lei e o alcançado pelo ente, e a indicação das medidas corretivas adotadas caso algum limite tenha sido ultrapassado (GIUBERTI, 2005).

Caso alguma norma estabelecida pela LRF não seja cumprida por um ente da Federação, este deve sofrer sanções institucionais que vão desde a suspensão das transferências voluntárias até a suspensão de obtenção de crédito e contratação de operações de crédito a depender da norma infringida. Do mesmo modo, o governante deste ente poderá ser responsabilizado, sofrer sanções pessoais que vão desde multas à perda do cargo, podendo chegar até mesmo à prisão (GIUBERTI, 2005).

A LRF buscou englobar todos os aspectos das finanças públicas, o que acabou por torná-la uma lei bastante complexa. O seu cumprimento por parte dos entes da federação, entretanto, está fortemente ligado à capacidade do Estado de punir desvios em relação às normas estabelecidas. Como mostra Drazen (2002), o Gramm-Rudman - Hollings Deficit Act que estabelecia limites para o déficit público nos Estados Unidos, não produziu o efeito esperado, pois quando o déficit se aproximava do limite estabelecido, o Congresso americano aprovava uma nova lei ampliando o limite anterior (GIUBERTI, 2005).

A LRF foi um dos principais mecanismos utilizados pelo governo federal visando a assegurar a manutenção do ajuste estrutural levado a cabo por intermédio de medidas anteriores, que incluíram a privatização de bancos estaduais e os acordos de reestruturação e ajuste fiscal firmados com os estados (SOUZA, 2006).

Entretanto, dúvidas persistem quanto à relação entre a implantação da LRF e a melhoria do comportamento fiscal dos estados. Souza (2006), por exemplo, verificou que o resultado primário de cada governo estadual, em percentual de suas receitas, difere sensivelmente em relação aos demais, ainda que a regra de geração de superávit primário seja geral e aplicada de maneira uniforme a todos os entes.

Dessa forma, Souza (2006) conclui que são também as instituições do sistema político, as instituições orçamentárias e as diferenças regionais, e não somente as sanções e incentivos previstos nas regras fiscais, que concorrem para mudanças na postura fiscal dos governos.

3 METODOLOGIA

Este capítulo aborda os caminhos metodológicos desta pesquisa: a natureza da pesquisa realizada; os instrumentos para obtenção de informações e a técnica para interpretação; os sujeitos participantes da pesquisa selecionados; as etapas percorridas e os procedimentos cumpridos em cada uma delas.

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. Denzin e Lincoln (2000) ressaltam que, no século XXI, a pesquisa qualitativa precisa fazer parte da agenda acadêmica como geradora de resultados das investigações científicas e que pode ser trabalhada no sentido de repensar e criar uma sociedade livre e democrática, revelando o seu caráter crítico.

Segundo Lakatos e Marconi (2010), a abordagem qualitativa tem como premissa, analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano, fornecendo análises mais detalhadas sobre as investigações, atitudes e tendências de comportamento. Sua ênfase é nos processos e nos significados. Para Creswell (2010), nesse tipo de pesquisa pretende-se interpretar os acontecimentos e entender as relações existentes entre os constructos a partir da ótica do pesquisador.

A pesquisa qualitativa tem tido diferentes significados ao longo da evolução do pensamento científico, mas se pode dizer, enquanto definição genérica, que abrange estudos nos quais se localiza o observador no mundo, constituindo-se, portanto, num enfoque naturalístico e interpretativo da realidade (DENZIN; LINCOLN, 2006).

Para a pesquisa qualitativa e interpretativa, além da integração entre os participantes, o olhar do pesquisador é de suma importância para a trama na interpretação dos dados gerados. Nessa trama interpretativista, entende-se que a pesquisa é um processo interativo influenciado pela história pessoal, profissional,

pela realidade social e cultural dos participantes, analisado por meio dos olhares do pesquisador, ser social e historicamente localizado (DENZIN; LINCOLN, 2006).

A pesquisa qualitativa é aquela capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas, tanto no seu advento quanto nas suas transformações, como construções humanas significativas (BARDIN, 2008). Dessa forma, a abordagem qualitativa aplica-se ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produto das interpretações que os seres humanos fazem de como vivem, sentem e pensam (TURATO, FONTANELLA; RICAS, 2008).

A escolha por uma abordagem qualitativa deve-se ao entendimento de que com a utilização de instrumentos quantitativos se ganha em generalidade e perdem-se especificidades; identifica-se o visível, mas não se sabe o que está por trás dele; obtém-se a objetivação e não se apreende o processo de subjetivação mais completo. O uso da pesquisa qualitativa permite, por outro lado, estabelecer fatores de determinado fenômeno, a partir da perspectiva analítica do real, auxilia a aprofundar e melhorar a qualidade da interpretação, amplia o entendimento sobre o objeto de estudo e melhor esclarece os dados quantitativos, pois capta as nuances da percepção dos entrevistados para ampliar a compreensão da realidade vivida pelos respondentes e aprofunda a questão de como as pessoas percebem os fenômenos estudados (CÂMARA, 2013).

A abordagem qualitativa, além de permitir desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos, referentes a grupos particulares, propicia a criação de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação. Dessa forma, a pesquisa qualitativa proporciona um modelo de entendimento profundo de ligações entre elementos, direcionado à compreensão da manifestação do objeto de estudo (MINAYO, 2007).

Glazier e Powell (2011) afirmam que a melhor maneira de entender o que significa pesquisa qualitativa é definir o que ela não é, ou seja, ela não é um conjunto de procedimentos que depende fortemente de análise estatística para suas inferências ou de métodos quantitativos para a coleta de informações.

A pesquisa qualitativa não busca enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve e envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995a).

Para atender ao objetivo deste estudo, a técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista semiestruturada, por pautas. Gil (2008) esclarece que a entrevista por pautas apresenta certo grau de estruturação, pois se guia por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso, as pautas são ordenadas e guardam certa relação entre si. O entrevistador faz poucas perguntas diretas e deixa o entrevistado falar livremente à medida que se refere às pautas assinaladas. Quando este se afasta delas, o entrevistador intervém, de maneira sutil, para preservar a espontaneidade do processo.

A preferência pelo desenvolvimento mais flexível da entrevista na pesquisa justifica-se pela própria complexidade e abrangência do tema investigado. As entrevistas foram conduzidas por meio de pautas previamente elaboradas, entretanto, sem seguir necessariamente uma ordem, em consonância com a característica da técnica de pesquisa utilizada.

As pautas utilizadas nas entrevistas foram as seguintes:

1. Práticas de política fiscal nos últimos dezesseis anos que contribuíram para a situação atual de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo;
2. Práticas de política fiscal exitosas no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos;
3. Práticas de política fiscal que não deram certo no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos;
4. Práticas de política fiscal que poderiam ter sido adotadas no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos;
5. Equilíbrio fiscal sob as óticas da receita e da despesa;
6. O tema da renúncia, benefícios e incentivos fiscais no debate sobre equilíbrio fiscal;
7. O período (governo) que trouxe práticas mais exitosas de política fiscal no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos;
8. A influência da questão política;
9. O papel da política fiscal e da intervenção estatal na economia;
10. A LRF e a importância das regras fiscais;
11. Práticas de política fiscal que deveriam ser adotadas no Estado do Espírito Santo no futuro.

A amostra empregada no presente estudo foi intencional. Conforme descreve Januzzi (2016), se na pesquisa de cunho quantitativo-amstral, a consistência da análise e sua generalização são, a princípio, garantidas *ex ante* pelo tamanho da amostra, na pesquisa qualitativo-exploratória a profundidade analítica dos resultados acaba sendo definida, em boa medida, *a posteriori*, a partir de uma aposta inicial de sujeitos a entrevistar. A questão fundamental neste tipo de pesquisa é menos o tamanho da amostra e mais a diversidade dos sujeitos ou unidades de investigação. Em abordagens qualitativas semiestruturadas de pesquisa, costumam-se empregar amostras intencionais em que os relatos e documentos a selecionar ou os sujeitos a entrevistar devem compor um conjunto suficientemente diverso e rico de situações, de maneira que se garantam análises consistentes e interessantes da temática enfocada.

Dessa forma, as amostras de pesquisas qualitativas não são probabilísticas, sorteadas aleatoriamente de um cadastro de usuários, estabelecimentos ou documentos, mas escolhidas intencionalmente, procurando contemplar unidades típicas de análise, contrastantes e antagônicas entre si, situações-tipo em que o fenômeno de interesse se encontra potencializado e também minimizado (JANUZZI, 2016).

Nesse caso, não existe uma fórmula definitiva *a priori* para o tamanho da amostra intencional. O tamanho deve ser tal que permita reunir sujeitos ou situações arquetípicos de alguma forma conhecidos antecipadamente e que garantam um *corpus* rico – relatos, depoimentos, falas transcritas – para análise posterior (JANUZZI, 2016).

A partir dessa concepção, os sujeitos de pesquisa entrevistados foram pessoas com conhecimento e atuação na área de finanças públicas estaduais, pessoas que fizeram ou fazem parte de equipes econômicas dos governos do período pesquisado, ou que tiveram relação de protagonismo com participação técnica e/ou política na condução da política fiscal capixaba, escolhidas a critério do pesquisador.

Para escolha dos entrevistados, buscou-se observar a adequada representatividade com sujeitos participantes de todos os governos no período pesquisado, do gênero masculino e feminino. São pessoas que atuam ou atuaram em um dos dois órgãos responsáveis pela condução da política fiscal no Estado do Espírito Santo nesse período, na Secretaria de Estado da Fazenda e na Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, principalmente.

As entrevistas foram sendo conduzidas e, à medida que as informações levantadas passaram a apenas repetir aspectos já identificados anteriormente, a amostra foi fechada por saturação, perfazendo um total de oito sujeitos de pesquisa entrevistados.

Conforme pontua Januzzi (2016), quando se tem a garantia de que o *corpus* recolhido já parece diverso e plural e as entrevistas só fazem repetir aspectos já identificados anteriormente, é hora de parar o levantamento de campo ou “fechar a amostra por saturação”. Segundo Turato, Fontanella e Ricas (2008), a saturação pode ser definida como a suspensão de inclusão de novos participantes quando as informações obtidas passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na obtenção de informações.

Uma vez que as informações produzidas na pesquisa são tratadas de forma confidencial, visando garantir o anonimato de cada participante, seus nomes, listados a seguir, foram substituídos por pseudônimos.

Marcos é o entrevistado número 1, Secretário de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo desde janeiro de 2015, Economista e Mestre em Gestão Empresarial, foi Subsecretário de Estado de Planejamento e Projetos do Espírito Santo de 2011 a 2013, foi Secretário de Estado de Gerenciamento de Projetos do Espírito Santo de 2009 a 2011, Subsecretário de Estado de Planejamento do Espírito Santo de 2007 a 2009, Gerente de Planejamento Estratégico do Estado do Espírito Santo de 2005 a 2007, e é Auditor de carreira do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo desde 1995.

O entrevistado número 2 é Ronaldo, Subsecretário de Estado de Orçamento da Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo desde 2015, graduado em Ciências Navais, especializado em Administração e Mestre em Desenvolvimento Sustentável, foi Assessor Especial da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo de 2012 a 2014, foi Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão (2011 a 2012), Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional e Gestão Estratégica da Universidade Federal da Integração Latino Americana (2010), Assessor do Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (2009), e é Analista de

Planejamento e Orçamento de carreira do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 1998.

A entrevistada número 3 é Bianca, Assessora Especial da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo desde 1993, é Economista, especializada em Saúde Pública, Pós-Graduada em Gestão das Finanças Públicas, representante do Estado do Espírito Santo na Rede Nacional de Planejamento e Orçamento (RENOP), representante do Secretário de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN), e servidora pública de carreira da Secretaria de Saúde do Espírito Santo desde 1994.

A entrevistada número 4 é Julieta, Economista, foi Subsecretária do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo de 1996 a 2014, e Consultora do Tesouro Estadual de carreira da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo de 1973 até se aposentar em dezembro de 2014.

O entrevistado número 5 é Zeca, Subsecretário do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo desde 2015, Economista, foi Diretor de Finanças da Assembleia Legislativa do Espírito Santo de 2011 a 2014, foi Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado do Espírito Santo de 2008 a 2010, e é Consultor do Tesouro Estadual de carreira da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo desde 2010.

O entrevistado número 6 é Arnaldo, Assessor Especial Fazendário da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo desde 1982, Economista, e Consultor do Tesouro Estadual de carreira da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo desde 1982.

O entrevistado número 7 é Oscar, foi Secretário de Estado da Fazenda do Espírito Santo de 2003 a 2010, é Economista, Especializado em Problemas de

Desenvolvimento Econômico, Pós-Graduado em Análise Econômica, Mestre e Doutor em Economia, foi também Professor Colaborador do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo de 2007 a 2009, Secretário de Estado da Fazenda do Espírito Santo de 1987 a 1991, membro da Comissão Executiva de Reforma Fiscal do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento em 1992, Presidente do Conselho de Administração do Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES) de 1987 a 1991, Secretário de Orçamento e Finanças do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão de 1985 a 1987. Foi Superintendente Adjunto do Instituto Federal de Planejamento de Gestão Governamental de 1979 a 1985, pesquisador da fundação Instituto de Pesquisas Econômicas de 1974 a 1979, e Professor Assistente da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo de 1972 a 1976, e atualmente é empresário atuante no ramo de consultoria de negócios.

Por fim, o entrevistado número 8 é Eduardo, Assessor Especial Fazendário da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo desde 1985, Economista, Especialista em Gestão de Finanças e Consultor do Tesouro Estadual de carreira da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo desde 1985.

A técnica de análise das informações obtidas nas entrevistas utilizada foi a análise de conteúdo. Bardin (2008) define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de transcrição do conteúdo das mensagens indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. Segundo a autora, na pesquisa qualitativa, se aceita que o foco da análise de conteúdo seja qualificar as vivências do sujeito, bem como suas percepções sobre determinado objeto e seus fenômenos.

Na busca pela cientificidade e pela objetividade, própria da época histórica de seu surgimento, a análise de conteúdo recorreu a um enfoque quantitativo num primeiro momento, pelo qual a análise das mensagens se fazia pelo cálculo de frequências.

Contudo, logo essa deficiência unilateral cedeu lugar às análises qualitativas, possibilitando que o método fosse utilizado em ambas as abordagens, até mesmo, concomitantemente (GODOY, 1995a).

Bardin (2008) afirma que mesmo sua definição da análise de conteúdo citada anteriormente não é suficiente para definir a especificidade da técnica, acrescentando que a intenção é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente de recepção), inferência esta que ocorre a indicadores quantitativos ou não.

Assim, a análise de conteúdo não deve ser extremamente vinculada ao texto ou a técnica, num formalismo excessivo, que prejudique a criatividade e a capacidade intuitiva do pesquisador, por conseguinte, nem tão subjetiva, levando-se a impor as suas próprias ideias ou valores, no qual o texto passe a funcionar meramente como confirmador dessas (CAMPOS, 2004). Silva, Gobbi e Simão (2005), por sua vez, indicam ainda que não há, na análise de conteúdo, um esquema rígido de utilização e que o cientista social pode e deve utilizar esta flexibilidade.

Ressalta-se, dessa forma, que o uso da técnica de análise de conteúdo no presente estudo se deu num enfoque qualitativo. Conforme afirmam Cavalcante, Calixto e Pinheiro (2014), na pesquisa qualitativa, e mais especificamente na análise de conteúdo como método, o foco não está na quantificação, mas na análise do fenômeno em profundidade, elencando as subjetividades, suas relações, bem como interlocuções na malha social.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que tem como objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura das informações coletadas. Como afirma Chizzotti (2006), o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas.

Godoy (1995b) afirma que na análise de conteúdo, o pesquisador busca compreender as características, estruturas ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tornados em consideração. O esforço do analista é duplo: entender o sentido da comunicação, como se fosse o receptor normal, e, principalmente, “desviar o olhar”, buscando outra significação, outra mensagem, passível de se enxergar através ou ao lado da primeira.

Durante a interpretação das informações, é necessário voltar atentamente aos marcos teóricos pertinentes à investigação, pois eles dão o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo. A relação entre as informações obtidas e a fundamentação teórica é que dará sentido à interpretação. As interpretações serão sempre no sentido de buscar o que se esconde sob a aparente realidade, o que significa verdadeiramente o discurso enunciado, o que querem dizer, em profundidade, certas afirmações, aparentemente superficiais (CÂMARA, 2013).

Como afirma Flick (2009), a interpretação de dados é a essência da pesquisa qualitativa. E, conforme Silva, Gobbi e Simão (2005), o papel de interpretação da realidade social configura ao método de análise de conteúdo um importante papel enquanto ferramenta de análise na pesquisa qualitativa nas ciências sociais aplicadas.

A análise de conteúdo típica é um processo de três etapas. A primeira fase é chamada de pré-análise e diz respeito à organização do material, escolha dos documentos e determinação de objetivos. A segunda etapa é a exploração do material, momento em que é realizado um estudo mais profundo da documentação e das informações obtidas via aplicação dos instrumentos de pesquisa. Ao longo dessa etapa, são definidas as categorias de análise. A terceira fase é a do tratamento das informações e dos resultados, com o desenvolvimento de interpretações com vistas a responder o problema de pesquisa, como sugere Bardin (2008).

Ainda segundo Bardin (2008), algumas regras devem ser obedecidas na aplicação da técnica para a obtenção de resultados. Nesse sentido, as categorias de análise definidas devem atender aos seguintes critérios:

- homogeneidade – somente devem ser incluídas na mesma categoria unidades de registro da mesma natureza;
- exaustão – o material deve ser analisado em sua totalidade e sob todos os aspectos possíveis;
- exclusividade - um elemento da análise não pode se enquadrar em várias categorias;
- objetividade – pesquisadores diferentes devem chegar a resultados similares, e;
- pertinência – as categorias devem estar de acordo com o material e com os objetivos da pesquisa.

Nesta pesquisa, as categorias de análise não foram definidas *à priori*, mas sim determinadas durante o processo de pesquisa, obtenção e interpretação das informações.

Como ensina Campos (2004), no caso da categorização não apriorística, as categorias emergem totalmente do contexto das respostas dos sujeitos de pesquisa, o que inicialmente exige do pesquisador um intenso ir e vir ao material analisado e teorias embasadoras, além de não perder de vista o atendimento aos objetivos da pesquisa.

A verdade é que não existem fórmulas mágicas que possam orientar o pesquisador na categorização, e que nem é aconselhável o estabelecimento de passos norteadores. Em geral, o pesquisador segue seu próprio caminho baseado nos seus conhecimentos teóricos, norteado pela sua competência, sensibilidade, intuição e experiência (FRANCO, 1986).

Na análise de conteúdo, o pesquisador tem de se valer da intuição, imaginação e criatividade, principalmente na definição de categorias de análise, o que implica considerar a subjetividade (FREITAS, CUNHA; MOSCAROLA, 1997). E é a dimensão subjetiva e intencional aquela que precisamente torna os fatos humanos (DARTIGUES, 2008).

Conforme Bardin (2008), a análise de conteúdo é uma técnica especialmente empírica, cada pesquisa é dotada de particularidades e, sendo assim, existem algumas regras básicas a serem seguidas, mas não um modelo fechado pré-estabelecido para ser aplicado em todos os estudos que se utilizam dessa metodologia. De acordo com o objetivo do trabalho, a técnica deve ser reinventada, o que torna ímpar cada pesquisa que utiliza a análise de conteúdo. Dessa forma, Bauer e Gaskell (2002) concluem que a validade da análise de conteúdo não deve ser julgada em relação à “leitura verdadeira do texto”, mas sim nos termos de sua fundamentação de acordo com a teoria e os objetivos da pesquisa.

A pesquisa ocorreu em seis etapas: primeiramente, foi feita a seleção dos sujeitos de pesquisa; a segunda etapa consistiu da realização das entrevistas por pautas com os sujeitos selecionados; na terceira etapa foram transcritos os conteúdos das entrevistas realizadas; na quarta etapa foi feita a leitura e categorização das unidades de registro por meio da análise de conteúdo; na quinta etapa foi realizada a interpretação das informações obtidas e organização das interpretações em categorias com vistas ao atendimento do objetivo da pesquisa; e, por fim, a sexta e última etapa foi a elaboração de relatório final que consiste nesta dissertação de Mestrado.

4 INTERPRETAÇÕES E RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa, obtidos por meio da interpretação das informações extraídas nas entrevistas e organização dessas interpretações em categorias, via análise de conteúdo, com vistas ao atendimento do objetivo da pesquisa. As categorias originadas pela análise de conteúdo das entrevistas são representadas nos títulos das seções que compõem este capítulo.

A primeira categoria apresentada é “a importância das regras fiscais”. Nesse tópico é detalhado o que pensam os sujeitos de pesquisa acerca do papel desempenhado pelas normas fiscais, de maneira geral, e pela LRF, de maneira específica, na gestão das finanças públicas e na política fiscal. A segunda categoria é “a influência política”. Na seção, são discutidas as impressões dos entrevistados sobre como as relações políticas afetam a gestão das finanças públicas e a política fiscal. O terceiro tópico aborda justamente o objetivo de pesquisa. A categoria traz os “fatores e práticas de política fiscal que contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal” no Estado do Espírito Santo no período pesquisado, na opinião dos entrevistados. A quarta categoria, por outro lado, contempla os “fatores e práticas de política fiscal que menos contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal” no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos, na opinião dos entrevistados. A quinta categoria, por sua vez, trata das perspectivas para “o futuro da política fiscal” no Estado do Espírito Santo. A seção aborda quais melhorias podem ser adotadas visando à manutenção e ao aperfeiçoamento dos bons resultados apresentados até aqui e a correção daquilo que não deu certo em termos de política fiscal, na opinião dos entrevistados. E, por fim, a sexta e última categoria apresenta o que pensam os sujeitos de pesquisa a respeito do “papel do Estado” na política fiscal e na economia, de maneira geral.

