

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN

ROGER DA FONSECA MENDES

GESTÃO FISCAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO: O CASO DOS GOVERNOS
ESTADUAIS DO NORDESTE A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.

FORTALEZA – CE
2009

ROGER DA FONSECA MENDES

GESTÃO FISCAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO: O CASO DOS GOVERNOS
ESTADUAIS DO NORDESTE A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.

Dissertação apresentada no Mestrado
Profissional em Economia – MPE no
Curso de Pós-Graduação em Economia
da Universidade Federal do Ceará –
UFC/CAEN, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em
Economia.

Orientador: Prof. Dr. Almir Bittencourt
da Silva

FORTALEZA – CE
2009

ROGER DA FONSECA MENDES

GESTÃO FISCAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO: O CASO DOS GOVERNOS
ESTADUAIS DO NORDESTE A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia.

Aprovada em ____ / ____ / ____ .

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Almir Bittencourt da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. João Mário Santos de França
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos
Universidade Federal do Ceará-UFC

Dedico este trabalho aos meus filhos e a minha maravilhosa esposa por sua compreensão e incentivo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo.

A minha esposa pela compreensão e paciência.

Aos meus Pais, pelo apoio e incentivo.

Ao prof. Dr. Almir Bittencourt da Silva, pela sua orientação e acompanhamento.

E a todos os outros, não citados, que contribuíram na execução desta dissertação.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a gestão fiscal dos Governos dos Estados do Nordeste do Brasil, com relação ao atendimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de identificar até que ponto essa gestão resulta no crescimento econômico nordestino. Os objetivos específicos deste estudo foram: (1) comparar os resultados fiscais dos Governos Nordestinos com as exigências da LRF; (2) analisar os impactos dos resultados dos indicadores fiscais Governo Nordestinos, principalmente no que diz respeito ao resultado primário, sobre a taxa de crescimento econômico per capita nordestino; e, finalmente, (3) propiciar informações à gestão dos Governos Estaduais do Nordeste e, por extensão, aos demais governos estaduais para a tomada de decisão com relação ao crescimento econômico. A metodologia utilizada constituiu-se de uma modelagem econométrica com dados em painel, em que o modelo *ad hoc* foi estimado com efeitos fixos e com correção de heterocedasticidade e de autocorrelação entre os resíduos, realizando, também, análise descritiva dos dados observados. Utilizou-se uma amostragem não probabilística: resultados da gestão fiscal dos Governos dos Estados do Nordeste. Os resultados empíricos do estudo demonstram que todos os parâmetros estimados são estatisticamente significantes ao nível de 5%; e evidenciam que os Resultados Primários/RCL e a Dívida Consolidada Líquida/RCL impactam, a cada acréscimo unitário da variável correspondente, negativamente sobre a média taxa do PIB per capita em 0,243794 e 0,097598, respectivamente. Por outro lado, os resultados indicam que os Gastos com Pessoal/RCL, as Garantias/RCL e as Operações de Crédito/RCL impactam positivamente, da mesma forma, em 1,765072, 0,185533 e 0,557278, respectivamente. Com base na análise descritiva, ao comparar os resultados dos indicadores com os seus limites, os estados nordestinos alcançaram um desempenho fiscal satisfatório, com a ressalva para os excessivos resultados primários. Assim