4.1 A IMPORTÂNCIA DAS REGRAS FISCAIS: “A LRF É UMA RECEITA DE BOLO”

Durante a pesquisa, ao ser abordado o tema da importância da LRF e das regras fiscais junto aos entrevistados, foi recorrentemente destacado por alguns deles o contexto histórico que antecede a implantação da LRF, pois, na visão das pessoas entrevistadas, era necessário contextualizar historicamente a análise dos últimos dezesseis anos e mesmo justificar muito daquilo que aconteceu dentro do período pesquisado e que seria consequência de acontecimentos anteriores à implantação da LRF no Brasil em 2000.

Oscar, por exemplo, foi enfático ao tratar sobre o assunto. Para ele, os ingredientes de controle que foram institucionalizados pela LRF tiveram suas bases lançadas anteriormente num processo de aprendizado evolutivo.

Oscar: O mundo existia antes da Lei de Responsabilidade Fiscal! Então, todos os ingredientes de controle que a União impôs aos Estados, já estavam presentes antes da Lei de Responsabilidade Fiscal! Isso é importante! Porque no Brasil, hoje, nós estamos com uma mania de falar que a Lei de Responsabilidade é tudo! Não, não é tudo! Como tudo na vida, como tudo em governo, as coisas passam por um processo evolutivo, né?

De maneira mais suave, Ronaldo também realizou uma contextualização histórica do período anterior à implantação da LRF no Brasil, destacando, assim como Oscar o fez, o que ocorria antes da implantação do Plano Real em 1994: um grau de organização muito baixo na gestão das finanças públicas e a utilização da inflação como uma forma de equilibrar o caixa do governo.

Ronaldo: Do ponto de vista da administração das finanças públicas, a inflação dava seu jeito, né, a inflação ajudava e muito aqueles que nos precederam na tarefa de gerir as finanças públicas, seja pelo imposto inflacionário, seja pela postergação de cumprimento de compromissos. Com isso, a própria programação orçamentária perdeu muito em qualidade e as técnicas e práticas relacionadas à política fiscal ficaram em segundo plano, porque você ajustava tudo pela inflação.

Em seguida, Ronaldo detalhou a utilização da técnica de postergação dos pagamentos no contexto inflacionário que vivia o país para gestão das finanças nos governos, prática essa que perdurou até os primeiros anos do Plano Real.

Ronaldo: Uma das técnicas utilizadas na época da hiperinflação era postergar o cumprimento de compromissos. Em termos práticos, você contraía sua despesa, jogava aquele troço em Restos a pagar e ia pagar seis meses depois, a moeda desvalorizou 300%, aquilo do ponto de vista real, era “troco” pra você, que já estava com uma arrecadação ajustada pela nova realidade inflacionária. O volume de restos a pagar que o Governo Federal e os entes subnacionais tinham nesses primeiros anos do Plano Real era uma coisa absurda. E os entes continuaram por um tempo usando dessa prática. E a “bola de neve” dos restos a pagar, em muitos casos, ia crescendo, ficando quase que impagável.

Segundo Oscar, com a implantação do Plano Real em 1994, começou uma grande mudança na forma de condução da política fiscal no país, tanto na esfera federal, estadual, quanto municipal.

Oscar: O Plano Real é de 1994 e a Lei de Responsabilidade Fiscal é de 2000. Os conselheiros do Plano Real viam como uma necessidade imperiosa para o controle continuado da inflação conter, reduzir e controlar o déficit público nos três níveis de governo: União, Estados e Municípios. Então, uma das consequências do Plano Real foi um pesado Programa de Ajuste Fiscal, o PAF, em 1997. Ele focou muito nas finanças dos Estados, tá certo? Os Estados foram chamados a negociar com o Governo Federal, em condições muito duras, um Programa de Ajuste Fiscal. Ele tinha, digamos assim, várias preocupações, mas uma delas era realmente pôr fim ao endividamento estadual originário de seus bancos, os bancos estaduais.

Ao evocar a importância da nova mentalidade surgida na condução da política fiscal com o Plano Real, Oscar destacou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), instituído pela Lei nº 9.496 de 1997, um dos elementos importantes antecedentes à implantação da LRF no Brasil, ressaltando a impossibilidade de compreensão da LRF sem antes entender particularmente o passado pós Plano Real.

Oscar: No PAF, foi estabelecido, além dessa decisão maior sobre bancos, um programa de saneamento do Estado, onde a União dizia o seguinte: “Olha, você vai ter que agora trabalhar comigo um plano de metas anuais de ajuste”. Então, você não pode entender Lei de Responsabilidade Fiscal sem olhar esse passado, em particular, pós Plano Real.

Julietta ao contextualizar o cenário anterior à implantação da LRF, também ressaltou a relevância do PAF e trouxe uma reflexão interessante ao afirmar a necessidade do controle do grau de endividamento dos Estados, algo que, para ela, não aconteceu em muitas unidades da federação.

Julieta: Lá atrás quando se assinou o Programa de Ajuste Fiscal, isso mostrou pro Estado a necessidade de você ter um controle da dívida, porque se você não tiver um freio pra dívida, o Estado se endivida e depois não tem condições de pagar! Igual aconteceu com uma porção deles aí!

Contextualizando, de maneira semelhante, Ronaldo descreveu o nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ronaldo: O Governo Federal socorre os entes subnacionais com o refinanciamento das dívidas entre 1996 e 1998, faz esse trabalho... Mas precisava estabelecer regras claras, objetivas pra evitar que aquele saneamento que estava sendo feito naquele momento fosse apenas um paliativo para nos dias seguintes, nos anos seguintes, os Estados e Municípios colocarem novamente “os pés pelas mãos”, enfim, daí vem a Lei de Responsabilidade Fiscal que buscou estabelecer critérios bastante objetivos.

Diante da fala de Ronaldo, cabe destacar um dos aspectos mais importantes trazidos pela LRF enquanto contribuição para gestão das finanças públicas e condução da política fiscal nos Estados e Municípios na opinião dos entrevistados na pesquisa: o aspecto de que a lei continha critérios bastante objetivos.

Ronaldo: A gente costumava dizer que a LRF é uma “receita de bolo”, ou seja, tem uma regra ali colocada, basta que o gestor se enquadre naquela regra, cumpra o que está ali e ele vai conseguir ter uma gestão da política fiscal de uma maneira responsável.

A “receita de bolo” trazida pela LRF em 2000 foi considerada, de maneira unânime pelos entrevistados, como muito importante para mudança na forma de condução da política fiscal nos Estados brasileiros. Arnaldo, por exemplo, considera a Lei um grande marco nesse sentido.

Arnaldo: Eu ia começar pelo marco da LRF. Pra mim, tudo começou na LRF. Eu acho o seguinte: a LRF ela teve grandes lances importantes. Então, na LRF que criou as metas fiscais. Pra mim, foi o grande lance! Porque, no momento que você criou as metas fiscais, você colocou número, e quando você coloca número, você tem que cumprir. Porque aí veio número de receita, de despesa, de resultado primário, de resultado nominal.

De maneira semelhante, Bianca enalteceu o papel da LRF e destacou as inovações trazidas pela lei.

Bianca: Ela é uma lei que trouxe grande benefício a nível econômico e de ajuste fiscal no Brasil! Ela trouxe a transparência, controle, zelo da coisa pública, responsabilidade que antes não existia, né?

Julieta, de maneira complementar, ressaltou em sua reflexão a importância do estabelecimento de limites para as despesas com pessoal e endividamento que foram trazidos pela LRF, entretanto, ponderou que a simples observação desses limites não é suficiente para garantir a manutenção do equilíbrio fiscal.

Julieta: Então, assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, eu acho que ela é muito positiva nesse sentido de botar limites, entendeu? Mas, mesmo dentro dos limites que a lei permite, eu acho que as equipes técnicas do Estado, elas precisam estar com “lupa”, porque pra desequilibrar, meu filho, é questão de momento!

Eduardo também enaltece a relevância do estabelecimento dos limites na LRF, sobretudo, aquele relacionado às despesas com pessoal e encargos sociais em cada um dos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), uma vez que se trata da principal despesa do Estado.

Eduardo: E colocar os limites por Poder e os limites antes de chegar ao limite máximo. Tem limites inferiores de aviso, o alerta e o prudencial! Isso foi importante porque é a principal despesa do Estado! A principal despesa é a despesa com pessoal e encargos!

Um segundo instrumento trazido pela LRF que foi destacado como importante por alguns dos entrevistados foi a regra de fim de exercício em encerramento de mandato. Trata-se do disposto no artigo 42 da Lei que estabelece a vedação ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Ronaldo: Um dos instrumentos de política fiscal que a Lei trabalha é justamente a regra de encerramento, regra de fim de exercício em

encerramento de mandato, ou seja, um governante não pode passar pro outro um volume de Restos a Pagar superior à disponibilidade de caixa.

Assim como Ronaldo, Eduardo também fez o mesmo destaque, esclarecendo que esse instrumento auxiliou na redução de problemas financeiros derivados de possíveis políticas fiscais irresponsáveis no fim do mandato com assunção de despesas acima da capacidade financeira do ente pelo governante em exercício.

Eduardo: A LRF também traz dispositivos que tratam do último ano de mandato, isso foi importante pra não ter aquele problema na mudança de governo. Então, é o artigo 42, é proibido você contrair obrigações, despesas nos dois últimos quadrimestres sem que você tenha disponibilidade efetiva pra cumprir. Esses dispositivos também ajudaram bastante.

Arnaldo, por sua vez, enalteceu em sua reflexão um instrumento que já era utilizado pelos Estados antes da implantação da lei, mas foi institucionalizado de maneira mais forte, ganhando definições mais precisas com a LRF: o estabelecimento obrigatório da Programação Orçamentária e Financeira em até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Arnaldo: Trinta dias após... Deve ser artigo 8º ou artigo 9º da LRF, importantíssimo, que fala que 30 dias após a publicação do orçamento, você tem que fazer a programação financeira e, nela, você já tem que colocar as metas de cumprimento, entendeu? Então, aquelas metas estabelecidas na LDO que falam sobre receita e despesa, elas ficam mais explícitas na programação financeira!

Ronaldo, de forma complementar, detalhou em seu discurso como se dá a elaboração da Programação Orçamentária e Financeira.

Ronaldo: O que a Lei de Responsabilidade Fiscal trabalha? Ela traz os aspectos relacionados aí ao fluxo de receitas e despesas, então você prepara seu orçamento com base nessa estimativa, a receita, fixa a despesa, dentro de um cenário fiscal que foi traçado na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, o primeiro passo na gestão fiscal é você trabalhar a programação orçamentária e financeira, que nada mais é do que você, à luz de uma reavaliação do cenário, projetar ao longo do ano sua capacidade de comprometer os recursos do Estado com aquele conjunto de políticas que você tem pra executar.

Ronaldo apresentou outro instrumento importante, trazido pela LRF que auxilia na tomada de medidas no decorrer do exercício financeiro: a possibilidade da limitação de empenho de despesas.

Ronaldo: No decorrer do exercício, cabe ao Poder Executivo bimestralmente fazer uma reavaliação das suas receitas e despesas e, a partir dessa reavaliação, tomar as medidas que forem necessárias para manutenção do equilíbrio e da responsabilidade fiscal. Ou seja, se minhas despesas estiverem além do que minhas receitas são capazes de absorver, eu preciso dar uma segurada. Como é que se faz? Essa segurada é pela limitação de empenho, atos de gestão de responsabilidade fiscal no decorrer do exercício limitando a capacidade de gasto, está previsto na LRF também, em razão normalmente da frustração de receitas.

Outro aspecto trazido pela LRF, enaltecido por alguns dos entrevistados foi a transparência, traduzida, por exemplo, na publicação periódica dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) que demonstram o cumprimento ou não das metas fiscais previamente estabelecidas. O RREO tem elaboração e publicação bimestral, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, tendo por finalidade evidenciar a situação fiscal do Ente, de forma especial da execução orçamentária da receita e despesa sob diversos enfoques, propiciando desta forma à sociedade, órgãos de controle interno e externo acompanhar e analisar o desempenho das ações governamentais estabelecidas na Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Já o RGF é emitido quadrimestralmente pelos titulares de cada poder, sendo um importante instrumento de prestação de contas pelo poder público aos cidadãos, de forma a evidenciar os principais indicadores de gestão fiscal recomendados pela LRF, os demonstrativos exigidos que o compõem devem ser publicados até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

Arnaldo: Outro lance pra mim da LRF que foi legal é a transparência, por que a transparência? Porque é a grande jogada do relatório resumido de execução orçamentária bimestral (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal quadrimestral (RGF)! Aí, você vê que neles você já tem um paralelo com as metas fiscais, não é isso?!

Ronaldo: uma coisa que a LRF buscou trazer e que a gente tem trabalhado ao longo dos anos para melhorar é a transparência da ação do governo. Por transparência entende-se a sociedade conseguir compreender o que está em torno da gestão das finanças públicas.

Oscar, por mais que tenha afirmado veementemente que o “mundo existia antes da Lei de Responsabilidade Fiscal”, considera que a lei é um marco na história da administração pública brasileira.

Oscar: Eu acho assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um marco na gestão pública brasileira! É um marco relevante que está contribuindo de modo decisivo para melhorar a gestão financeira dos Estados e dos Municípios.

Uma abordagem bastante objetiva e igualmente interessante sobre a LRF foi a de Zeca. Ele considera que a lei é importante, é necessária, porém, não é suficiente. Para se atingir uma boa situação fiscal, em sua opinião, é necessário seguir os limites e parâmetros estabelecidos pela LRF, mas também ir mais além, fazendo uma gestão intensiva das finanças públicas do Estado. Para Zeca, “A Lei de Responsabilidade Fiscal é necessária, mas ela não é suficiente! Você tem que ter também gestão que complemente os dados fiscais legais, o rigor da lei... Tem que complementar isso com gestão fiscal!”.

Na continuidade de seu discurso, Zeca concluiu algo que praticamente todos os entrevistados também fizeram em suas reflexões: existe atualmente a necessidade de que sejam realizados aperfeiçoamentos dos mecanismos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das regras fiscais de maneira geral.

Zeca: É preciso aperfeiçoar a Lei! A Lei é boa, a Lei foi importante, né? Não foi mais porque ela precisa de aperfeiçoamentos. Isso não no sentido de criticar a Lei de Responsabilidade Fiscal federal, mas no sentido de estar aperfeiçoando. Toda lei com o tempo precisa ser repensada e há espaço para evolução!

Marcos, por sua vez, ao abordar o tema da LRF, por mais que não tenha negado sua importância e as contribuições que foram trazidas pela lei, focou sua análise muito mais na insuficiência da lei para garantir o equilíbrio fiscal, algo comprovado, em sua opinião, pela atual crise econômica vivida pelo país e seus efeitos sobre a situação fiscal dos Estados brasileiros.

Marcos: A Lei de Responsabilidade deu mostra de esgotamento e de ser insuficiente na atual crise pela qual o país passa e que teve um efeito nos Estados de provocar situações fiscais de grande desequilíbrio. E esse desequilíbrio que levou a déficits muito grandes em diversos Estados mostra que a Lei de Responsabilidade Fiscal não é suficiente para garantir o equilíbrio fiscal!

Ele deu continuidade à sua análise enfatizando as diversas “brechas” na legislação e as formas de contornar os limites estabelecidos pela LRF que foram sendo criadas ao longo dos últimos anos pelos Estados brasileiros. Marcos explica que “ao longo desse período, foram sendo criadas maneiras de contornar certos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, gastos com pessoal, por exemplo... Alguns deles, inclusive, já estavam previstos desde o início na Lei, mas foram, digamos assim, exploradas por alguns entes da federação essas “brechas” da Lei que permitiram gastos reais com pessoal muito acima do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal que é de 60% da Receita Corrente Líquida pra todos os Poderes”.

Marcos: E não são poucos os Estados que gastam acima desse limite, mas seus Relatórios de Gestão Fiscal apontam situação de conformidade com a Lei. Então, essa é uma das evidências de que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem sido insuficiente para garantir a responsabilidade fiscal propriamente dita! (risos).

Em seu discurso, Arnaldo também reconheceu a necessidade de aperfeiçoamento das regras fiscais atuais, citando a possibilidade de criação de leis de responsabilidade fiscais estaduais, precedidas, entretanto, por uma revisão da LRF federal com inclusão de mecanismos mais rigorosos, “travas” em suas palavras.

Arnaldo: Para o futuro, eu acho que a LRF precisa ainda ser revisada, entendeu? A LRF é uma lei federal, não é? Então, lógico que como uma lei federal, ela é muito mais difícil de ser alterada. Agora pela diversidade do país, talvez, não sei, cada Estado precisaria ter uma LRF estadual. Mas pra um Estado ter uma LRF estadual, acho que precisa primeiro mudar a LRF federal. Ela precisa ter mais algumas “travas”.

Em seguida, Arnaldo concluiu seu raciocínio explicando quais seriam essas “travas” ou “amarras” que deveriam ser criadas: a obrigatoriedade de manutenção pelos Estados de uma reserva de recursos fiscais para momentos de crise. Para ele, isso

seria um grande avanço em termos fiscais, o grande “pulo do gato” em suas palavras.

Arnaldo: Eu acho que hoje, da passagem de um governante pra outro, teria que ter umas “amarras”... Você não pode gastar mais do que você tem naquele ano! Você tem que fazer os Estados trabalharem com uma reserva. Por exemplo, se você é o Governador em mandato, você constituiu um superávit financeiro muito alto, daí vem, num segundo momento, um 2º Governador e “senta o pau” nisso e gasta tudo! Ele cumpriu a LRF, mas deixou zero, gastou tudo! Aí, vem um 3º Governador, encara uma crise nesse período e não tem nenhuma reserva, ele está “perdido”! Você está entendendo?! O que precisa ter hoje é uma reserva justamente para isso. Isso pra mim seria o grande “pulo do gato”.

Julieta também defendeu uma revisão da LRF e das regras fiscais, afirmando que tal procedimento deve ser feito continuamente, entretanto, não apontou nenhum tópico específico de aperfeiçoamento.

Julieta: Em termos de revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal, eu acho, assim, que toda lei tem que ser atualizada! Porque a lei é feita para normatizar ações, atividades, atitudes, gestões... Então, assim, nesses encontros aí dos Estados, se você tem num grupo de 27, 20 pessoas que representam os Estados que estão enxergando um problema na forma de cumprimento de alguma coisa, que acha que aquilo já “caducou”... Eu acho que é propor realmente para ser alterado! Revisão, eu acho que cabe sempre. Mas eu não enxergo, nesse momento, alguma coisa específica para ser modificada.

Eduardo, de maneira complementar, entende que alguns critérios da LRF precisam ser aprimorados: os relativos às despesas de pessoal, à receita corrente líquida e ao conceito de resultado primário.

Eduardo: Eu acho que a Lei de Responsabilidade Fiscal, a nível nacional, tem alguns critérios que precisam ser aprimorados, as definições melhores de alguns conceitos, de despesas de pessoal, de receita corrente, entendeu? E eu acho que uma coisa falha na lei é o conceito de Resultado Primário para os Estados.

A mesma crítica relacionada à leitura equivocada do conceito de resultado primário da LRF pelos Estados e Municípios também surgiu na reflexão de Ronaldo. Para ele, a lógica da Lei foi preparada em cima da realidade do Governo Federal, prevalecendo o controle pelo Resultado Primário, ou seja, qual resultado é obtido a partir do conjunto de receitas e despesas não financeiras. Ele explicou que, para o

caso do Governo Federal que se financia fortemente pela arrecadação de tributos e, de maneira apenas marginal, por operações de crédito, a lógica funciona bem. Entretanto, para ele, essa realidade, pode ser bem diferente, quando se trata de Estados e Municípios, uma vez que o peso das operações de crédito pode ser bem mais significativo.

De maneira contundente, ele criticou a utilização isolada do “número frio” do resultado primário como medida de gestão fiscal bem sucedida dos entes subnacionais, para ele essa questão é um desafio na compreensão da LRF e na gestão da política fiscal no Brasil.

Ronaldo: Outro desafio na compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal e na gestão da política fiscal é o seguinte: quando você junta o seu agregado de receitas e despesas, você pode ter uma política fiscal austera e ainda assim estar operando com Resultados Primários e Nominais deficitários. Então, assim, não dá pra fazer essa análise pelo “número frio” do Resultado Primário, e infelizmente, como muitas vezes isso é levado em consideração, não é raro a gente ter governante brigando para, no momento da apuração do Resultado, ter Resultados Superavitários, quando na verdade traçou todas as políticas que previa e, previa com responsabilidade, um déficit.

Assim como a maioria dos entrevistados, Ronaldo, ao descrever algumas das limitações da lei, também defendeu a realização de aperfeiçoamentos e uma modernização da LRF.

Ronaldo: Lei é de 2000 né, dezessete anos já, e uma lei que traz práticas muitas vezes operacionais. É a operação do dia-a-dia das finanças públicas. Então, assim, ela tem um aspecto de trabalhar ali nas “engrenagens” mesmo, quase com perfil de redação de decreto. No entendimento à época de que havia ainda uma visão muito segregada do que é gestão de finanças do que é gestão de resultados ou planejamento da ação do governo. Hoje eu entendo que, com a evolução das experiências e do pensamento, acho que está mais solidificada a ideia de que política fiscal é uma política de base pra eu ter uma política de resultados. Ou seja, não dá pra eu falar de resultados se eu não tiver uma política fiscal sólida.

De maneira geral, sete dos oitos entrevistados concluíram pela necessidade de aperfeiçoamentos e mudanças nas regras fiscais e na Lei de Responsabilidade Fiscal, vendo nessa modernização uma grande oportunidade para melhorias na

gestão das finanças públicas e na condução da política fiscal no Brasil. O único entrevistado que fez um grande contraponto à opinião dos demais nesse aspecto foi Oscar. Para ele, o momento seria de confiar mais nas pessoas, no bom senso e buscar estabelecer convicções na sociedade sobre boa gestão nos governos, os documentos, legislações e regras fiscais já existentes seriam mais do que suficientes, o que se traduz na sua contundente afirmativa abaixo.

Oscar: Enfim, eu nunca pensei muito nisso, mas de documento, eu estou de “saco cheio”! Tem muito! Rapaz, nós precisamos, assim, nós precisamos confiar mais nas pessoas, confiar um pouco no bom-senso, confiar... Nós temos que ter convicções! A sociedade tem que ter convicções com relação ao governo! Essas coisas, se não tiver uma convicção, assim, bem estabelecida no âmbito da sociedade de que governo bem gerido é importantíssimo, não adianta! Porque documento, nós já temos muito!

Em seguida, Oscar esclarece que não é contra a criação de novas regras ou documentos, entretanto, pensa que o caminho para melhorias e aperfeiçoamentos da gestão fiscal não passa pela adoção desses tipos de medidas. Oscar enfatiza que há um sistema de regras fiscais bastante razoável no Brasil, cuja aplicação depende de pessoas formadas para isso.

Em suma, quando realizada a análise do conteúdo obtido nas entrevistas focada na categoria “a importância das regras fiscais”, foi evidenciado que todos os entrevistados concordam que o estabelecimento de regras fiscais claras, com critérios e metas bem definidas tem grande relevância para propiciar uma boa gestão da política fiscal nos Estados. Por mais que alguns dos entrevistados tenham enfatizado a importância de algumas medidas que precederam a implantação da LRF em 2000, como, por exemplo, a adoção do Plano Real em 1994 e o PAF em 1997, todos concordaram que a “receita de bolo” da LRF teve um papel positivo decisivo para mudança na forma de gerir as finanças públicas e conduzir a política fiscal na União, Estados e Municípios desde sua implantação, sendo um marco na administração pública brasileira.

Ressalta-se que em diversos depoimentos dos entrevistados ficou evidenciado o quanto eles consideram relevante a existência de regras fiscais para estabelecer

metas, disciplinar a gestão das finanças públicas e a condução da política fiscal nos Estados. Tal posicionamento dos sujeitos de pesquisa evidencia um alinhamento de seu pensamento com elementos da teoria econômica ortodoxa surgidos com a visão monetarista de Friedman (1953) que defendia regras para a política fiscal, acreditando que tais regras, propiciariam um processo de ajuste automático, e com a teoria Novo Clássica de Lucas (1972) que introduziu o conceito do regime de metas fiscais.

De maneira similar, algumas das sugestões para o aperfeiçoamento das regras fiscais dadas pelos entrevistados tratam da busca pela sustentabilidade fiscal ou do equilíbrio fiscal intertemporal, conceitos esses afirmados também na teoria econômica ortodoxa, com a disciplina fiscal defendida pelos economistas da Síntese Neoclássica.

Diante dessas conclusões e do objetivo do presente estudo, surgem alguns questionamentos: O Estado do Espírito Santo sempre cumpriu as regras fiscais no período pesquisado? Se sim, isso foi suficiente para garantir a atual situação fiscal relativamente melhor? Essas são perguntas importantes a serem abordadas nas seções seguintes.

4.2 A INFLUÊNCIA POLÍTICA: “A LIDERANÇA POLÍTICA É ABSOLUTAMENTE FUNDAMENTAL!”

Durante a pesquisa, em todas as entrevistas, os sujeitos de pesquisa enfatizaram em seus depoimentos o papel fundamental que “a influência política” tem sobre a gestão fiscal. Sob diferentes pontos de vista, foi apresentado de que maneira esse aspecto importante pode contribuir para uma boa condução da política fiscal ou acabar por desorganizar as finanças públicas de um Estado.

Ronaldo chamou a atenção para a dificuldade que o gestor público maior (Presidente, Governador ou Prefeito) pode enfrentar ao adotar uma política fiscal

responsável de ajuste, por exemplo. As decisões de gestão fiscal tomadas podem resultar em impopularidade fazendo com que a imagem política possa, inclusive, ficar comprometida.

Ronaldo: A necessidade de você fazer um ajuste nas suas contas gera como consequência um impacto político negativo, a imagem política pode inclusive ficar comprometida. E esse dilema, o gestor público tem passado. Que é compreender que não é o fato de você ter uma política fiscal responsável que você vai ter um ambiente político, institucional e de relação com a sociedade agradável.

De forma mais contundente, Julieta defendeu que qualquer elevação de despesa do Estado deve passar obrigatoriamente pela área técnica, caso contrário, “ele vai pro “buraco”, uma vez que os políticos não suportam a pressão social e a possível impopularidade advinda da negação de um pleito da população. “Os técnicos”, assim, na opinião de Julieta, suportam decisões políticas impopulares, ao mesmo tempo em que sustentam os argumentos do representante político para a sociedade de que determinada medida não pode ser levada a cabo em razão de lei não permitir. Como frisa Julieta, “se a elevação de despesa não passar pela área técnica, for decisão política, o Estado vai pro “buraco”! Porque político não aguenta pressão!”.

Oscar, em sua reflexão, enfatizou a impopularidade que seria enfrentada pelo Governador que, num contexto de restrição fiscal e falta de recursos financeiros, fosse obrigado a paralisar obras de asfaltamento em um município do interior do Espírito Santo, por exemplo. Para ele, a forma de solucionar esse tipo de problema passa pelo trabalho permanente de diálogo com a sociedade e conscientização, um trabalho “chinês” de “pregação”, em suas palavras.

Oscar: E o dinheiro? Mas vai lá explicar para o cara... Vai explicar para o eleitor de Ibatiba que tem uma obra contratada para asfaltar metade do município dele e que o governador cancelou. Vai lá e explica pra ele! Eu acho que é a via da política mesmo, da “pregação”, é um trabalho “chinês”! Participação popular, empresarial, etc...

Arnaldo, por sua vez, relatou que acredita que talvez alguns Estados não façam uma boa gestão fiscal justamente pela atuação de algumas forças políticas, “muitos poderes” em suas palavras. Para Arnaldo, se não há arrecadação suficiente, não pode haver gasto: “você tem que limitar. E isso, na prática, alguns Estados talvez não façam isso, porque existem muitos poderes e tal...”.

Para Zeca, a discussão política na gestão fiscal deve ocorrer de acordo com os marcos legais e regras fiscais, pois não existe boa política em ambiente fiscal desorganizado. Segundo ele, nos limites impostos pela lei, há espaço para o que chama de “discussão política”: “Dentro da restrição orçamentária, se pode e se deve discutir a alocação dos recursos”.

Bianca, com sua experiência de mais de 25 anos atuando na Subsecretaria de Orçamento do Espírito Santo, ressaltou em seu depoimento a importância da liderança do Chefe do Poder Executivo frente aos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) para que o mesmo tenha governabilidade e possa desenvolver da melhor maneira a política fiscal e a política econômica de maneira geral. Para isso, ela utilizou o exemplo do ocorrido no impeachment de Dilma Rousseff da Presidência da República do Brasil em 2016.

Bianca: É a governabilidade, né? Quando ele não tem governabilidade, ele não tem como avançar! Por exemplo, o impeachment de Dilma foi porque ela não tinha governabilidade, ela não tinha mais como governar o país! Ela não tinha mais sustentabilidade no Congresso! Quando você não tem isso, você não consegue avançar politicamente e consequentemente na política fiscal, econômica e assim vai...

Marcos, de forma categórica, afirmou que a liderança política é absolutamente fundamental para uma boa gestão das finanças públicas e condução da política fiscal do Estado. Em sua opinião, o que chama de liderança política é que estabelece a direção “correta”, estabelecendo inclusive metas com vistas ao alcance e manutenção do equilíbrio fiscal: “Quem estabelece seu programa de governo, coloca a meta, coloca os objetivos, é a liderança maior, é o Governador do Estado!”.

De maneira similar, Eduardo ressaltou que a liderança é importantíssima para uma boa gestão fiscal e que o governante tem que ser o exemplo maior para que as “engrenagens da máquina pública” funcionem bem.

Eduardo: Então, acho que é fundamental que a liderança exerça isso, né? O governante atue nesse sentido. Agora eu acho que o governante, ele que dá o exemplo maior dentro de uma “máquina pública”, entendeu? Então, se ele não adotar os princípios que estão na administração pública, nada pra baixo funciona! A liderança é importantíssima, o exemplo da liderança!

Em síntese, quando realizada a análise do conteúdo obtido nas entrevistas focada na categoria “a influência política”, foi evidenciado que todos os entrevistados ressaltaram a relevância desse aspecto, e, sob diferentes pontos de vistas, acreditam que ele efetivamente tem um papel de interferência na condução da política fiscal, afetando a gestão das finanças públicas nos Estados.

Frente a essas implicações e ao objetivo do presente estudo, surgem novas inquietações: Como se comportou o cenário político no Estado do Espírito Santo no período pesquisado? O papel das lideranças políticas nesse período contribuiu para situação fiscal relativamente melhor? Se sim, de que forma se deu essa contribuição?

4.3 FATORES E PRÁTICAS DE POLÍTICA FISCAL QUE CONTRIBUÍRAM PARA A SITUAÇÃO DE EQUILÍBRIO FISCAL

Nesta seção, é abordada a categoria da análise de conteúdo coincidente com o objetivo de pesquisa. Primeiramente, é necessário ressaltar que, durante a condução das entrevistas, a pauta central focava apenas as práticas de política fiscal, nos últimos dezesseis anos, que contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo. Entretanto, com o transcorrer das interpretações, esse escopo acabou por ser ampliado para que a categoria aqui apresentada abrangesse não apenas as práticas de política fiscal que contribuíram para a situação atual, mas também outros fatores que não aqueles diretamente relacionados à política fiscal e que tiveram uma relação de influência importante

para chegada até a situação fiscal atual. Esse processo tem a ver com a opção de levantamento das categorias durante a pesquisa.

Essa ampliação de escopo mostrou-se como caminho mais adequado para o pleno atendimento ao objetivo da pesquisa, uma vez que todos os entrevistados, ao buscarem responder o que teria levado o Estado do Espírito Santo à situação de equilíbrio fiscal atual, recorreram a fatores que não diziam respeito diretamente apenas às práticas de política fiscal adotadas no período pesquisado, mas a tudo que de alguma forma se relacionou, interferiu e contribuiu para chegada até o resultado presente.

4.3.1 Cumprimento das Regras Fiscais: “Ir um pouco mais além”

Na medida em que são expostas as reflexões dos entrevistados nesta subseção, são respondidas as perguntas lançadas no final da primeira seção desse capítulo que tratou da categoria “a importância das regras fiscais”: O Estado do Espírito Santo sempre cumpriu as regras fiscais no período pesquisado? Se sim, isso foi suficiente para garantir a atual situação fiscal relativamente melhor?

A primeira pergunta começa a ser respondida numa a reflexão de Julieta que afirma que o Estado sempre cumpriu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF).

Julieta: Lá atrás, em 1997, quando se assinou o Programa de Ajuste Fiscal, isso mostrou pro Estado a necessidade de você ter um controle da dívida! E o Programa sempre foi cumprido, o Estado nunca deixou de cumprir o Programa de Ajuste.

Para Julieta, o que está no programa de ajuste fiscal precisa ser avaliado e as metas devem ser cumpridas e foram cumpridas no Espírito Santo, levando a crer que a situação atual é fruto de muitos anos. Julieta admite que em alguns momentos esses objetivos não foram cumpridos, mas, num momento seguinte, o Estado as retomou:”

se em algum momento não se cumpriu, logo em seguida foi cumprido, então foi bem...”.

Oscar, ao analisar dados do resultado orçamentário do Estado do Espírito Santo de 1995 a 2002, concluiu que, mesmo durante o Governo de José Inácio (1999-2002), que teria sido um desastre administrativo em sua opinião, já havia responsabilidade fiscal e o Estado buscava cumprir as regras fiscais do PAF de 1997. Para ele, isso pode ser comprovado pela queda do déficit orçamentário a partir do ano 2000, mesmo antes da implantação da LRF.

Oscar: Essa tabelinha aqui mostra o resultado orçamentário do Estado desde 1995, né? Então, você vê que o Estado fazia déficits enormes. Olha aqui, uma receita de R\$ 4 bilhões, fazia um déficit de R\$ 600 milhões. E esse déficit oscilou em 1997, 1998, em torno de R\$ 700 milhões. Quer dizer, são números muito grandes! Mas aqui no ano 2000 ele cai, no ano 2001 cai, no ano 2002 cai. Esse efeito aqui não é Lei de Responsabilidade Fiscal, isso aqui é o PAF! Então, eu falo isso porque aqui nós temos o Governo José Inácio que foi um desastre administrativo! Mas já desde o Governo José Inácio, o Espírito Santo estava submetido à Responsabilidade Fiscal.

Ele ressalta, entretanto, que essa submissão às regras fiscais impostas pelo Governo Federal desde o PAF não se deu porque os gestores naquela época eram formidáveis, mas sim porque a pressão exercida pela União sobre os Estados foi muito grande: “o Governo Federal “apertou” mesmo!”. Oscar analisa que os governos estaduais nessa época estavam muito pressionados e que, caso não houvesse essa pressão, “essa graça não teria acontecido!”. Para ele, “os governantes não tinham responsabilidade fiscal p... nenhuma! Eles foram obrigados a começar a promover o ajuste já antes da LRF, no PAF”.

Arnaldo, por sua vez, ao fazer uma análise dos últimos dezesseis anos, foi categórico ao dizer que o Estado do Espírito Santo aplicou pragmaticamente os dispositivos constantes nas regras fiscais, em alguns governos de maneira mais intensa, em outros menos, mas sempre aplicou: “os dispositivos foram aplicados, então, eu acho que um grande marco foi isso aí.”.

Para ele, o Espírito Santo foi um dos Estados que mais se adequou às normas fiscais impostas pela União, enquanto alguns dos demais ainda não cumprem os dispositivos de forma satisfatória, estão buscando ainda se aperfeiçoarem nesse sentido.

Arnaldo: Eu acho que todos esses lances de normas fiscais que estou dizendo, quando eu falo dos Estados e tal, nós, no Estado do Espírito Santo talvez tenhamos sido um dos Estados que mais se adequou a tudo isso aí! Alguns Estados não cumpriram legal não, ainda estão se aperfeiçoando, né?

De maneira semelhante, Bianca, restringindo sua análise ao período desde a implantação da LRF, afirmou que o Estado do Espírito Santo assumiu o compromisso de aceitar e adotar os dispositivos trazidos pela Lei, o que se tornou bastante perceptível já no Orçamento do Estado do ano imediatamente posterior à sua publicação. Assim como outros já haviam dito, Bianca diz que, a partir da LRF, no Espírito Santo, houve decisão técnica para adoção das normas contidas na Lei nº 101/2000.

Bianca: O ano anterior à LRF e o ano posterior, a queda que houve no orçamento do Estado! O Estado teve que se adequar à receita real que existia na época, era isso que pregava a LRF, era um dos principais pontos e afetava diretamente o orçamento do Estado. Com isso, nosso orçamento teve uma queda vertiginosa, mas ela se adequou à realidade na época, né?

Eduardo foi incisivo e afirmou que todos os dispositivos da LRF foram totalmente aplicados pelo Estado do Espírito Santo desde sua implantação e trouxe uma reflexão importante concluindo que o pleno cumprimento desses dispositivos foi um dos fatores que ajudou a ter o “norte” do equilíbrio fiscal. Segundo ele, se hoje “a gente tá aqui falando da LRF”, foi porque todos os dispositivos da Lei nº 101/2000 foram aplicados desde a época em que começou a acompanhá-los: “A programação financeira, a limitação de empenho entendeu? Isso foi um dos fatores que ajudou a ter esse “norte” de buscar o equilíbrio fiscal!”.

Zeca, por sua vez, destacou a importância das regras fiscais para que o Espírito Santo chegasse à situação de equilíbrio fiscal, ressaltando que o marco legal foi sempre respeitado pelo Estado.

Zeca: Foi muito importante porque as discussões com relação à política fiscal se deram no contexto de se respeitar o marco legal e se respeitar os limites que a lei define como necessários.

Em suma, as reflexões apresentadas pelos entrevistados foram de que o Estado do Espírito Santo sempre buscou cumprir as regras fiscais nos últimos dezesseis anos e isso foi, de fato, muito relevante para chegar à situação atual de equilíbrio fiscal.

Uma das perguntas lançadas anteriormente, entretanto, ainda não foi respondida: O cumprimento das regras fiscais pelo Estado do Espírito Santo foi suficiente para garantir a atual situação fiscal relativamente melhor? A resposta para essa pergunta, na opinião dos entrevistados, é não. A declaração abaixo de Zeca foi contundente a esse respeito.

Zeca: Não é suficiente só seguir à risca a Lei em si, mas ir um pouco além! A Lei de Responsabilidade Fiscal é necessária, mas não é suficiente! Você tem que complementar isso com gestão fiscal!

De maneira semelhante, Julieta também foi bastante incisiva ao abordar o tema afirmando que “O Estado fez o que as regras fiscais mandam e foi mais além! Foi mais! O Espírito Santo foi mais além!”.

Eduardo exemplificou essa realidade ao refletir sobre os limites para contratações de operações de créditos pelos Estados estabelecidos na LRF. Ele alegou que esses limites foram muito “frouxos”, mas que o Estado do Espírito Santo sempre esteve muito abaixo desse limite, fazendo, portanto, mais do que o necessário, “indo um pouco mais além”.

Eduardo: Os limites de operações de crédito na LRF foram “frouxos”! Os limites são “frouxos” mas, por exemplo, o Espírito Santo está muito abaixo desse limite! Se tivesse ido no teto desse limite da operação de crédito, hoje

estaria ruim a situação do Estado. Estaria ruim a situação se você tivesse se endividado ao máximo do que permite.

Em síntese, de acordo com a opinião dos sujeitos de pesquisa, uma das práticas que contribuíram para situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo foi o cumprimento das regras fiscais nos últimos dezesseis anos e, além disso, ter buscado avançar na gestão fiscal, indo um pouco mais além do que aquilo que está previsto nas regras fiscais.

4.3.2 Influência Política Favorável: “eles não tiveram visão de endividar o Estado para ter realizações”

Ao serem expostas as reflexões dos sujeitos de pesquisa que compõem essa subseção, serão respondidas justamente aquelas indagações lançadas no final da segunda seção desse capítulo que tratou da categoria “a influência política”: Como se comportou o cenário político no Estado do Espírito Santo no período pesquisado? O papel das lideranças políticas nesse período contribuiu para situação fiscal relativamente melhor? Se sim, de que forma se deu essa contribuição?

No período pesquisado, de 2001 a 2016, o Espírito Santo passou por cinco governos: José Inácio (1999-2002); pelo primeiro mandato de Paulo Hartung (2003-2006); segundo mandato de Paulo Hartung (2007-2010); pelo mandato de Renato Casagrande (2011-2014); e pelo terceiro mandato de Paulo Hartung, a partir de 2015.

Entretanto, para contextualizar o cenário político dos últimos dezesseis anos, Oscar achou importante realizar uma análise sobre os governos que antecederam esse período, pois, em sua opinião, os problemas políticos enfrentados no início dos anos 2000 no Governo José Inácio têm origem ainda na forma como o Estado recepcionou a Constituição de 1988, e na sucessão de Governadores politicamente fracos que abriram espaço para que os Poderes Legislativo e Judiciário ganhassem uma influência que acabou por fortalecer a má política.

Oscar: A Constituição de 1988, ela aparece no Espírito Santo numa situação curiosa do ponto de vista político. Ela deu muito poder ao Judiciário e ao Legislativo, corretamente ela ampliou os poderes desses dois Poderes, ela, enfim, reestabeleceu o equilíbrio dos Poderes. Até aí, muito bonito. Só tem que esses Poderes que estavam sedentos de dinheiro e de poder, novo, recém-conquistado, eles vieram com a “faca e o garfo” pra cima do Executivo, e nós tivemos uma sequência de Executivos politicamente fracos no Espírito Santo! Estou contando uma longa história, mas é assim... Nós tivemos governantes fracos, né, nesse período de transição, porque Albuíno não era político, o Vitor Buaiz menos, e José Inácio um fracasso, apesar de ser político! Então, a “coisa” política no Espírito Santo complicou por conta da fragilidade política desses caras!

Oscar detalhando mais seu raciocínio, opinou que a Constituição de 1988 curiosamente serviu para fortalecer a má política no Espírito Santo, pelo menos, durante esse período inicial, chegando ao ápice no Governo de José Inácio no início dos anos 2000.

Oscar: Ou seja, a má política foi fortalecida pela Constituição de 1988! (risos) Não era intenção logicamente, mas foi uma consequência. Então, pra gente falar da política aqui é, assim, pra você colocar num contexto, eu acho que houve esse fato: governantes do Executivo fracos politicamente falando e um Legislativo sedento, em particular, o Legislativo! Sedento de ganhar funções novas e “trocaram os pés pelas mãos”. Esse fato se estendeu, começa no governo Albuíno, então, essa ascensão do Legislativo, vai no Vitor Buaiz com muita intensidade e chega no José Inácio com mais força ainda!

De maneira igualmente contundente, Bianca analisou a situação política no Governo José Inácio, afirmando que “pegando o histórico, José Inácio, ele não tinha nenhuma governabilidade! Nada! Era “zero”! Quem mandava era o Presidente da Assembleia!”.

Oscar em seu depoimento ressaltou que a sucessão de governantes fracos com um Legislativo muito forte, acabou por trazer uma situação política muito difícil no Espírito Santo com a atuação do crime organizado.

Oscar: Uma sucessão de governantes fracos, com o Legislativo muito forte que estava praticando, a essas alturas, barbaridades no Espírito Santo, o tal do crime organizado.

No entanto, Oscar ressaltou em sua análise que o Estado do Espírito Santo, mesmo com todo esse contexto político conturbado no início dos anos 2000, já estava submetido à responsabilidade fiscal imposta pelo PAF.

Oscar: A Responsabilidade Fiscal já estava em curso através do PAF em vários Estados ou na maioria deles. Então, eu falo isso porque aqui nós temos o Governo José Inácio que foi um desastre administrativo! Mas já desde o José Inácio, o Espírito Santo estava submetido à Responsabilidade Fiscal. Porque o PAF era uma relação com o Governo Federal, a população nem sabia direito o que era aquilo, tanto é que eu estou falando aqui que no José Inácio houve um ajuste e ninguém sabe! Ninguém fala! Mas houve! (risos)

Ao descrever a má política e o descalabro no Espírito Santo naquele período, Oscar afirma que mesmo o Governo José Inácio já começa “algum ajuste fiscal”.

Oscar: Esse descalabro tem início no Governo... Eu reputo assim, no Governo Vitor Buaiz, passa pelo José Inácio, apesar de algum ajuste fiscal, a má política teve também um papel importante, né?

Eduardo, por sua vez, ao realizar uma avaliação histórica dos últimos dezesseis anos, defendeu que a situação de equilíbrio fiscal atual teve início a partir de 2003, no primeiro mandato do Governador Paulo Hartung, quando começou a superação de uma situação financeira complicada em suas palavras.

Eduardo: Agora, fazendo uma avaliação histórica desse período, eu acho que essa situação de equilíbrio hoje, ela até passou por momentos difíceis nesse período, nesses anos após a LRF. Mas a situação de equilíbrio teve início a partir de 2003, ali o Estado estava numa situação financeira complicada, então a partir daquele momento, houve uma reformulação com o Governador Paulo Hartung.

Para Eduardo, mais do que uma crise fiscal, o Espírito Santo atravessava uma crise ética nas instituições antes da chegada de Hartung em 2003 e sua entrada com um Governo sério e com responsabilidade fiscal trouxe um impacto positivo muito grande, sentido até mesmo na arrecadação de receitas, o que ele chamou de “efeito psicológico” na arrecadação.

Eduardo: Sem considerar o seguinte, nessa época o Espírito Santo passava por, além de uma crise fiscal, uma crise ética nas instituições. Isso, tem um impacto disso na arrecadação, até no sentido de o empresário às vezes: “ah

não vou recolher imposto, porque...” né? A situação estava de tal forma deteriorada, então se cria até a entrada de um novo governo, de uma nova mentalidade, isso, até nisso, há o “efeito psicológico” na arrecadação, a meu ver, entendeu? Isso é uma coisa que na época, eu trabalhava aqui, quando você vai fazer previsão de receitas, você não consegue medir isso! Qual o impacto da entrada de um governo sério que usa o princípio da responsabilidade fiscal e tem isso como princípio?

Bianca, de maneira semelhante, exaltou o “grande ajuste fiscal” realizado pelo Governador Paulo Hartung em seu 1º mandato em 2003.

Bianca: Com a saída do José Inácio e com a entrada do Paulo Hartung, foi aí que começou o grande resultado na administração. O Paulo Hartung com um perfil diferenciado, ele conseguiu quitar todas as dívidas herdadas do José Inácio e dos anteriores também, porque ela vinha se acumulando, né? Não era só de José Inácio, foi de Albuino, foi de Vitor Buaiz... Então, ele herdou essa herança e conseguiu quitar essa dívida. Ele começou, ele fez o grande ajuste fiscal já na 1ª gestão!

Para ela, se tratou de um trabalho excelente, uma vez que foi solucionado um problema fiscal muito grande em “tempo recorde”.

Bianca: Ele, assim, em “tempo recorde”, conseguiu solucionar um problema que não era pequeno, era muito grande! Então, eu dou todo êxito ao Governador, ao Secretário da Fazenda na época e com o apoio forte aqui, do lado de cá, do Secretário de Planejamento.

Oscar em seu discurso também enalteceu o Governador Paulo Hartung e o ajuste fiscal e administrativo realizado por ele, quando assumiu o Governo em 2003.

Oscar: Paulo Hartung tem o grande mérito de ser um gestor público de primeira qualidade, essa concepção dele se formou ao longo dos anos, ele teve uma experiência exitosa na Prefeitura de Vitória, tem a formação dele de economista, que com certeza contribuíram para que ele, quando entrou no governo, ele pudesse claramente identificar o seguinte: que a má política foi responsável pelo descalabro administrativo e financeiro do Estado do Espírito Santo. Paulo pega isso tendo que consertar isso! Ele, com essa base que ele tinha de gestão pública e economista, ele percebeu claramente as coisas que precisavam ser feitas!

Marcos, por sua vez, afirmou incisivamente que a liderança política do Governador Paulo Hartung foi fundamental para o êxito da política fiscal no Estado, tanto em seus dois primeiros mandatos (2003-2010), como no mandato atual (2015-até o presente)

Marcos: Então, a liderança do Governador Paulo Hartung, seja no período de 2003 a 2010, seja agora nesse período 2015, 2016, ela tem sido fundamental para o êxito da política fiscal do Estado!

Para ele, a liderança política de Hartung foi a responsável por estabelecer a direção correta, a meta de se manter o equilíbrio fiscal no Espírito Santo.

Marcos: A liderança política é fundamental quando estabelece a direção correta, estabelece, por exemplo, a meta de se manter o equilíbrio fiscal, quem estabelece seu programa de governo, coloca a meta, coloca os objetivos, é a liderança maior, é o Governador do Estado! E isso foi feito pelo Governador Paulo Hartung!

Quanto ao Governo de Renato Casagrande (2011-2014), alguns dos entrevistados argumentaram que acreditam ter ocorrido certo relaxamento do ponto de vista fiscal. Essa foi a impressão de Oscar.

Oscar: Você vê, como eu falei, eu não estou criticando Casagrande, a impressão que eu tenho forte é essa, quer dizer, houve um relaxamento, a não compreensão da conjuntura econômica pelo Casagrande fez com que ele fizesse um governo muito “frouxo” do lado fiscal!

Para ele, Casagrande enfrentou inegavelmente uma conjuntura econômica um pouco menos favorável que a dos dois primeiros mandatos de Hartung mas, ainda assim, não soube “ler” as mensagens da economia e não realizou o ajuste fiscal que poderia ter sido muito mais brando do que o que está sendo realizado atualmente por Hartung (de 2015 até o presente momento).

Oscar: O Governo Casagrande já pega uma conjuntura econômica um pouco menos favorecida inegavelmente! Mas ele não soube “ler” as mensagens da economia! Continuou com as mesmas coisas, achando que podia fazer tudo, sabe? E não tomou as medidas, assim, ele, por exemplo, o ajuste que está sendo feito agora poderia estar sendo menos duro, ele podia ter feito algo nesse sentido!

Bianca fez uma análise bastante parecida sobre o período chegando, porém, a uma conclusão um pouco mais dura de que, se Casagrande tivesse permanecido no Governo do Estado por mais um mandato, o Espírito Santo estaria numa situação de crise fiscal semelhante à vivida pelo Estado do Rio de Janeiro. Para ela, a “sorte” do

Estado foi que Paulo Hartung venceu as eleições e reassumiu o Governo em 2015 com o mesmo modelo de ajuste fiscal dos seus dois primeiros mandatos.

Bianca: Renato Casagrande que, num primeiro momento, ele até assume já com o país em crise, com o mundo em crise, e eu percebi que ele, tipo assim, desconsiderou isso nos primeiros anos de seu mandato, quando ele “tomou pé” da situação, já não tinha mais o que fazer! Então, ele, a minha visão é de que se ele continuasse no Governo, seria prejudicial e hoje o Espírito Santo estaria numa situação de crise, igual talvez ao Rio de Janeiro, a mesma situação! Ai, por sorte do Estado, assume novamente em 2015 o Paulo Hartung que traz novamente o mesmo modelo de ajuste fiscal de lá de trás!

Marcos, de maneira semelhante, enaltece a volta de Paulo Hartung ao Governo do Estado em 2015, afirmando que seu retorno é justamente para buscar colocar o Espírito Santo novamente nos “rumos do equilíbrio fiscal”.

Marcos: Então, o Governador Paulo Hartung na sua campanha em 2014 coloca isso como um dos seus pontos objetivos de diferenciação em relação ao governo de então e, inclusive, um dos motivos que o levou à campanha. Porque mostrou que o Estado estava saindo desse rumo de equilíbrio fiscal, de desenvolvimento, e que era preciso retomar esse rumo para garantir o desenvolvimento de longo prazo do Estado.

Em síntese, a primeira pergunta sobre como o cenário político no Estado do Espírito Santo se comportou no período pesquisado foi respondida por essa linha do tempo traçada acima com as reflexões dos sujeitos de pesquisa sobre os cinco governos ocorridos, o que abre o caminho para voltar à segunda pergunta lançada no início dessa subseção: O papel das lideranças políticas nesse período contribuiu para situação fiscal relativamente melhor?

Ao interpretar as opiniões dos entrevistados, a resposta para essa pergunta é sim, a influência política nesse período contribuiu para situação de equilíbrio fiscal. Por mais que alguns dos entrevistados tenham tido opiniões divergentes sobre alguns aspectos de cada um dos cinco governos ocorridos nos últimos dezesseis anos e mesmo criticado de maneira incisiva algumas das particularidades deles, de maneira geral, foi afirmada a predominância na maior parte do tempo de uma influência política positiva no sentido de liderar a busca e manutenção do equilíbrio fiscal. Essa interpretação transparece claramente no depoimento de Julieta.

Julieta: E acho também que todos os gestores do Estado nesses últimos anos, eles não tiveram essa visão de endividar o Estado para naquele período ter realizações. Todos eles sempre tiveram, assim, muita... Responsabilidade de todas as vezes que iam entrar num financiamento, fazer uma operação de crédito, por exemplo, de ver as condições se eram boas, entendeu?

Por fim, a resposta para a terceira pergunta lançada no início dessa subseção sobre de que forma a influência política contribuiu para situação de equilíbrio fiscal se resume, na opinião dos entrevistados, no fato de que as lideranças políticas nesse período, de maneira geral, buscaram estabelecer a responsabilidade fiscal como uma meta de governo, oferecendo apoio, respaldo e “aval” para as equipes econômicas atuarem na gestão das finanças públicas e na condução de política fiscal de maneira técnica.

Julieta: Os Governadores nesse período também sempre deram um aval forte à equipe econômica do Governo, ao Secretário da Fazenda para o Secretário mostrar pras demais Secretarias a situação fiscal. Então, por exemplo, em muitos momentos que a gente teve categorias pedindo reajuste salarial, o Governo negava e a Secretaria da Fazenda ia e mostrava o porquê foi negado!

Dessa forma, de acordo com os entrevistados, um dos fatores que contribuíram para situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo foi a influência política predominantemente favorável nos últimos dezesseis anos, ficando evidente, entretanto que, na maior parte do tempo, os aspectos técnicos se sobressaíram em relação aos aspectos políticos quando da tomada de decisões importantes relacionadas à política fiscal. Nesse sentido, ressalta-se um fator possivelmente determinante que será abordado detalhadamente em uma subseção específica: a importância da existência de uma equipe técnica com servidores qualificados atuando na área de gestão das finanças públicas capixaba.

4.3.3 Cultura da Responsabilidade Fiscal: “sem o equilíbrio fiscal, não há política de desenvolvimento possível!”

Durante as entrevistas, um dos principais fatores para se ter uma boa situação fiscal destacados pelos sujeitos de pesquisa foi a construção de uma cultura da responsabilidade fiscal na administração pública.

Ronaldo em seu discurso, por exemplo, remetendo à sua experiência trabalhando no Ministério de Planejamento durante a implantação da LRF nos Estados, destacou a dificuldade que foi fazer a administração pública compreender a mudança cultural que deveria ocorrer e que o momento havia mudado.

Ronaldo: E aí tem outro problema que é da lógica da nossa sociedade, assim, se tem uma Lei, você tem que cumprir a Lei, mas você cumpre a Lei pela letra da Lei e não pelos objetivos dela! Então, mais uma vez, se a mudança cultural é algo difícil, nesse aspecto a gente teve uma dificuldade grande de fazer a administração pública compreender que o momento havia mudado!

De maneira semelhante, Eduardo ressaltou em seu depoimento que o sucesso de uma instituição pública na busca do equilíbrio fiscal baseia-se, dentre outros fatores, na adoção de valores culturais, princípios que seriam aqueles mesmos que estão na própria Constituição brasileira.

Eduardo: O sucesso de uma organização, de uma instituição pública no caso, o sucesso de ter o equilíbrio fiscal, ele tem que estar baseado em um tripé: princípios, métodos e meios. Certo? Você tem que estar, a sua gestão tem que estar ancorada nesses três pilares. Que são os princípios? São os valores, né? Democracia, responsabilidade fiscal, os princípios que estão ordenados na própria Constituição! Os princípios da administração pública: responsabilidade, economicidade, transparência. Então, esses são os princípios, certo? São os valores culturais.

No caso específico do Espírito Santo, a cultura da responsabilidade fiscal foi colocada como um pilar da gestão, na opinião de Marcos. Para ele, o primeiro ponto foi o Estado do Espírito Santo compreender que “sem o equilíbrio fiscal, não há política de desenvolvimento possível!”

Marcos: Bom, o primeiro ponto é ter isso muito claro: sem o equilíbrio fiscal, não há política de desenvolvimento possível! Então, eu diria que a primeira prática é a cultura de ter a responsabilidade fiscal como um pilar da gestão e, decorrente disso, ter uma regra clara de não gastar, não ter despesas fiscais acima do que permite a arrecadação. Essa é, vamos dizer assim, a

“regra de ouro” da responsabilidade fiscal que foi colocada desde o início como meta.

Mais do que ter uma regra clara de não ter despesas fiscais acima do que permite a arrecadação, Oscar defendeu, ao se remeter ao período em que esteve como Secretário da Fazenda, a importância do estabelecimento de uma filosofia para a Política Fiscal no Espírito Santo.

Oscar: Então, nós quando atuamos aqui... Agora, o que é importante no que eu acho do Governo, nesse período de 2003, foi o estabelecimento de uma filosofia para Política Fiscal. Porque nós trabalhamos com um conceito, eu diria, novo na Administração na história do Espírito Santo em termos de gestão pública que é a ideia muito simples, é o seguinte: o Estado precisa construir uma capacidade de investir com recursos próprios, na basta ter folha de pagamento em dia!

Para Oscar, a filosofia que se implantou foi além de simplesmente manter as contas equilibradas ou a folha de pagamento dos servidores em dia, pois isso era o elementar, a ideia que se colocou foi criar uma capacidade de investimento com recursos próprios para ampliar e melhorar a qualidade do serviço público.

Oscar: Porque pagar folha de salários é obrigação do Estado! É uma obrigação elementar! Mas acontece que ninguém fazia isso no passado! Não é que fosse pouco, mas não era tudo, não era o foco da nossa gestão! Porque nós víamos assim: O Estado tem que ter capacidade de reservar recursos para ampliar e melhorar a qualidade do serviço público. A população quer é isso!

Julieta, remetendo ao período em que esteve à frente da Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda, abordou a cultura da responsabilidade fiscal no Espírito Santo demonstrando que sempre houve um bom relacionamento entre as diversas Secretarias do Estado no sentido de compreender a importância da manutenção do equilíbrio fiscal e aceitar, por exemplo, a suspensão de um projeto importante quando da indisponibilidade de recursos financeiros.

Julieta: E nós na Secretaria da Fazenda, sempre tivemos uma boa relação com todas as Secretarias do Estado, tipo, se vinha um Secretário conversar com o Secretário da Fazenda e o Secretário da Fazenda mostrava pra ele que não tinha como iniciar um projeto que era prioritário tanto pra ele quanto

pro Governador naquele momento, o Secretário acabava entendendo, não existiam aquelas “picuinhas”, brigas, entendeu?

A fala de Julieta demonstra que as relações entre os “técnicos” e a cultura da responsabilidade fiscal foram se consolidando como um fator fundamental na construção de um cenário de equilíbrio fiscal no Estado. Uns governos podem até terem sido mais “frouxos” que outros em termos fiscais, mas não conseguiram passar de certos limites pela vigília permanente dos “técnicos”.

Complementando seu raciocínio, ela ressaltou as boas relações, o alinhamento e o entrosamento entre as Secretarias da Fazenda, de Planejamento e de Governo do Estado no sentido de priorizar sempre a responsabilidade fiscal na gestão orçamentária e financeira.

Julieta: Você tinha um alinhamento entre Secretaria de Planejamento, da Fazenda, Secretaria de Governo, às vezes algum representante de alguma Secretaria, pra também que eles entendessem a real necessidade de um contingenciamento de recursos, por exemplo... Então, esse entrosamento de Secretaria de Planejamento e Secretaria da Fazenda na gestão financeira e orçamentária do Estado, eu considero assim um ponto dos mais positivos durante o período que nós trabalhamos na Secretaria!

Para ela, esse entrosamento da responsabilidade fiscal pode ser exemplificado pelo controle da folha de pessoal do Estado.

Julieta: Então, assim, o controle da folha de pessoal no Estado sempre foi muito rigoroso. Nenhum processo de reajuste de pessoal ia pra mão do Governador sem ouvir a Secretaria da Fazenda com a repercussão financeira daquilo! E às vezes da Secretaria de Administração que é quem tem a gestão da folha.

Em vista dessas reflexões dos entrevistados, conclui-se que um dos fatores que contribuíram para situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo foi a instituição de uma cultura da responsabilidade fiscal no Estado nos últimos dezesseis anos, fruto de processos de preservação de carreiras dos servidores públicos da área fiscal governamental.

4.3.4 Recursos Humanos Qualificados: “a primeira coisa que a gente tinha que fazer era colocar equipe!”

Outro fator que contribuiu para situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo destacado pelos entrevistados durante a pesquisa foi a constituição de uma equipe técnica qualificada para exercer a gestão das finanças públicas e a condução da política fiscal do Estado.

A respeito do tema, Julieta, referindo-se ao período em que ingressou na Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria de Fazenda no final da década de 1990, retratou a realidade que encontrou e as dificuldades iniciais enfrentadas, pois não contava com a estruturação de uma equipe técnica profissionalizada para gerenciar as finanças públicas do Estado.

Julieta: Então, você tinha na Secretaria da Fazenda, você não tinha um Tesouro, você tinha pessoas que faziam registros contábeis, registros financeiros do uso do dinheiro. Você não tinha equipe, você tinha pessoas que eram nomeadas para cargos comissionados e que, com o tempo, você sabe que cargo comissionado é transitório, então, mudava a gestão, mudava o cargo, mudavam as pessoas e essas pessoas carregavam a história de atividades, de desenhos que estavam sendo construídos.

Para ela, os principais responsáveis por essa realidade da época eram os gestores que passavam pela Secretaria da Fazenda e buscavam olhar muito pelo lado da Receita Estadual, deixando a gestão das finanças públicas e o Tesouro Estadual “esquecido”.

Julieta: Então, na Fazenda, eu acho que os gestores sempre buscaram isso, olhar muito pelo lado da receita, então assim, você tinha renovação de equipes, você tinha equipamentos, você tinha estrutura, a área da receita sempre foi muito bem olhada. A área da despesa, o Tesouro, durante muito tempo, foi meio “esquecido”!

Segundo Julieta, esse cenário começa a mudar na década de 2000 com a reestruturação do Tesouro Estadual, a entrada de novos servidores efetivos na carreira de Consultor do Tesouro Estadual e a constituição de uma equipe técnica

qualificada para exercer a gestão das finanças públicas e a condução da política fiscal do Espírito Santo.

Julieta: Desde que a gente começou a trabalhar, a gente começou a enxergar que a primeira coisa que a gente tinha que fazer era colocar equipe! Equipe e criar carreira! A gente pensava nas pessoas criarem uma história dentro da Secretaria da Fazenda onde você tivesse pessoas que pudessem estar começando e caminhando com os assuntos, ou seja, os gestores iam passar, os Secretários, Subsecretários, Chefes, Gerentes iriam passar, mas a equipe e o conhecimento estariam ali! Isso depois de muito mostrarmos, de querer muito que isso acontecesse, acabou acontecendo essa reestruturação... Então isso, assim, acho que é um dos pontos mais positivos que vejo na gestão financeira do Estado!

Em seguida, ela justificou o porquê considera esse fator um dos pontos mais positivos na gestão financeira do Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos.

Julieta: Então, assim, eu vejo que nesses últimos anos, o fato de a gente ter estruturado um grupo de Consultores do Tesouro Estadual dentro da Secretaria da Fazenda e também parte na Secretaria de Planejamento, para você ter essa visão tanto de outras receitas que eram muito positivas para o Estado, como até o petróleo mesmo, e enxergar, ver essa gestão mesmo do uso dos recursos, eu acho que foi um dos pontos muito positivos da gestão das finanças públicas do Estado! Tanto é que a gente teve recuperação de valores que estavam praticamente perdidos, a gente conseguiu que as equipes pudessem dar assessoria financeira de qualidade às áreas das pontas, das Secretarias, por exemplo.

De maneira semelhante, Eduardo também enalteceu a “oxigenação” com a entrada de novos servidores na carreira de Consultor do Tesouro Estadual em 2008 e ressaltou a importância desses recursos humanos para a gestão profissionalizada das finanças públicas e como meios para a chegada ao equilíbrio fiscal no Espírito Santo.

Eduardo: Para chegar ao equilíbrio fiscal você tem que ter os meios! Os meios são os recursos, esses recursos são o que? Para mim, o mais importante desses recursos, são os recursos humanos! Você entendeu? Sem recursos humanos qualificados, você não consegue fazer uma gestão fiscal, gestão financeira e aí eu falo dos recursos humanos do Tesouro Estadual. O Tesouro Estadual é uma instituição da Secretaria da Fazenda do Estado que tem a atribuição de fazer a gestão financeira do Estado, a gestão da contabilidade do Estado e a gestão da política fiscal e da dívida pública do Estado. Hoje, essa gestão é feita por uma carreira chamada Consultores do Tesouro Estadual que foi oxigenada a partir de 2008 com a entrada de novos concursados, então, hoje essa gestão fiscal e financeira

do Estado é profissionalizada! Através de uma carreira que está gerindo isso, essa gestão fiscal do Estado!

Marcos, por outro lado, exaltou o papel desempenhado pela equipe de servidores da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado e sua importância na “prática operacional do dia-a-dia” para garantir o equilíbrio fiscal.

Marcos: Uma prática importante também é a prática operacional, digamos assim, na qual a equipe de servidores da Secretaria de Planejamento tem um papel muito importante que é o dia-a-dia da gestão orçamentária: aprovar os eventuais pedidos de créditos, as suplementações, as autorizações de cota financeira e assim por diante.

Em seguida, ele justifica o porquê é fundamental esse papel de uma equipe de servidores qualificados no “ajuste fino” e no controle cuidadoso da gestão orçamentária no Espírito Santo.

Marcos: Quer dizer, a operacionalização desse dia-a-dia é fundamental para nós garantirmos que, por um lado, os serviços essenciais não deixem de ter os recursos necessários para a sua manutenção e, por outro lado, garantir que as despesas não ultrapassem a arrecadação efetiva do período. Então, o papel de uma equipe de servidores qualificados nesse ajuste “fino”, nesse controle cuidadoso da operação do orçamento, ele tem um papel também muito importante.

Arnaldo, por sua vez, citou a relevância de uma equipe técnica com servidores qualificados ao mencionar a criação do Relatório Resultado do Tesouro Estadual e a visão inovadora que ele traz apresentando o conceito de Resultado de Caixa do Tesouro.

Arnaldo: A importância de uma equipe técnica com servidores qualificados você vê, por exemplo, nesse relatório que a gente criou, eu acho que é por aí... É um Relatório de Resultado do Tesouro estadual, é um relatório técnico que traz o conceito de Resultado de Caixa do Tesouro, um conceito inovador que nada mais é do que o seguinte: você não pode gastar mais do que você tem naquele ano!

Diante das argumentações dos sujeitos de pesquisa, conclui-se, portanto, que outro fator que contribuiu para situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo foi a existência de recursos humanos qualificados, a constituição de uma equipe técnica

para exercer a gestão das finanças públicas e a condução da política fiscal do Estado de maneira profissionalizada.

4.3.5 Orçamento Realista: “a qualidade do orçamento também teve muita importância nisso!”

Dentre as práticas de política fiscal que contribuíram para situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo, uma citada por vários sujeitos de pesquisa foi a adoção de um orçamento realista e equilibrado, adequado à real capacidade de arrecadação do Estado, sem inclusão de receitas fictícias.

Eduardo foi um dos que ressaltou a relevância da boa gestão orçamentária para o Estado do Espírito Santo atingir o equilíbrio fiscal. Para ele, isso se justifica, pois tudo começa na elaboração do orçamento.

Eduardo: Uma das bases estruturais para o equilíbrio fiscal foi o respeito à execução do orçamento, a elaboração do orçamento realista, porque tudo começa na elaboração do orçamento.

Ao se referir ao ajuste fiscal implantado em 2003, por exemplo, Eduardo destacou a importância da reformulação do orçamento nessa oportunidade.

Eduardo: A situação de equilíbrio teve início a partir de 2003, ali o Estado estava numa situação financeira complicada, então, a partir daquele momento, houve uma reformulação do orçamento. Então, a meu ver, esse foi um dos grandes pontos, você teve a reformulação do orçamento. É importante ter como princípio uma execução orçamentária equilibrada.

De maneira similar, Bianca afirmou que o ajuste fiscal do Espírito Santo começou justamente com a adequação do orçamento. Segundo ela, a partir da LRF, o orçamento do Estado sofreu uma queda vertiginosa para se adequar à sua real capacidade de arrecadação de receitas.

Bianca: O ano anterior à LRF e o ano posterior, a queda que houve no orçamento do Estado! Eu creio que o ajuste, ele começa a partir desse ponto. O Estado teve que se adequar à real receita que existia na época. Com isso, nosso orçamento teve uma queda vertiginosa, mas ele se adequou à realidade na época, né?

Bianca destacou positivamente em seu depoimento o modelo utilizado pelo Estado do Espírito Santo de controlar as despesas dando foco no orçamento.

Bianca: O “arrocho” no orçamento, a forma de controlar o gasto dando foco no orçamento do Estado, “prendendo” ali as despesas, e isso faz com o quê? Se você prende no orçamento, não tem como você liberar a questão financeira, então, uma coisa balanceia a outra, isso é positivo! Essa visão que eu tenho.

Ao mencionar o ajuste fiscal realizado pelo Espírito Santo em 2015, durante seu período à frente da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado, Marcos ressaltou categoricamente a importância de se ter um orçamento realista e equilibrado.

Marcos: Sobre as práticas propriamente ditas: primeiro, ter um orçamento realista e equilibrado. Não por outro motivo, uma das primeiras medidas tomadas, a primeira medida do governo, tomada no dia de posse do Governador (em 2015), foi determinar a revisão do orçamento que estava superestimado, havia uma superestimativa detectada ainda durante o período de transição do governo. Então, a primeira medida foi trazer o orçamento para realidade e equilibrar a receita e a despesa. Ter uma despesa de pessoal, despesa corrente, despesa de investimento, despesas de inversões e relacionadas à dívida que fossem compatíveis com a receita estimada para o período.

Em seguida, Marcos frisou a necessidade de que essa readequação orçamentária fosse liderada pelo Executivo em parceria com os Poderes Legislativo e Judiciário, construindo uma busca do equilíbrio fiscal em conjunto.

Marcos: Então isso foi feito, a revisão ainda no primeiro mês de governo, com apoio da Assembleia Legislativa. Feita essa revisão, aí eu já ligo à segunda prática que é construir essa busca do equilíbrio fiscal em conjunto com os Poderes instituídos, a Assembleia que vota o orçamento, mas também tem o seu próprio orçamento, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Defensoria Pública... Ou seja, o esforço de reequilibrar o orçamento é um esforço coletivo que envolve todos os poderes do Estado.

Zeca também mencionou em sua reflexão o ajuste fiscal realizado em 2015, quando estava à frente da Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda, e a

importância da revisão e readequação da peça orçamentária naquele contexto para garantir o equilíbrio fiscal.

Zeca: Uma atitude que colaborou para que o Espírito Santo se sobressaísse no cenário nacional em termos de gestão pública foi, primeiramente, a consciência da gravidade da crise que estava se iniciando e que estava por vir. Segundo, foi se antecipar aos efeitos dessa crise. E, em relação a isso, a gente pode exemplificar a revisão da peça orçamentária referente ao exercício de 2015, revendo receitas e ajustando o tamanho da despesa a esse novo redimensionamento da estimativa da receita. Então, nós temos dois pontos: consciência do contexto fiscal e antecipação da restrição econômico-fiscal. Eu acho que isso foi um dos pontos mais primordiais!

Ronaldo, de maneira similar, destacou o trabalho de readequação orçamentária realizado no ajuste fiscal de 2015, quando ele estava à frente da Subsecretaria de Orçamento na Secretaria da Economia e Planejamento do Estado. Para ele, esse esforço foi fundamental para sinalizar o novo momento fiscal para os órgãos da Administração Pública Estadual.

Ronaldo: Em 2015, o esforço do Estado foi adequar o seu orçamento que ainda estava tramitando na Assembleia a um cenário de arrecadação mais real. A gente identificou, se eu não estiver enganado, R\$ 1,3 bilhões, quase 10% do orçamento em receitas que não existiam, o que não viriam a existir, ou que não existia a menor expectativa de que viesse a existir. Ou seja, aprovar um orçamento desse jeito ia dar um sinal pros órgãos da administração de uma disponibilidade de recursos que a gente não tinha. Então, ajustou-se o orçamento pra baixo, não porque o Governo quisesse poupar, mas porque ele reconhecia que não ia ter aquilo tudo de receita!

Julieta, por sua vez, fazendo uma reflexão mais ampla sobre os últimos dezesseis anos, afirmou que a qualidade do orçamento teve muita importância para situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo. Para ela, a partir de um orçamento mais real e “enxuto”, começaram a aparecer melhores resultados para o Estado.

Julieta: A qualidade do orçamento também teve muita importância nisso! Quando a gente começou a ver que o orçamento era um orçamento mais “enxuto”, mais real, a gente começou a ver os resultados mais importantes para o Estado como um todo. Por quê? No orçamento você tinha uma receita mais equilibrada, você não trabalhava com receitas fictícias, a receita era mais ou menos equilibrada, e você tinha uma despesa mais focada na real necessidade do Estado e nos projetos que o Estado teria condição de caminhar.

Assim, em vista das argumentações dos entrevistados, observa-se que uma das práticas de política fiscal que contribuíram para situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo foi a adoção de um orçamento realista e equilibrado no Estado nos últimos dezesseis anos.

4.3.6 Controle e Redução de Gastos: “não tem jeito e é isso que tem que se fazer!”

Outra prática de política fiscal que contribuiu para situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos destacada pelos entrevistados foi o controle e a redução dos gastos públicos.

Julieta, por exemplo, enalteceu a relevância do controle intensivo do fluxo de caixa do Estado realizado pela Secretaria da Fazenda. Para ela, ter “olhado com lupa” o fluxo de caixa foi um dos aspectos mais positivos que contribuíram para o equilíbrio fiscal no Espírito Santo.

Julieta: Pra mim, um dos aspectos mais positivos, assim, desde quando a gente começou a trabalhar na Secretaria da Fazenda na área financeira, a gente passou por períodos de crise lá atrás e períodos de mais “folga” financeira, foi a gente ter olhado com “lupa” o fluxo de caixa do Estado.

Em seguida, ela descreveu como era feita essa rotina de trabalho na época em que esteve à frente da Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda.

Julieta: Nós tínhamos um controle na época que eu trabalhei lá. Então, cada mês, a gente colocava no fluxo as receitas que estavam previstas para serem arrecadadas e colocava as despesas por grupos ali, pessoal, custeio, investimento, inversão, às vezes detalhava cada coisa dessa aí, aquilo que estava dentro do orçamento e ali colocava no mês! À medida que você fechava o mês, você fazia uma análise daquilo que tinha sido previsto para arrecadar e o que tinha sido realizado, e na despesa a gente trabalhava com o valor orçado, à medida que você não gastava, não usava o orçamento naquele mês, nós trabalhávamos jogando aquele valor do orçado para o mês seguinte. Então, acabava que você ia enxergando, por exemplo, você estava em março, você já enxergava lá em dezembro, mais ou menos, qual seria o Resultado do ano e poderia intervir para modificá-lo!

Julietta exemplificou como esse controle intensivo do fluxo de caixa colaborava para a manutenção do equilíbrio fiscal do Estado: se houvesse uma frustração de receitas, as despesas eram reduzidas ou mesmo contingenciadas. Em sua reflexão, destacou ainda que sempre existiu um Grupo de Acompanhamento da execução financeira do Estado justamente para exercer esse controle das despesas.

Julietta: Aí vamos supor que você chegasse à conclusão de que aquela receita inicialmente prevista, não ia se realizar durante o ano, e você olhava aquele orçamento que já estava aberto, o que acontecia? Você via a necessidade de reduzir ou mesmo contingenciar alguma coisa, porque se você não contingenciasse alguma coisa daquilo ali, nós íamos ter déficit no final do ano! E era isso que a gente fazia, o Estado sempre tinha um Grupo de Acompanhamento, né? Ele mudava de nome, mas a finalidade continuava, mais ou menos, a mesma!

Ao tratar sobre as medidas de contingenciamento de gastos públicos em contextos de crise econômica e frustração da arrecadação de receitas nos Estados em sua reflexão, Ronaldo defendeu que essas são estritamente necessárias, ainda que sejam ruins do ponto de vista da eficiência na gestão pública, pois trazem um efeito imediato.

Ronaldo: A medida do contingenciamento é imediata então, ou seja, prepara o Decreto de Programação Financeira, publica e, ao publicar, os órgãos descobrem que eles não vão ter aquela disponibilidade que estava traçada no Orçamento inicial e vão precisar se readequar. Então isso, do ponto de vista prático, é uma medida, assim, necessária do ponto de vista fiscal, mas ruim do ponto de vista da eficiência da administração pública. Mas, enfim, no momento, não tem jeito e é isso que tem que se fazer!

Bianca em seu depoimento também destacou as medidas de contingenciamento, entretanto, abordando especificamente o papel positivo que o “arrocho” realizado diretamente no Orçamento do Espírito Santo teve, “prendendo” ali as despesas, trazendo resultados do ponto de vista financeiro e contribuindo para o equilíbrio fiscal do Estado nos últimos dezesseis anos.

Bianca: O modelo de ajuste fiscal do Estado se deu com pagamento da dívida, contenção de despesas, o “arrocho” no orçamento, a forma de controlar o gasto dando foco no orçamento do Estado, “prendendo” ali as despesas, e isso faz com o quê? Se você prende no orçamento, não tem

como você liberar a questão financeira, então, uma coisa balanceia a outra! Essa visão que eu tenho desse período.

Eduardo, por sua vez, apontou objetivamente como uma das práticas de política fiscal que contribuíram para o equilíbrio fiscal do Espírito Santo, pelo lado da despesa, o controle e a redução das despesas de custeio. Em sua fala, ele enumerou especificamente: a avaliação e revisão permanente dos diversos contratos do Estado por um Comitê de Controle e Redução dos Gastos Públicos, a redução das despesas com energia elétrica, água, diárias, passagens aéreas, combustível, locação de imóveis e veículos, alimentação escolar, reestruturação de órgãos da administração, entre outras medidas. Luiz sintetizou: “Do ponto de vista fiscal, então, aí você teve, pelo lado da despesa, um controle maior e a redução dos gastos de custeio”.

Oscar, se referindo ao período no qual esteve à frente da Secretaria de Estado da Fazenda, também ressaltou o trabalho realizado pelo lado da despesa com o controle e redução dos gastos de custeio, mas enalteceu primordialmente o novo conceito implantado em sua gestão: a construção de uma capacidade de investimentos com recursos próprios no Estado do Espírito Santo. Ou seja, buscou-se o aumento da arrecadação de receitas aliado à redução das despesas de custeio para constituir uma poupança que se refletiu numa capacidade de investir em novos projetos e obras para o Espírito Santo com recursos próprios do Estado.

Oscar: E houve um importante trabalho na despesa com controle e redução das despesas de custeio, mas nós trabalhamos também com um conceito, eu diria, novo na Administração na história do Espírito Santo em termos de gestão pública que é o seguinte: o Estado precisa construir uma capacidade de investir com recursos próprios, não basta ter folha de pagamento em dia!

Por meio de dados, ele demonstrou como esse novo conceito impactou a composição dos gastos públicos do Estado, modificando-a de forma significativa.

Oscar: Aqui, por exemplo, mostra a mudança na composição de gastos: o Estado investia em 2000 apenas 1,9 %, e passa a investir 15,7% em 2006, então, essa luta pra fazer isso crescer era um objetivo que nós colocamos, tá certo? Porque eu colocava isso como foco do nosso trabalho de gestão:

construir essa capacidade de investimento, porque é a fonte primária, é o recurso que você dispõe para melhorar e ampliar o serviço público, a qualidade do serviço público!

Em seguida, Oscar enalteceu o trabalho de redução da dívida pública do Estado realizado no período em que esteve à frente da Secretaria da Fazenda. Para ele, isso foi um “negócio importante”.

Oscar: Olha a evolução da dívida do Estado, como reduziu... Nós aumentamos a capacidade de investimento, reduzimos violentamente o endividamento público. A dívida total fundada e flutuante do Estado em 2002 era R\$ 5,800 bi e passou para R\$ 3,900 bi. Nós reduzimos bastante o endividamento em quase R\$ 2 bi! É um negócio importante!

De maneira mais específica, uma das medidas de controle dos gastos públicos citadas por alguns dos entrevistados foi a reestruturação do sistema previdenciário ocorrida em 2004 no Espírito Santo com a separação das massas: instituiu-se o Fundo Previdenciário para providenciar a aposentadoria dos servidores públicos que ingressaram no Estado a partir de 2004 e o Fundo Financeiro para os que ingressaram antes dessa data. Eduardo considera essa medida como um grande marco que contribuiu para o equilíbrio fiscal no Estado.

Eduardo: E aí, em 2004 foi feita então uma reestruturação do sistema previdenciário. Isso pra mim é um marco do início dessa situação de equilíbrio, porque quando você reestrutura o sistema previdenciário, você já deixa claro para o médio e o longo prazo qual a sua situação. Então, até 2004, quem era servidor público, era beneficiário de um sistema de regime de caixa. E quem ingressasse no Estado, a partir dessa data, a Lei 282 de 2004, passou a ser beneficiário de um sistema de previdência, um sistema de regime previdenciário, de acúmulo, né? De contribuição... Para garantir que no futuro, não precise ter contribuição do Estado para garantir essas aposentadorias.

Arnaldo em sua argumentação afirmou que o problema previdenciário no Espírito Santo também é grande, porém, é menor que o de outros Estados do Brasil justamente devido à separação de regimes ocorrida em 2004 e isso, em sua opinião, foi um grande “lance”.

Arnaldo: Então, hoje a previdência do Estado, foi crescendo o aporte para pagar o Fundo Financeiro, mas em compensação, garante ao pessoal que

entrou de 2004 pra frente, ter o Fundo Previdenciário. Então, o grande problema, que para o Espírito Santo é menor que para outros Estados, é o aporte que cresce pra pagar o Fundo Financeiro, mas o de 2004 pra frente está garantido. Isso que foi um grande lance. É um problema que o Estado tem, mas a maioria dos Estados não tem nem isso. Muitos Estados já pegaram os recursos dos novos pra pagar os antigos, entendeu?

Julieta, por sua vez, classificou como “muito positiva” a gestão previdenciária no Espírito Santo nesse período, ainda que muitas pessoas a tenham criticado.

Julieta: Acho muito positiva, nesses anos, a gestão previdenciária do Estado, porque quando se criou o Fundo Previdenciário e o Fundo Financeiro, você estancou para, acho que nos 30 anos seguintes, um problema que vinha ocorrendo. Então, assim, por mais que muita gente critique a previdência do Estado, eu acho que foi o que, quando pôde ser feito, o Estado fez!

Em seguida, semelhante ao alegado por Arnaldo, Julieta afirmou que considera a gestão previdenciária capixaba como um dos pontos positivos em relação aos demais Estados, algo que caminha para dar uma situação mais confortável ao Espírito Santo nos próximos anos.

Julieta: Eu acho que também é um ponto positivo que o Estado do Espírito Santo tem em relação a muitos estados. Então foi positivo, entendeu? Eu acho que caminha para dar ao Estado uma situação mais confortável pros próximos anos.

Quanto ao período mais recente, Ronaldo em sua reflexão afirmou o papel positivo desempenhado pelas medidas de controle e redução de gastos no Espírito Santo no ciclo 2015-2017 para a manutenção do equilíbrio fiscal do Estado diante de um cenário econômico-fiscal restritivo, destacando a assinatura de um Decreto de Redução de Gastos em 2015 que trouxe como uma de suas medidas a criação de um Comitê para atuar nesse sentido.

Ronaldo: No ciclo 2015-2017, o que o Estado procurou fazer? De um lado, ele fez o que está na legislação, ou seja, Decreto de limitação de gastos à luz do cenário fiscal, Decreto de contingenciamento, programação financeira, enfim... Paralelo a isso, criou uma estrutura de análise e gestão dos principais gastos públicos, o Comitê de Controle e Redução de Gastos. Estabeleceu uma relação permanente, contato permanente entre os órgãos centrais (Fazenda, Planejamento, Controle, Gestão) com os executores de

políticas públicas. Pra quê? Pra poder fazer essa mudança de atitude capaz aí de a gente transpor esse período crítico.

Zeca também enalteceu em seu discurso a redução sistemática e permanente de gastos públicos adotada no ajuste fiscal de 2015 e 2016 através da criação de um Comitê de Controle e Redução de Gastos Públicos.

Zeca: Ao longo de 2015 e 2016, foi muito importante o acompanhamento muito próximo da execução da despesa e a criação do Comitê de Gastos no sentido de estar reduzindo sistemática e permanentemente a despesa.

Em seguida, ele detalhou como essas medidas impactaram os resultados em cada grupo de despesas: pessoal, custeio e investimentos.

Zeca: Com relação à pessoal, mesmo que a Receita Corrente Líquida tivesse caído nesses dois exercícios, o peso dessa despesa em relação à receita se manteve praticamente estável, isso por conta de medidas de racionalização, redução de cargos comissionados, redução de pessoal designação temporária (DTs) e... A sustentação desses índices, desses percentuais de comprometimento não é fácil, né? Por um lado, por conta da queda da Receita Corrente Líquida, e o próprio crescimento vegetativo da folha. Então, essas duas medidas tiveram que ter um impacto considerável, porque mesmo que não houvesse os reajustes gerais anuais nesses dois exercícios, a despesa com pessoal cresce porque tem um crescimento intrínseco à folha dado pela estrutura de cargos e salários. O investimento teve que se ajustar a essa nova realidade, porque investimento ele reflete uma poupança! Aquilo que o governo consegue de saldo de suas receitas correntes e de suas despesas correntes, toda vez que esse saldo tenha diminuído drasticamente, o investimento, por consequência, acompanha esse novo patamar. O custeio em termos reais caiu, acredito que até em termos nominais também, isso talvez possa ser verificado pelos levantamentos.

Zeca defendeu a necessidade da adoção de medidas rigorosas de redução de despesas para manutenção do equilíbrio fiscal justificando que, num contexto de crise econômica, não faria sentido aumentar a carga tributária e trazer um ônus ainda maior para sociedade capixaba.

Zeca: E esse esforço no lado da despesa foi necessário porque o governo entendeu que no contexto de aguda crise econômica não se fazia razoável aumentar carga tributária! Isso diminuiria poder de compra, isso teria reflexos na atividade econômica e teria um ônus a mais pra sociedade capixaba.

Marcos em sua reflexão também exaltou e classificou como indispensáveis para manutenção do equilíbrio fiscal no Espírito Santo as medidas de controle e redução dos gastos públicos ocorridas no ajuste fiscal de 2015 e 2016.

Marcos: As despesas precisam ser reduzidas, então, nós temos despesas de custeio ou despesas com pessoal que já estão contratadas e que, se nada for feito, elas continuam acontecendo naquele nível anterior, então, elas precisam ser reduzidas, trazidas aí para a realidade da receita! E daí teve um Decreto com um conjunto de medidas de controle e redução de gastos como limitação de despesas com diárias, viagens, passagens aéreas, despesas de custeio de maneira geral, de bens de consumo, energia elétrica, água, enfim, um conjunto de despesas de custeio e também a redução das despesas com pessoal comissionado e designação temporária, determinando a redução de 20% de cargos comissionados e de despesas com pessoal designação temporária. E, junto com isso, a instituição de um Comitê de Redução de Gastos que acompanha de uma maneira muito próxima a realização dessas despesas para garantir a eficácia dessas medidas e acompanhar o resultado e, eventualmente, adotar medidas adicionais visando garantir que as despesas fiquem dentro do limite.

De forma incisiva, ele detalhou o pensamento que guiou as ações de controle e redução de gastos implantadas pelo Governo.

Marcos: Para o alcance da meta de equilíbrio fiscal, nós não podemos iniciar uma obra, um investimento, sem que os recursos estejam garantidos, ou seja, não podemos assumir compromissos além da nossa capacidade de pagar! Temos que reduzir os gastos!

Dessa forma, diante das reflexões dos entrevistados, conclui-se que uma das práticas de política fiscal que contribuíram para situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo nos últimos dezesseis anos foi o controle e a redução dos gastos públicos.

4.3.7 Esforços para aumento da arrecadação: “algumas coisas diferentes foram feitas em matéria de receita”

Por fim, a última prática de política fiscal que contribuiu para situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos citada pelos sujeitos de pesquisa foi o aumento da arrecadação de receitas por meio dos esforços de

modernização na gestão tributária, encerramento de regimes fiscais especiais, melhorias no ambiente de negócios para maior atração de investimentos e aperfeiçoamentos na relação com os contribuintes.

Oscar abordou essa temática se referindo ao período em que esteve à frente da Secretaria da Fazenda a partir de 2003. Ele explicou que, naquele momento, o cenário econômico no Brasil era favorável, e as receitas da maioria dos Estados cresceram, entretanto, no Espírito Santo esse crescimento da arrecadação foi muito mais expressivo devido a “algumas coisas diferentes feitas em matéria de receita”.

Oscar: Foi, claro, um ciclo econômico favorável, tem que olhar isso! Quer dizer, a receita do Estado evoluiu muito bem, aqui é o governo Lula, é o “milagre” do Lula, aqui a receita cresceu um horror, nós entramos num círculo virtuoso, o ciclo das commodities que fez crescer o PIB e fez crescer a receita de um modo geral, a receita pública de um modo geral! Então, o ajuste fiscal do Espírito Santo como da maioria dos Estados, ele se beneficiou desse ciclo econômico favorável, esse é um ponto. Agora, no caso concreto do Espírito Santo, você vai observar olhando os dados, é que a nossa receita cresceu muito mais do que a receita dos outros Estados, então, eu acho que é justo dizer que aqui algumas coisas diferentes foram feitas em matéria de receita, entendeu? Porque todo mundo se beneficiou, mas nós crescemos muito mais do que os Estados brasileiros em geral!

Ele relatou que a conjuntura econômica, de fato, ajudou naquele momento, entretanto, afirmou veementemente que o Espírito Santo poderia ter desperdiçado aquela oportunidade como vários outros Estados brasileiros e não o fez, o Espírito Santo aproveitou e muito bem aquele momento.

Oscar: Nós tivemos ajudas da conjuntura, mas rapaz, a conjuntura econômica, quando ela te ajuda, você tem que aproveitar bem! Porque se você tem um “vento soprando ao seu favor e você baixa a vela”, você fica no mesmo lugar! Nós podíamos ter jogado no “lixo” esse ganho todo, o Lula não jogou no “lixo”?! Minas Gerais jogou no “lixo”! Rio de Janeiro jogou no “lixo”! Nós não jogamos no “lixo”!

Eduardo em sua argumentação detalhou quais foram as medidas adotadas, “as coisas diferentes em matérias de receita” realizadas. Segundo ele, a primeira delas foi um choque da fiscalização tributária com o fim dos regimes fiscais especiais

concedidos a empresas, o que propiciou um grande incremento na arrecadação de receitas do Espírito Santo.

Eduardo: Pelo lado da receita, houve um choque de fiscalização, lá em 2003, que até aquele momento vigoravam regimes especiais de tributação que eram dados e definidos, inclusive, na própria Assembleia Legislativa. Ali eram regimes especiais, eram concedidos, dados a empresas individualizadas, não como um programa a um setor. Então, com o fim desses regimes especiais, você imediatamente conseguiu ter um incremento de receitas muito forte. Só dar um exemplo, só no setor de combustíveis, o dado da época era que houve um incremento de receita de R\$ 100 milhões naquele ano, só em um setor!

Em seu discurso, Marcos também discutiu o esforço de ampliação da arrecadação com a eliminação de uma série de benefícios fiscais ocorrida em 2003.

Marcos: Fundamentalmente foi um esforço de ampliação de receitas, em 2003, por exemplo, a eliminação de uma série de benefícios fiscais concedidos com frágil base legal, eles foram eliminados, o que permitiu uma recuperação da arrecadação e, no momento seguinte, a própria recuperação da economia permite esse crescimento da receita.

Outro impacto positivo importante na arrecadação de receitas do Espírito Santo a partir de 2003 citado por Eduardo foi o “efeito psicológico” gerado com a entrada de um Governo sério que tinha como princípio a responsabilidade fiscal e buscou recuperar as instituições do Estado que passavam por uma crise ética naquele momento.

Eduardo: Nessa época o Espírito Santo passava por, além de uma crise fiscal, uma crise ética nas instituições. Isso tem um impacto na arrecadação, até no sentido de o empresário às vezes: “ah não vou recolher imposto, porque...” né? A situação estava de tal forma deteriorada, então se cria até a entrada de um novo governo, de uma nova mentalidade, isso, até nisso, há o “efeito psicológico” na arrecadação, a meu ver, entendeu? Isso é uma coisa que na época, eu trabalhava aqui, quando você vai fazer previsão, você não consegue medir isso! Qual o impacto da entrada de um governo sério que usa o princípio da responsabilidade fiscal?

Oscar fez um balanço do período de 2003 a 2006, demonstrando a evolução positiva da arrecadação de receitas do Espírito Santo nesse período, alegando que o Estado foi o recordista do país nesse quesito.

Oscar: Nós fomos recordistas de ganhos de receitas no país a ponto de você ter quase que dobrado a arrecadação do Estado. Quer dizer, o ICMS, por exemplo, quase que dobrou! A receita de ICMS aqui era R\$ 2,3 bi em 2003 e nós terminamos 2006 com R\$ 5 bi, e a receita total do Estado dobrou nesse período, tá certo? Então, a geração de receita dos impostos próprios e tal foi muito significativa! Houve um esforço interessante, nós ganhamos muito prestígio com isso. O Espírito Santo ficou sendo visto, assim, como um Estado importante. Então, houve um trabalho importante na receita.

Eduardo, por sua vez, enalteceu as melhorias ocorridas desde então no ambiente de negócios no Espírito Santo que propiciaram uma maior atratividade aos investimentos, refletindo em grandes incrementos na arrecadação de receitas do Estado.

Eduardo: Outro ponto que eu ia falar é a ambientação de negócios. Quando você muda essa situação, você sai de regimes especiais, que é um por um, e cria, né? Aí que veio, no lugar disso, que entraram os programas de incentivos voltados para atrair novas empresas, mas por setores de atividade econômica, não por empresas individualizadas. Isso ajuda a melhorar o ambiente de negócios, isso atrai, apesar de muitas empresas serem atraídas por incentivos, por redução de pagamento, mas como você atrai empresa que aqui não tinha, nessa situação você está agregando arrecadação, mesmo que você dê o incentivo.

Ao tratar sobre o tema, Zeca focou sua análise no período mais recente e destacou a modernização da gestão tributária, desburocratização e utilização intensiva de tecnologia pela Receita Estadual no Espírito Santo, o que tem se refletido na melhoria das relações com contribuinte e na arrecadação do Estado de maneira geral.

Zeca: O que foi feito na Receita Estadual... Foi e, já está sendo feito há algum tempo, é a utilização intensiva de tecnologia, isso está posto em vários relatórios, foi uma atenção maior às instâncias administrativas de julgamento com vistas à maior celeridade e a agenda que não é uma agenda da Fazenda, mas de Governo, que é a desburocratização da administração pública, no tocante à Fazenda com relação à abertura de empresas, a relação com o contribuinte.

Em vista das argumentações dos sujeitos de pesquisa, conclui-se que uma das práticas de política fiscal que contribuíram para situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo nos últimos dezesseis anos foi o aumento da arrecadação de receitas através dos esforços de modernização na gestão tributária, fim dos regimes fiscais especiais, melhorias no ambiente de negócios para maior atração de investimentos e aperfeiçoamentos na relação com os contribuintes.

Por fim, cabe ressaltar que, ao enumerar as práticas de política fiscal que contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo, os sujeitos de pesquisa também demonstraram pensamentos com indícios de alinhamento à teoria econômica ortodoxa. Quando se referiram à importância da adoção de um orçamento realista e equilibrado, do controle e da redução dos gastos públicos, do cumprimento das regras fiscais e dos esforços para o aumento da arrecadação, os entrevistados demonstraram uma visão semelhante àquela difundida ainda pelos liberais do século XIX de que o governo deveria se comportar como uma família, não gastando mais do que arrecada, e que todo déficit governamental permanente é um mal a ser combatido.

4.4 PRÁTICAS DE POLÍTICA FISCAL E FATORES QUE MENOS CONTRIBUÍRAM PARA SITUAÇÃO DE EQUILÍBRIO FISCAL

A exemplo do ocorrido com a categoria apresentada na seção 4.3, cabe destacar que, durante a condução das entrevistas, a pauta central eram apenas as práticas de política fiscal, nos últimos dezesseis anos, que não deram certo no Estado do Espírito Santo, entretanto, com o transcorrer da análise de conteúdo das entrevistas, esse escopo acabou por ser ampliado para que a categoria aqui apresentada abrangesse não apenas as práticas de política fiscal que não deram certo no período pesquisado, mas também outros fatores que não àqueles diretamente relacionados à política fiscal que não funcionaram bem ou menos contribuíram para chegada até a situação de equilíbrio fiscal atual.

Essa ampliação de escopo mostrou-se o caminho mais adequado para obter-se uma análise mais ampla daquilo que não deu certo, uma vez que alguns dos entrevistados, ao buscarem responder o que não teria dado certo em termos de política fiscal no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos, recorreram a fatores que não diziam respeito diretamente apenas às práticas de política fiscal

adotadas no período pesquisado, mas a tudo que de alguma forma se relacionou, interferiu negativamente e menos contribuiu para chegada até o resultado presente.

Julieta, por exemplo, fazendo uma análise abrangente dos últimos dezesseis anos, afirmou que um dos pontos fracos que o Estado do Espírito Santo não conseguiu ajustar na área de finanças foi o estabelecimento de uma equipe com pessoal capacitado nos órgãos setoriais para exercer uma gestão orçamentária e financeira de qualidade, reproduzindo aquilo que era feito e orientado de maneira excelente pelas equipes de servidores dos órgãos centrais, Secretarias da Fazenda e de Economia e Planejamento.

Julieta: O que a gente não conseguiu, eu acho, dentro desse conceito de gestão de pessoas mesmo, é você ter essa coisa positiva dentro dos órgãos setoriais. Eu não consegui ver dentro das Secretarias, por mais que as da Fazenda e do Planejamento a gente tivesse gente orientando lá... Dentro das Secretarias, eu ainda não consegui enxergar uma gestão orçamentária e financeira com essa qualidade que a gente conseguiu nos órgãos centrais!

Bianca, por outro lado, disse que uma falha do Estado nesse período foi ter deixado de atrair algumas empresas para investirem no Espírito Santo. Para ela, muitos projetos de investimentos de empresas que estavam intencionadas a se instalarem no Estado acabaram sendo “perdidos” por não haver uma política estadual de incentivos fiscais adequada.

Bianca: De falhas, assim, é a questão de muitas vezes “perder” empresa por conta da política inadequada de incentivo fiscal, a política adotada aqui que, de repente, deveria ser mais ousada na questão de atrair empresas pra cá, eu percebi nesse período que o Estado poderia ter atraído mais empresas, né? De assim, por exemplo, tinha uma disputa de local e falar assim “Ah, vai ser no Espírito Santo, vai ser no Espírito Santo” e na “hora h” ia pra Bahia, ia pra outro lugar! Então, acho que o Estado perdeu foi nesse ponto de ser mais atrativo com incentivos para estabelecimento de novas empresas.

Arnaldo também focou sua análise em estabelecer como falhas do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos justamente aquilo que o Estado deixou de fazer. De maneira objetiva, ele pontuou duas falhas: a primeira foi o Estado não ter institucionalizado uma reserva fiscal (apelidada por ele de “fundo fiscal”) para gerar

uma poupança de recursos financeiros em períodos de bonança que pudesse ajudar a atravessar os momentos econômicos mais restritivos de queda na arrecadação de receitas; e a segunda foi não ter criado um fundo soberano para os royalties de petróleo que vinculasse essas receitas voláteis e não permanentes, permitindo que elas fossem gastas apenas com investimentos em áreas estratégicas que propiciassem o desenvolvimento econômico e social do Espírito Santo.

Arnaldo: Para mim, as principais falhas em termos de política fiscal nesse período são as seguintes: não criar uma reserva fiscal, um “fundo fiscal” como eu apelidei, e não criar um fundo soberano para royalties de petróleo.

Ronaldo em sua análise também elucidou a segunda falha levantada por Arnaldo, entretanto, foi mais específico, demonstrando certo descontentamento e relatando que a hipótese de criação do fundo soberano para os royalties do petróleo surgiu entre 2013 e 2014, foi muito discutida, mas acabou sendo rejeitada por decisão do governante.

Ronaldo: Em 2013, início de 2014 que eu já estava aqui no Espírito Santo, a gente discutiu muito a hipótese da criação de um fundo soberano para alocar pelo menos parcela dos recursos de royalties do petróleo e participações especiais. Foram discussões muito boas, mas que não resultaram em nada! Prevaleceu a lógica de que, se o dinheiro está no caixa, vamos expandir a atuação do Estado porque o Estado é carente dos serviços públicos, enfim, carente sempre vai ser, né? Essa é a máxima da economia, então, não adianta... É um desafio complicado, sobretudo porque a decisão é do governante.

Marcos concentrou sua argumentação sobre as práticas de política fiscal que não deram certo também nos anos de 2013 e 2014, fazendo críticas bastante contundentes.

Marcos: Os déficits que ocorreram em 2013 e 2014 não aconteceram por acaso! Aconteceram porque houve um descuido na gestão fiscal, né? Podemos citar alguns desses problemas que aconteceram e que levaram a esses déficits.

Em seguida, ele detalhou como se deu esse “descuido na gestão fiscal” ampliando o escopo de análise para o período entre 2011 e 2014. O primeiro ponto, em sua

opinião, foi a troca de fontes de recursos para o financiamento dos investimentos do Estado.

Marcos: O primeiro ponto envolve a troca de fontes para financiamento dos investimentos do Estado. Quer dizer, até 2012, o Estado tinha uma boa capacidade de investimento que chegou em 2010 a mais de 15% da sua Receita de Caixa, de investimento com recursos próprios. E à medida que o Governo do Estado foi aumentando suas despesas de custeio acima da sua arrecadação, essa capacidade investimento com recursos próprios foi diminuindo. O Estado naquele momento tinha que conter suas despesas, mas não fez isso, ele trocou fontes, ou seja, pegou financiamentos e utilizou os recursos de financiamento para manter o nível de investimentos e manter também a ampliação das despesas de custeio, o que talvez seja o maior problema.

O segundo ponto citado por Marcos foi a assunção de despesas correntes acima do crescimento da arrecadação de receitas do Estado e da inflação nesse período.

Marcos: Bom, outro problema é a assunção de despesas correntes, despesas de custeio e de pessoal em geral, acima do crescimento da arrecadação do Estado e acima também da inflação do período. Digamos aí, entre 2011 e 2014, é perceptível que as despesas correntes cresceram acima do crescimento da arrecadação e acima da inflação do período. E isso, portanto, comprime a capacidade de investimento do Estado.

Ele relatou que essa elevação das despesas correntes a um nível maior que o da arrecadação ocorreu mesmo num contexto de grande expansão das receitas de royalties de petróleo e participação especial naquele período, resultado de uma prática fiscal no mínimo arriscada de aplicar essa receita volátil em despesas de custeio do Estado.

Marcos: E nesse período houve um crescimento dos royalties do petróleo muito grande! Multiplicou por três, aproximadamente, entre 2010 e 2014, quando essa receita, essa arrecadação de royalties e participações especiais superou R\$ 1,4 bilhões valores da época. Ou seja, um crescimento muito vigoroso de royalties e participações especiais nesse período decorrente do crescimento da produção e do alto patamar dos preços do barril de petróleo observados até 2014. Então, esse crescimento da despesa corrente é o fator principal aí que leva ao desequilíbrio. E, paralelo a isso, se vê efetivamente a aplicação desses recursos de royalties em despesas de custeio, o que é permitido pela legislação, mas é uma prática arriscada pra dizer, assim, o mínimo, porque royalties é uma receita volátil que flutua ao sabor da cotação dos preços internacionais do petróleo e da produção de petróleo!

Por fim, Marcos chamou atenção para outra prática de política fiscal irresponsável ocorrida naquele período: a realização de gastos sem disponibilidade de caixa no final de 2014 que resultou em despesas sem prévio empenho.

Marcos: Outra falha foi a assunção de compromissos acima da arrecadação prevista e da disponibilidade de caixa, o que levou no final de 2014 à realização de despesas sem empenho, de despesas que dependiam de recursos de caixa sem empenho. Ou seja, não foi observada nesse período a disponibilidade de caixa para assumir despesas tanto correntes, quanto de investimentos. Então, por exemplo, foram realizados naquele ano, assinados convênios com municípios sem, e o que a Lei estabelece, inclusive, para o último ano de governo, sem que estivesse todo recurso financeiro disponível para cobrir a integralidade daquela despesa.

Oscar em seu depoimento também foi bastante crítico à respeito da gestão fiscal do Espírito Santo durante o período de 2011 a 2014, afirmando incisivamente que o Governador à época deveria ter começado um ajuste fiscal diante da conjuntura econômica apresentada mas não o fez e preferiu, assim como relatado por Marcos, continuar com um alto nível de gastos financiado agora, entretanto, por recursos provenientes de um financiamento obtido junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como compensação ao Estado pelo fim do FUNDAP³, uma troca que, para Oscar, não foi nada vantajosa para o Espírito Santo.

Oscar: O Governo Casagrande pega uma conjuntura econômica um pouco menos favorecida, mas ele não soube “ler” as mensagens da economia! Continuou com as mesmas coisas, achando que podia fazer tudo, sabe? E não tomou as medidas, assim, ele, por exemplo, o ajuste que está sendo feito agora poderia estar sendo menos duro, ele podia ter feito algo nesse sentido, ele ficou muito feliz porque ele conseguiu, por acaso, o Estado conseguiu aquele financiamento de R\$ 3 bilhões no BNDES por conta do fim do FUNDAP, como compensação. Compensação meio maluca, porque nós perdemos um “cacetão” de receita e ganhamos um financiamento! É uma troquinha meio safada!

³ O FUNDAP (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias) era um incentivo financeiro que apoiava as empresas com sede no Espírito Santo, que realizavam operações de comércio exterior de determinadas mercadorias, desde que tributadas pelo ICMS (Impostos sobre circulação de mercadorias e serviços), foi encerrado no ano de 2013.

Em seguida, ele detalhou o porquê não considerou vantajosa para o Estado essa compensação: o Espírito Santo perdeu a capacidade de investimento com recursos próprios que possuía até então.

Oscar: Tinha que ter ganhado dinheiro a fundo perdido, não oneroso, mas não, ganhamos um financiamento! Mas esse financiamento foi o bastante para ele fazer as “obrinhas” dele! A despesa ficou solta, a receita caiu, ainda não produziu um déficit nem nada, mas ele tinha dinheiro para investir e perdemos a capacidade de investimento com recursos próprios!

Assim como Marcos e Oscar, Eduardo também abordou em seu discurso o problema em termos de política fiscal no Espírito Santo representado pelo aumento de gastos públicos em 2013 e 2014 financiados em parte por receitas voláteis de royalties de petróleo.

Eduardo: Houve uma expansão de gastos públicos no período de 2013-14, uma expansão financiada basicamente com, teve o aumento da arrecadação de ICMS decorrente da atividade econômica do país, mas também em função do aumento das rendas do petróleo. Esse que foi um dos grandes problemas que aconteceu nesse período, quer dizer, você criou despesas correntes fixas, expandiu o gasto corrente, o gasto fixo, e depois com a queda do preço do barril de petróleo, tivemos que passar por outro período de ajuste. Que é esse que estamos vivendo desde 2015, aí passamos um novo período de ajuste!

Ronaldo em sua argumentação também fez uma análise semelhante, relatando que o Governo deveria ter “colocado o pé no freio” naquele período e iniciado um processo de ajuste fiscal diante do contexto econômico. Ele, entretanto, ponderou dois aspectos que podem ter influenciado naquele momento: um seria o próprio fato de existir uma reserva de recursos que permitiu que se continuasse a trajetória de expansão de gastos na expectativa de que o cenário fiscal ruim vivido seria revertido logo em seguida, e outro foi a própria dificuldade que pode ter sido enfrentada pelo Governo à época para mudança da cultura das organizações que estavam acostumadas até então com uma trajetória de ampliação de seus serviços.

Ronaldo: Se você pegar o fluxo de expansão das receitas do Estado, a gente vai enxergar sinais do problema que a gente vivencia hoje já ali nos idos de 2013, 2014. Ora, por que o Governo não colocou o “pé no freio” naquele momento? Então, assim, dois aspectos que pesam, sem fazer julgamento político da coisa, um aspecto é o fato de o Estado ter reservas,

pode ter feito com que ele praticasse uma política fiscal expansionista, contra cíclica, na expectativa de que o cenário fiscal negativo que vinha se mostrando já não se mantivesse por tanto tempo. O outro aspecto advém da própria cultura das organizações, ou seja, há uma dificuldade muito grande de a gente fazer as organizações trabalharem de uma maneira diferente. Então, as secretarias e entidades da administração indireta vinham trabalhando num ritmo de crescimento de receita e, portanto, de expansão de serviços e, para você colocar o “pé no freio” e dar uma parada nisso não é “da noite para o dia”.

Por fim, Julieta também criticou a gestão fiscal durante os anos de 2013 e 2014, focando sua análise, entretanto, na folha de pessoal. Para ela, uma falha ocorrida foi o fato de que para concessão de reajuste de remuneração a algumas categorias nesse período não foram ouvidas as áreas técnicas responsáveis pela realização do estudo da repercussão financeira dessas medidas, o que elevou bastante a folha de pessoal de maneira irresponsável.

Julieta: Teve uns momentos aí que... Então, por exemplo, nós tivemos acho que nos dois últimos anos do governo de Casagrande, 2013 e 2014, nós tivemos uma elevação de folha porque as coisas não passaram pela área técnica que é das Secretarias responsáveis! E algumas situações que ocorreram nos últimos anos que elevaram a folha de pessoal de algumas Secretarias aí de maneira irresponsável, foi porque a Secretaria da Fazenda não foi ouvida e nem a de Planejamento!

Uma observação importante é que: quando especificaram as práticas de política fiscal que menos contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal atual no Espírito Santo, grande parte das falhas apontadas pelos entrevistados foram relacionadas à não observância de alguns aspectos defendidos na teoria econômica ortodoxa como estabelecimento de metas fiscais, equilíbrio fiscal intertemporal, controle do déficit público e do nível de endividamento do Estado, entre outros. Nessa categoria, novamente ficam evidenciados indícios de maior alinhamento teórico dos sujeitos de pesquisa aos princípios econômicos ortodoxos.

4.5 FUTURO DA POLÍTICA FISCAL: “GARANTIR O LEGADO”

A presente seção aborda a categoria “futuro da política fiscal” no Espírito Santo, apresentando quais melhorias podem ser adotadas visando à manutenção e

aperfeiçoamento dos bons resultados apresentados até aqui e a correção daquilo que não deu certo em termos de política fiscal, na opinião dos entrevistados.

Arnaldo em sua reflexão defendeu que o Estado institucionalize no futuro uma reserva de recursos financeiros (batizada por ele como “Reserva fiscal” ou “Fundo Fiscal”) para gerar uma poupança obrigatória de recursos financeiros em períodos de bonança que possa auxiliar o Espírito Santo a atravessar momentos econômicos mais restritivos de queda na arrecadação de receitas.

Arnaldo: O que precisa ter no futuro é uma reserva justamente para isso. Um apelido de “Reserva Fiscal”, “Fundo Fiscal”, alguma coisa assim. É alguma coisa assim que você precisa criar. Talvez, isso pra mim, é o grande “pulo do gato”!

Eduardo também apresentou a mesma ideia em sua argumentação, ressaltando que seria uma reserva de natureza distinta da de Contingência já existente na Lei Orçamentária Anual.

Eduardo: Uma grande ideia é você institucionalizar, dentro da execução, um fundo de reserva de recursos. Mas isso aí não é Reserva de Contingência! É a reserva financeira! Seria uma “Reserva Fiscal”!

Marcos tem entendimento semelhante e relatou que a experiência recente vivida pelo Espírito Santo mostra que o Estado deve estar mais bem preparado para períodos recessivos e a constituição de uma reserva poderia permitir que, em períodos difíceis futuros, não haja uma descontinuidade nos investimentos e nas principais despesas do Estado.

Marcos: A experiência nos mostra que nós devemos estar mais bem preparados para períodos recessivos. O Estado entrou em 2015 num período recessivo sem nenhuma reserva, pelo contrário, com dívidas de curto prazo. As reservas, vamos dizer assim, foram “queimadas” num período ainda de crescimento da economia em 2013 e 2014. Então, uma questão que a gente pode pensar para ser construída ao longo do tempo, de maneira razoável, sem sacrificar a atual geração, é constituir uma reserva que nos permita, nos futuros períodos recessivos, não ter uma descontinuidade nos investimentos e, enfim, nas principais despesas do Estado.

Outra medida sugerida para o futuro foi a criação de um Fundo Estadual para direcionar a utilização de, pelo menos, uma parte significativa dos recursos de royalties de petróleo para investimentos. Julieta foi uma que argumentou nesse sentido.

Julieta: Eu acho que, à medida que você tem uma receita de royalties de petróleo e participação especial que tem uma representatividade muito grande, a gente pode criar um fundo de inovação tecnológica, alguma coisa, assim, guardar alguma parte desse dinheiro pra você investir em pesquisa, você criar alguma coisa com isso! Então, eu acho que essas receitas extraordinárias que acontecem no Estado, talvez, elas possam ser usadas num investimento que traga alguma outra rentabilidade! Aí, de repente, eu posso ter um fundo que, daqui a pouco, nem precise desse dinheiro, ele vai empregar, entendeu? Vai colocar gente para trabalhar, vai dar uma rentabilidade ao Estado...

Marcos também defendeu a ideia de direcionar os recursos de royalties de petróleo para investimentos, entretanto, ressaltou que, no curto prazo, a medida ainda não poderia ser adotada devido à trajetória atual de queda das receitas, devendo ser pensada para o médio e longo prazos.

Marcos: A utilização dos recursos de royalties, então, é claro que isso não pode ser feito no curto prazo, uma vez que as receitas estão ainda num processo de queda, queda da receita real, o que não nos permite nesse momento direcionar todos os royalties para área de investimento ou, pelo menos, uma parte relevante dele. Mas, deve ser um objetivo de médio e longo prazo nosso direcionar royalties para despesas que não sejam permanentes, principalmente para investimentos ou para fundos que garantam investimentos com Parcerias Público-Privadas, por exemplo, ou concessões e assim por diante. Então, um primeiro objetivo nosso de política fiscal deve ser direcionar royalties e participações especiais para despesas não recorrentes.

Outra ação recomendada por alguns dos entrevistados foi a institucionalização das boas práticas de política fiscal adotadas até aqui na forma de normas e instruções dos órgãos centrais, Secretarias de Fazenda e Planejamento e mesmo a criação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual para tratar de algumas especificidades fiscais do Espírito Santo que a LRF Federal não consegue alcançar. Para Ronaldo, essa seria uma forma de “garantir o legado”.

Ronaldo: Um ponto é reforçar os mecanismos que já vêm sendo utilizados, ou seja, muita coisa foi criada em termos de práticas, em termos de procedimentos para atender a uma gestão fiscal responsável e pode ser importante aí “garantir o legado”. O que é “garantir o legado”? É institucionalizar essas práticas, do ponto de vista de dar ainda mais formalidade e normatização a essas práticas. Normatização em termos de instruções, orientações da Fazenda e do Planejamento, enfim... E aí sim, com base numa legislação. Aí sim, entra uma Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual, ou seja, alguns aspectos que são da característica do Espírito Santo que não são tratados na lei geral nacional, mas que pra gente aqui são muito caros como, por exemplo, a aplicação dos royalties do petróleo.

Zeca em sua reflexão também ressaltou a importância de implantação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual no Espírito Santo.

Zeca: A Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual é uma medida interessante, importante, porque é uma oportunidade de o Estado complementar a Lei de Responsabilidade federal naquilo que é peculiar ao Estado em termos de receitas, em termos de despesas, podendo também aperfeiçoar alguns instrumentos.

Para ele, tanto a LRF Federal como as Estaduais que possivelmente sejam criadas devem focar na sustentabilidade fiscal, ou seja, na responsabilidade fiscal tanto no curto como no longo prazo.

Zeca: A Lei de Responsabilidade Fiscal federal e as leis estaduais que vierem a ser instituídas têm que focar não só no cumprimento de metas, de limites, mas essas leis têm que focar na sustentabilidade fiscal! Que é a responsabilidade não só no curto prazo, no exercício, mas num período maior, a longo prazo. Tem que procurar sustentabilidade fiscal que é responsabilidade e equilíbrio no longo prazo!

Marcos também defendeu em seu depoimento a criação de alguma legislação fiscal estadual que permita que a sociedade capixaba tenha garantias da manutenção da responsabilidade fiscal no Estado do Espírito Santo e não seja prejudicada por “descuidos”.

Marcos: Sem dúvidas, algumas medidas fiscais, pontos principais a serem pensados em uma regra fiscal, alguma legislação que permita com que a sociedade tenha essas garantias. Essa garantia da responsabilidade fiscal não é uma garantia para o governo, é uma garantia para o Espírito Santo, para a sociedade do Espírito Santo, de não passar por momentos em que a atuação do Estado fique prejudicada de maneira muito grande por um descuido que tenha sido cometido anteriormente!

Outro avanço que pode acontecer em termos de política fiscal não apenas no Espírito Santo, mas em todos os Estados, na opinião de Eduardo, é a revisão dos incentivos fiscais concedidos pelas unidades federativas visando acabar com a “guerra fiscal” vivida atualmente.

Eduardo: Do ponto de vista do que eu acho que pode avançar na política fiscal, eu acho que não é um caso exclusivo do Espírito Santo, eu acho que é de todos os Estados, é a revisão desses incentivos fiscais no conjunto. Porque isso acaba sendo uma “guerra” entre os Estados, então, a avaliação desses incentivos, eu acho que aí carece de um estudo caso a caso, sabe? O que isso está gerando, de fato, de renda, de emprego vis a vis ao incentivo dado? Acho que é um campo que se tem para atuar de uma forma, assim, criteriosa, científica, estudar esses casos, o impacto disso.

Ronaldo, por outro lado, ressaltou que melhorias devem ser realizadas nos instrumentos de predição da situação fiscal futura no Estado do Espírito Santo, uma vez que, quando se trata de política fiscal, quanto antes são tomadas as medidas, menor é o impacto que as medidas têm sobre as políticas públicas.

Ronaldo: Então, acho que isso é uma fragilidade do nosso sistema ainda, de não ter bons instrumentos para fazer a predição da situação fiscal futura. Dá pra ter instrumentos de previsão de futuro aí de melhor qualidade. E, por outro lado, se havia estudos em 2013 e 2014 que diziam que a situação fiscal não era boa, eles foram negligenciados ou, se não negligenciados, não se deu a eles o valor devido, e isso precisa ser repensado porque em política fiscal uma coisa é certa: quanto antes você toma as medidas, menor é o impacto que as medidas precisam ter sobre a tua realidade, sobre as tuas políticas públicas!

Em sua análise, Marcos defendeu para o futuro a adoção de um limite mais rigoroso para o crescimento das despesas correntes no Estado do Espírito Santo para que elas não superem o crescimento das receitas, como já aconteceu no passado.

Marcos: Um outro ponto é estabelecer uma limitação do crescimento das despesas correntes para que elas não cresçam acima do crescimento das receitas, como cresceram em anos passados, o que levou ao desequilíbrio, é uma limitação mais rigorosa das despesas correntes e recorrentes do Estado. As despesas de natureza contínua têm que ser contidas, limitado o seu crescimento ao crescimento da receita!

Outras questões a serem pensadas para o futuro na opinião dos entrevistados foram buscar aperfeiçoar os mecanismos de transparência da situação fiscal e fomentar uma maior participação popular na fiscalização das ações do Estado. Bianca foi uma que demonstrou preocupação nesse sentido, criticando duramente a forma atual de transparência trazida por algumas das regras fiscais vigentes.

Bianca: Eu acho que tem alguns pontos que as regras fiscais são muito formais! Por exemplo, a forma de prestação de contas nesse formato, nesses modelos, nesses quadros que a STN coloca, ela pra mim não traz transparência nenhuma! Eu sou da área orçamentária, e muitas vezes eu pego um quadro desses e eu gasto... Assim, eu tenho que ler o manual do lado e eu aqui fazendo a conta pra tentar entender o que aquilo está demonstrando! Excesso de formalidade, burocracia na forma como isso é divulgado... Dizem que é divulgado para a sociedade, para mim, não é pra sociedade! É pra quem entende do negócio! É uma transparência fechada! Um formalismo só, porque de transparente mesmo, não tem nada!

Para ela, a forma de participação da sociedade também deve ser revista, pois hoje não é nem um pouco efetiva.

Bianca: Na questão orçamentária que é a área que eu trabalho, eu acho que tem que ser revista a questão da forma de participação da sociedade. Porque falar que “ah meu orçamento é participativo”, mas se você não coloca nada daquilo que a sociedade pediu ali dentro e não tem um acompanhamento direto ali dentro do orçamento, pra mim, isso não é participativo, né! Você está só cumprindo a legislação, dizendo que fez e nada, né! Então, que seja revisto!

Em seguida, ela argumentou o que pensa serem algumas das formas de solucionar esses problemas da “transparência fechada” e participação popular pouco efetiva.

Bianca: Faz uma lei ou uma regra com participação da sociedade de forma mais dinâmica: um 0800, orçamento online, aplicativo no celular, alguma coisa mais dinâmica que não se prenda tanto às regras formais dessa legislação atual!

De maneira semelhante, Oscar também defendeu que seja buscado para o futuro cada vez mais intensificar a participação da sociedade nas decisões do Estado, porém, por uma via que não seja a de criação de mais regras ou legislações. Para ele, já existem muitos documentos e leis, e o objetivo deve ser aumentar a

participação popular e empresarial, “vender” a ideia de uma gestão pública responsável de outra forma.

Oscar: Então, é muito mais do que documento, sabe? Nós temos que “vender”... Agora, esse trabalho de “vender” a gestão pública responsável é algo que tem que ter pessoas, os governantes, a classe empresarial, o próprio funcionário público pô! Eles deviam ser a favor disso! Eu não vejo como o funcionário público ser contra, o salário dele está ali, então, responsabilidade fiscal é bom pra quem recebe salário do governo, pra quem presta serviço pro governo também! Todo mundo devia ser a favor, então, duma gestão pública responsável! Eu sou meio descrente desses negócios de mais documentos e regras, eu acho que é a via da política mesmo, da pregação, é um trabalho “chinês”! Participação popular, empresarial, etc... Tá bom?

Ronaldo, focando sua análise no caso específico do Espírito Santo, também argumentou no sentido de buscar mecanismos que aperfeiçoem a participação da sociedade na gestão pública e na política fiscal, sugerindo a criação de um conselho ou *board* com representantes da população, do Governo e da academia para discutir a política fiscal e validar informações fiscais do Estado, uma instituição fiscal independente para blindar o Espírito Santo de possíveis decisões fiscais irresponsáveis de governos no futuro.

Ronaldo: Então, assim, pensando a futuro, aqui no Estado, acho que um aspecto é avaliar que, não precisa ser exatamente isso, mas algo como uma instituição fiscal independente. Ou seja, criar um conselho, um *board* aí com representantes do Governo, da academia e até de segmentos da sociedade pra discutir a política fiscal e pra fazer a validação dessas informações de modo que dê uma blindada no Estado do Espírito Santo em relação aos governos que ele pode estar sujeito.

Ao pensarem no contexto nacional, mas sem perderem de vista repercussões muito relevantes para o Espírito Santo, alguns entrevistados destacaram a necessidade de realização da reforma da previdência social para o futuro. Eduardo, por exemplo, afirmou que essa medida é fundamental para o Estado.

Eduardo: A reforma da previdência é fundamental, né? Pros próximos anos, pro Governo do Estado. Porque como você tem hoje o regime de caixa e o regime previdenciário, os novos servidores que vão entrando, a contribuição deles vai pro Fundo Previdenciário, e o regime de caixa, então, ele vai dependendo a cada ano de aporte do Governo. Só que, pelas projeções atuariais, isso já, isso vai ocorrer, esse aumento do aporte do Tesouro ao

regime de caixa até 2032. Então, nesse período que vai de agora até 2032, é preciso que as regras previdenciárias sejam mudadas em relação ao que está hoje para que eu diminua o custo da aposentadoria para o Estado. Então, o Espírito Santo tem essa transição a ser feita que depende, em parte, da reforma da previdência!

Bianca, por sua vez, tratou a reforma da previdência como um “mal necessário” tanto para União, quanto para os Estados e Municípios.

Bianca: Eu acho, assim, a reforma da previdência tem que ser feita! Tanto a nível federal como a níveis estadual e municipal. Não temos mais pra onde fugir, tá? Eu creio, assim, a União vai estabelecer uma legislação federal e os Estados vão ter que se integrar e seguir essa regra, né? É... Vai ser bom? Pra gente, não, né?! Mas, assim, é um mal necessário! Pros meus filhos e netos, pro futuro, é um mal necessário!

De maneira similar, Ronaldo afirmou que o desafio da reforma da previdência terá que ser enfrentado de frente por alguém, mesmo com todas as dificuldades impostas pelas corporações, entidades sindicais e do cenário político de maneira geral.

Ronaldo: A reforma da previdência é um desafio que precisa ser enfrentado, a gente tem dificuldades de enfrentar isso, muitas, dos pontos de vista das corporações, dos pontos de vista sindical e político de uma forma geral, alguém vai ter que enfrentar isso de frente.

Por fim, Zeca também argumentou que a reforma deve ser discutida, pois todos os entes da administração pública vêm sofrendo impactos financeiros com a estrutura atual de benefícios da previdência social que não poderá ser mantida como está no futuro.

Zeca: Está sendo discutida, em nível nacional, a previdência, a estrutura de benefícios, idade mínima, isso tem que ser repensado! Porque todos os Estados, todos os municípios, todos os entes, principalmente a União, estão sofrendo o impacto da previdência! Manter essa estrutura, manter a previdência pública tal como ela existe hoje não vai ser possível para o futuro. Tem que ser discutido com a sociedade, a sociedade tem que entender que os Estados não suportam manter a previdência pública nos moldes atuais!

Destaca-se que em várias das recomendações sugeridas pelos entrevistados também ficaram expostos indícios de alinhamento teórico às ideias ortodoxas. As propostas de criação de uma Reserva Fiscal e implantação de uma Lei de

Responsabilidade Fiscal no Estado do Espírito Santo são exemplos que demonstram a importância atribuída por alguns dos entrevistados às regras fiscais, ao estabelecimento de metas e à garantia do equilíbrio fiscal intertemporal, todos elementos defendidos por economistas da ala ortodoxa da teoria econômica.

4.6 PAPEL DO ESTADO: “TEM QUE SER DISCUTIDO O TAMANHO DO ESTADO!”

A sexta e última categoria extraída na análise de conteúdo aborda o que pensam os sujeitos de pesquisa a respeito do “papel do Estado” na política fiscal e na economia, de maneira geral. As reflexões dos entrevistados relatadas em todas as seções desse capítulo até aqui são de grande valia para compreensão dos pensamentos teóricos que guiaram as práticas de política fiscal adotadas no Estado do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos, mas talvez aquelas presentes nessa última seção sejam as que transpareçam de maneira mais óbvia esses aspectos e mais tenham uma relação de comunicação quase que direta com o referencial teórico apresentado no capítulo 2.

A argumentação de Zeca sobre o tema, por exemplo, foi bastante objetiva e incisiva: o tamanho do Estado deve ser discutido, a intervenção estatal tem que ser menor, e a utilização dos recursos privados deve ser mais intensa, uma vez que esses possuem uma racionalidade maior, em sua opinião.

Zeca: Tem que ser discutido o tamanho do Estado! Isso tem que ser discutido! Porque, quanto maior o Estado, quanto mais intervencionista o Estado for, isso tende a ter um efeito sobre a política fiscal, porque na medida em que você cria empresas, cria entidades públicas, essas empresas, essas entidades demandam recursos! Isso pode comprometer outras áreas de governo! Então, isso tem relação sim, isso tem efeitos fiscais e eu sou favorável a um Estado menor! Eu acho que os Estados, em geral, as administrações públicas, em geral, precisam racionalizar o uso do recurso público! Eu entendo que o recurso privado detém uma racionalidade maior, eu acho que tem mais eficiência, isso em tese, e acho que se comprova na prática também! E eficiência tem que ser uma pauta permanente da gestão pública!

Em seguida, Zeca justificou sua posição, detalhando o raciocínio de que a política fiscal atualmente deve ser pautada pela busca da eficiência.

Zeca: Acho que política fiscal hoje tem que ser muito baseada na busca da eficiência. O Estado quando presta um serviço, quando contrata, ele precisa primeiro ter certeza de que isso é necessário, e, sendo necessário, ele tem que avaliar a forma como é prestado, se a forma como ele é prestado, não é eficiente, é custosa, ele tem que rever o método, tá? Então, tem que valorizar cada real de recurso público! Então, acho que os Estados hoje, no que diz respeito à política fiscal, tem que se pautar muito na busca da eficiência!

Para ele, portanto, primeiro o Estado deve saber onde realmente atuar e, quando necessária essa atuação, ela deve se dar de forma eficiente. O atual contexto de crise econômica e restrição fiscal ressalta ainda mais a importância desse aspecto, em sua opinião.

Zeca: Você tem que saber onde o Estado tem que atuar, tendo que atuar nessa área, ele tem que atuar de maneira muito eficiente. E esse cenário de restrição fiscal, de crise econômica faz com que a busca da eficiência se torne cada vez mais importante. O sentido de escassez do recurso público está muito veemente, então, se o recurso é aplicado com mais racionalidade, com mais eficiência, ele pode ser utilizado de forma mais abrangente.

Arnaldo em sua reflexão também defendeu uma participação maior do setor privado através de Parcerias Público Privadas (PPPs) e uma intervenção estatal menor limitada a três pilares: educação, saúde e segurança pública.

Arnaldo: Porque hoje, o que é o papel do Estado? Educação, saúde e segurança que são os três grandes pilares. Entendeu? Isso é o papel do Estado! Agora, outra coisa que, para mim, é um grande lance também são as PPPs. Hoje você pode usar esse instrumento. Então não podemos ter essa mentalidade de que vai privatizar, vai perder tudo! Eu acho que hoje o mundo caminha pra isso... Aliás, o mundo não! O Brasil, né? Porque o mundo já faz isso. O papel do Estado hoje tem que ser muito menor! Eu penso dessa forma.

De maneira similar, Bianca argumentou a favor da privatização de alguns setores e da descentralização de algumas atividades do Estado, alegando que o contexto de crise econômica acentua essa necessidade. Entretanto, ela alertou para importância

de execução de uma boa política de regulação dos setores privatizados, algo que hoje não acontece, em sua opinião.

Bianca: Tem áreas que entendo que poderiam ser abertas, né? Transportes, a questão de construção e manutenção de rodovias, manutenção de presídios e, hoje em dia, você vê até a questão de manutenção de hospitais com as OS, OSCIPs. PPPs, né? Eu acho que o Estado, como em crise, a receita está ruim, eu acho que poderia procurar investir mais em um pouquinho de descentralização das suas atividades. Tirar um pouco... Mas aí tem que ter um órgão regulador, de fato! Não fingir que regula, né! Não como hoje que tem agências que não fazem nada, né!

Julieta foi um pouco mais radical, afirmando veementemente que o papel do Estado deve ser o menor possível.

Julieta: Eu acho que o papel do Estado tem que ser o menor possível! Eu acho que o Estado tem que atuar nos setores onde ele possa ter um resultado que vá mais de encontro aos objetivos dele e das necessidades da sociedade como um todo.

Em seguida, ela detalhou seu pensamento, abordou uma situação específica do Estado do Espírito Santo e criticou de maneira contundente o fato de ainda existir um banco estatal, o Banestes, que deveria ter sido vendido há muito tempo, em sua opinião.

Julieta: Eu discordo até do Estado ter banco! Pra mim, esse banco tinha que ter sido vendido há muito tempo! E isso eu não falo só aqui não! Pra mim, eu falo isso desde quando o Estado teve que assumir a dívida do Banestes junto à União lá atrás, 1998! E pagou muito dinheiro a esse Banestes! Muito, muito, muito dinheiro! Pra mim, Estado não tem que ter banco, Estado não tem que ter... O Estado tem que ter ação no contexto geral da economia visando o bem-estar da sociedade! Então, eu acho que o Estado tem que intervir, é uma gestão contínua dele no desenvolvimento do Estado, mas não ele tendo empresa!

Eduardo também apresentou uma postura semelhante, afirmou que não acha que o Estado deva ser proprietário de banco e alegou que ele deveria limitar sua intervenção às suas áreas de atuação: fiscalização, regulação, educação saúde e segurança.

Eduardo: No meu ponto de vista, eu acho fundamental o Estado só atuar naquilo em que lhe cabe, né? Que a atuação é prerrogativa dele! Que é na regulação, na fiscalização, na educação, saúde e segurança. Qualquer outra atividade em que você tem uma correlação com a iniciativa privada, sou absolutamente contra o poder público, o Estado estar atuando nisso! Principalmente na atividade bancária! Eu não acho que o Estado tem que ser proprietário de banco! Não acho, entendeu? Eu acho que banco comercial não é uma política pública! A política pública, ela pode ser feita pelos outros bancos! Então, só pra dar um exemplo dentro da minha opinião de qual é o tamanho do Estado. Acho que o Estado tem que ser eficiente dentro daquela área de atuação dele.

Marcos em sua análise argumentou que acha que, nos últimos anos, houve um excesso de intervenção estatal no Brasil que precisa ser corrigido, o Estado faz mais coisas do que deveria fazer. Para ele, isso se reflete no fato de que nem mesmo alguns problemas básicos estão conseguindo ser solucionados pelo Estado.

Marcos: Eu acho que houve um excesso de intervenção do Estado e isso precisa ser corrigido! O Estado faz mais coisas que precisaria fazer! E, aí eu já falo pelos três entes da federação, considerando o tamanho dos nossos desafios em resolver problemas ainda básicos, vou citar três, por exemplo, que o país precisaria se concentrar e resolver: a universalização do ensino básico, a universalização da atenção primária à saúde, e a universalização do saneamento básico. Quer dizer, são serviços básicos que nós não resolvemos ainda!

Marcos defendeu que a saída para essa situação seria justamente concentrar a intervenção estatal na solução desses problemas prioritários, ainda que com auxílio do setor privado. Além disso, o Estado pode atuar fazendo um marco legal que auxilie o desenvolvimento das empresas e buscando reduzir o custo dos financiamentos, em sua opinião.

Marcos: A União, os Estados e Municípios precisam se concentrar naqueles problemas que só o Estado pode resolver, né? Ainda que com a parceria com o setor privado, mas o setor privado sozinho não vai cuidar disso! Além disso, o Estado pode ajudar fazendo um marco legal que permita com que as empresas se desenvolvam, buscando reduzir o custo do financiamento para todos e não só para alguns. Porque reduzindo, nós vamos ter uma taxa de juros mais justa para todos, e o que vai diferenciar é a capacidade de pagamento de cada um, o seu *rating* de crédito, mas para aqueles que têm o mesmo *rating* de crédito, digamos assim, vão ter a mesma taxa e vai, portanto, ter uma capacidade mais nivelada.

Por fim, Marcos complementou quais seriam as outras vertentes de atuação do Estado: infraestrutura portuária, rodoviária, ferroviária, fornecimento de energia elétrica, telecomunicações e saneamento básico. Entretanto, para que o Estado possa desenvolver de maneira mais eficiente essas áreas, ele defendeu a maior abertura ao setor privado, exemplificando o caso ocorrido no setor de telecomunicações no Brasil que teve um grande salto de qualidade com a privatização.

Marcos: E o Estado tem o papel decisivo de buscar o desenvolvimento de uma melhor infraestrutura portuária, rodoviária, ferroviária, nas questões relacionadas ao fornecimento de energia elétrica, além do que eu já citei de saneamento básico, por exemplo, telecomunicações, enfim, ter uma infraestrutura que dê mais competitividade ao país! Então, esse é um papel que o Estado pode ter, tem feito isso, aonde atuou estimulando o setor privado e trabalhando para regulamentar de maneira adequada como no setor de telecomunicações, teve um grande salto, então, há um caminho possível, porque mesmo no setor portuário, de melhor a regulação no setor portuário e deixar com que a iniciativa privada desenvolva o setor, um bom marco regulatório e uma boa regulação, isso é possível de ser feito, assim como em outros setores.

Em vista das reflexões expostas, conclui-se, de maneira geral, que os entrevistados pensam que o papel do Estado deve ser restrito às suas funções básicas de prover saúde, educação e segurança pública, a intervenção estatal na economia deve ser limitada com uma abertura maior à participação do setor privado em áreas como a de infraestrutura, por exemplo.

Na presente categoria, foi onde se tornou mais pronunciada a manifestação de elementos da teoria econômica ortodoxa no pensamento dos sujeitos de pesquisa. Os entrevistados argumentaram que o papel do Estado deve ser restrito às suas funções básicas de prover saúde, educação e segurança pública, a intervenção estatal na economia deve ser limitada e, nesse caso, o protagonismo da política fiscal é negado, ela deve ter objetivos de controlar o déficit público e o nível de endividamento do Estado, a disciplina fiscal sim é um ponto central, e deve ser garantida com o controle das contas públicas. Todos esses elementos são fortemente alinhados às recomendações de política econômica da teoria ortodoxa neoclássica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apresentou como produto técnico a identificação dos fatores e práticas de política fiscal, nos últimos dezesseis anos, que contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo na opinião de políticos e gestores públicos no governo nesse período.

Em suma, na opinião dos entrevistados, os fatores que contribuíram foram: a existência de uma influência política predominantemente favorável ao equilíbrio fiscal no período pesquisado, a insituição de uma cultura da responsabilidade fiscal no Estado, e a constituição de uma equipe técnica com recursos humanos qualificados para gerir as finanças públicas e conduzir a política fiscal do Espírito Santo. Quanto às práticas de política fiscal especificamente, as citadas foram: o cumprimento das regras fiscais, a adoção de um orçamento realista e equilibrado, a aplicação de medidas de controle e redução de gastos públicos e os esforços para aumento da arrecadação de receitas. Os resultados da pesquisa foram sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1 - Fatores e práticas de política fiscal que contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo nos últimos dezesseis anos

Fatores	Práticas
Influência política favorável	Cumprimento das regras fiscais
Cultura da responsabilidade fiscal	Orçamento realista
Recursos humanos qualificados	Controle e redução de gastos
	Esforços para aumento da arrecadação

Além do atendimento ao objetivo de pesquisa, este trabalho também apresentou como produtos/contribuições relevantes reflexões sobre: a influência política e das regras fiscais na gestão das finanças públicas, os fatores e práticas de política fiscal que não deram certo ou que menos contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo nesse período, o futuro da política fiscal capixaba, e o papel do Estado na política fiscal e na economia.

Ao realizar a interpretação e análise do conteúdo obtido nas entrevistas, elementos e pressupostos das teorias econômicas abordadas no referencial teórico do presente estudo emergiram em diversos trechos dos depoimentos dos sujeitos de pesquisa, de maneira que devem ser destacados alguns aspectos à respeito da teoria ou do paradigma teórico por trás das práticas de política fiscal adotadas nos últimos dezesseis anos no Estado do Espírito Santo.

De maneira geral, concluiu-se que os sujeitos de pesquisa, protagonistas na condução da política fiscal do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos, possuem uma orientação teórica voltada ao paradigma da teoria econômica ortodoxa neoclássica, o que certamente influenciou as práticas de política fiscal adotadas no Estado nesse período e desempenhou um papel importante em toda análise histórica realizada pelos entrevistados exposta no presente estudo.

Esta pesquisa constitui-se ainda numa importante contribuição enquanto análise da história da política fiscal do Espírito Santo nos últimos dezesseis anos e como uma interessante reflexão sobre o tema gestão das finanças públicas para as demais unidades da federação, num momento em que esse assunto encontra-se em evidência, sobretudo, devido ao atual contexto econômico e fiscal brasileiro.

Ressaltam-se como limitações do presente estudo, entretanto, aquelas decorrentes da abordagem metodológica qualitativa da pesquisa, ou seja, os resultados aqui apresentados constituem-se em aproximações da realidade obtidas através das impressões e opiniões dos sujeitos de pesquisa durante as entrevistas.

Nesse sentido, uma sugestão para pesquisas futuras seriam abordagens quantitativas do tema que se ocupem justamente de comprovar ou refutar as opiniões dos sujeitos de pesquisa aqui apresentadas à respeito de quais seriam os fatores e práticas de política fiscal que contribuiriam para a situação de equilíbrio fiscal nos últimos dezesseis anos. Entende-se que um estudo contemplando o cruzamento de dados fiscais quantitativos do Espírito Santo no período pesquisado

com o extenso trabalho qualitativo aqui apresentado poderá trazer importantes contribuições às discussões lançadas.

A expectativa do pesquisador é que os produtos/resultados deste trabalho possam contribuir com subsídios para entes de diferentes esferas de governo que buscam o equilíbrio de suas contas públicas. Equilíbrio que, estendido a todas as esferas de governo, determina a saúde das contas em nível nacional e pode conduzir ao alcance de uma estrutura econômica pública que permita conduzir um Estado brasileiro orientado ao atendimento das necessidades coletivas e ao combate às desigualdades sociais. A expectativa também é que, como nas palavras de Oscar, para além do foco no aperfeiçoamento de mecanismos legais com vistas ao equilíbrio das contas públicas, caminhe-se paralelamente em busca do desenvolvimento de uma cultura de confiança nas e entre as pessoas. Uma cultura de confiança no ser humano!

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; PEROTTI, R. **Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects**. Staff Papers (International Monetary Fund), v.44, n.02, p. 2010-248, jun. 1997.
- BARRO, R. Are government bonds net wealth? **Journal of Political Economy**, v.82, n.06, nov.-dez. 1974.
- BARRO, R. On the determination of the public debt. **Journal of Political Economy**, v.87, set.-out. 1979.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2008.
- BAUER, M; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.
- BENÍCIO, A. P; RODOPOULOS, F. M. A; BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. In: BOUERI, Rogério, ROCHA, Fabiana e RODOPOULOS, Fabiana (orgs.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, p. 19-52, 2015.
- BRASIL. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais - 2016**. Brasília: 2016. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+-+Novembro+2016/3f5b1d3a-a0bd-40f8-a218-1cf44131daa8>>. Acesso em: 10 janeiro 2017.
- BRASIL. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais – 2017**. Brasília: 2017. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+Entes+Subnacionais+28-8-2017/c92cd1c4-b930-4517-a57a-79543fa0ace6>>. Acesso em: 18 agosto 2017.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012.** Dispõe sobre a análise da capacidade de pagamento e de contrapartida para a concessão de aval e garantia a Estado, ao Distrito Federal e a Município.

BRASIL. **Setor público registrou deficit primário de R\$ 155,8 bilhões em 2016.** Brasília: 2017. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/en/#!/c/noticias/48>>. Acesso em: 15 abril 2017.

BUCHANAN, J.; WAGNER, R. **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes.** USA: Academic Press Inc., 1977.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Revista Interinstitucional de Psicologia** v.6, n. 2, p. 179-191, jul-dez. 2013.

CAMPOS, C. J. G. Método de Análise de conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem** v.57, n. 5, p. 611-614, set-out. 2004.

CAVALCANTE, R. B; CALIXTO, P; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade** v.24, n.01, p. 13-18, jan.-abr. 2014.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CLP – Centro de Liderança Pública. **Prêmio Excelência em Competitividade - Destaque Boas Práticas Gestão Fiscal.** São Paulo: 2016. Disponível em <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br/destaque/premio-excelencia-em-competitividade---destaque-boas-praticas-gestao-fiscal>>. Acesso em: 05 abril 2017.

CLP – Centro de Liderança Pública. **Conheça o CLP.** São Paulo: 2016. Disponível em <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br/pagina/conheca-o-clp>>. Acesso em: 05 abril 2017.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DARTIGUES, A. **O que é fenomenologia?** 10ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.

DAVIDSON, P. The neoclassical vs post Keynesian view of government. In: **Controversies in Post Keynesian Economics.** Aldershot, UK: Edward Elgar, 1991.

DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. **Handbook of Qualitative Research.** 2ª edição. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.

_____. **O planejamento da pesquisa qualitativa: Teorias e abordagens.** 2ª edição. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DE VROEY, M. **Dead or alive?** The ebbs and flows of Keynesianism over the history of macroeconomics, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228430646_Dead_or_alive_The_ebbs_and_flows_of_Keynesianism_over_the_history_of_macroeconomics>. Acesso em: 05 maio 2016.

DORNBUSCH, R; FISCHER, S; STARTZ, R. **Macroeconomia.** 8ª edição. Rio de Janeiro: McGraw-Hill, 2003.

DRAZEN, A. **Political Economy in Macroeconomics.** 2ª ed. Princeton: Princeton University Press, 2002.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária 6º bimestre de 2016.** Espírito Santo: 2016. Disponível em <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>>. Acesso em: 01 maio 2017.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3ª ed. São Paulo: Artmed, 2009.

FRANCO, M. L. P.B. **O que é análise de conteúdo.** 1ª ed. São Paulo: PUC, 1986.

FREITAS, H. M.R; CUNHA, M. V. M; MOSCAROLA, J. Aplicação de sistemas de softwares para auxílio na análise de conteúdo. **Revista de Administração da USP** v.32, n.3, p. 97-109, jul-set. 1997.

FRIEDMAN, M. A monetary and fiscal framework for economic stability. **Essays in Positive Economics**, Chicago: The University of Chicago Press, 1953.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** 4ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIUBERTI, A. C. **Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil** Governo Federal - 1965 a 2010. São Paulo, 2012. Tese (Doutorado em Economia), Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre os gastos com pessoal dos municípios brasileiros.** Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. *Coletânea de Monografias.* Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006, p. 803-841.

GLAZIER, J. D; POWELL, R. R. **Qualitative Research in Information Management**. Englewood: Libraries Unlimited, 2011.

GOBETTI, S. W. **Tópicos sobre a política fiscal e o ajuste fiscal no Brasil**. Brasília, 2008. Tese (Doutorado em Economia), Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília.

_____. Ajuste Fiscal nos Estados: Uma análise do período 1998-2006. **Revista Economia Contemporânea** v.14, n.01, p. 113-140, jan.-abr. 2010.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas** v.35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas** v.35, n. 4, p. 65-71, 1995b.

GOODFRIEND, M; KING, R. The new Neoclassic Synthesis and the role of monetary policy. In: BERNANKE, B. e ROTENBERG, J. (eds.) **NBER Macroeconomics Annual 1997**. Cambridge (Mass.): The M.I.T. Press, p. 231-283, 1997.

HICKS, J.R. Mr. Keynes and the “classics”; a suggested interpretation. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 147-159, 1937.

JANUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1ª ed. São Paulo: Editora Alínea, 2016.

KEYNES, J.M. A Monetary Theory of Production. **The Collected Writings**, v.13, 1933.

_____. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

KYDLAND, F.E.; PRESCOTT, E.C. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. **Journal of Political Economy**, junho, 1977.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOPREATO, F. **Caminhos da Política Fiscal do Brasil**. Campinas, 2011. Tese (Livre Docência), Universidade Estadual de Campinas.

LUCAS, R.; STOKEY, N. Optimal fiscal and monetary policy in an economy without Capital. **Journal of Monetary Economics**, n.12, p. 55-94, 1983.

LUCAS Jr, R. E. Expectations and the Neutrality of Money. **Journal of Economic Theory**, p. 103-124, 1972.

MENEZES, R. T. **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros**. Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Coletânea de Monografias. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006, p. 747-801.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 10ª ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MODIGLIANI, F. Long-Run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt. **Economic Journal**, v.71, n.284, dez. 1961.

ROSSI, P. Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista **IPEA Textos para Discussão**, v.2029, jan. 2015.

SCALZER, P. Estado fecha 2015 com as contas em dia. **Gazeta On Line**, Vitória, 28 jan. 2016. Disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2016/01/cbn_vitoria/reportagens/3926159-estado-fecha-2015-com-contas-em-dia.html>. Acesso em: 25 maio 2016.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais** v.7, n.1, p. 70-81, 2005.

SNOWDON, B.; VANE, H.R. **Modern Macroeconomics. Its Origins, Development and Current State**. Northampton: Edward Elgar, 2005.

SOUZA, S.S. **Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. *Coletânea de Monografias*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007, p. 833-886.

TAVEIRA, V. ES Brasil entrevista Ana Paula Vescovi. **Revista ES Brasil**, Vitória, 10 jul. 2015. Disponível em: <<http://revistaesbrasil.com.br/index.php/materias/189-geral/8108-es-brasil-entrevista-ana-paula-vescovi>>. Acesso em: 25 maio 2016.

TURATO, E. R; FONTANELLA, B. J. B; RICAS, J. Amostragem por Saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública** v.24, n.01, p. 17-27, jan. 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Esta pesquisa integra a Dissertação de Mestrado de Adriano Frossard Rasseli, aluno do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP), do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE), da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), orientado pelo Professor Doutor Rogério Zanon da Silveira.

O objetivo da pesquisa consiste em identificar práticas de política fiscal nos últimos dezesseis anos que contribuíram para a situação atual de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo.

A abordagem metodológica adotada é qualitativa e o instrumento de pesquisa é a entrevista por pautas. Os encontros são transcritos e integrarão a dissertação.

As informações produzidas serão tratadas de forma confidencial, garantido o anonimato de cada participante. O pesquisador se compromete, ainda, a qualquer tempo, a prestar esclarecimentos que se façam necessários.

Ressalte-se que a participação na pesquisa é voluntária, sendo resguardada a liberdade de recusar-se a participar ou dela retirar-se em qualquer fase.

Muito obrigado!

Adriano Frossard Rasseli

—

Eu, _____, concordo em participar da pesquisa desenvolvida por Adriano Frossard Rasseli, mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e declaro que estou ciente de que minha identidade será mantida em sigilo e de que minha colaboração é voluntária, sendo resguardados todos os procedimentos éticos de pesquisa.

Declaro, ainda, ter recebido as informações necessárias a minha participação, bem como estar ciente dos objetivos e procedimentos do estudo em questão.

Vitória ____ / ____ / ____.

Assinatura do Participante

Pautas da entrevista:

- Práticas de política fiscal que contribuíram para a situação atual de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo;
- Práticas de política fiscal exitosas no Estado do Espírito Santo;
- Práticas de política fiscal que não deram certo no Estado do Espírito Santo;
- Práticas de política fiscal que poderiam ter sido adotadas no Estado do Espírito Santo;
- Equilíbrio fiscal sob as óticas da receita e da despesa;
- O tema da renúncia, benefícios e incentivos fiscais no debate sobre o equilíbrio fiscal;

- O período (governo) que trouxe práticas mais exitosas de política fiscal no Estado do Espírito Santo;
- A influência da questão política;
- O papel da política fiscal e da intervenção estatal na economia;
- A LRF e a importância das regras fiscais;
- Práticas de política fiscal que deveriam ser adotadas no Estado do Espírito Santo no futuro.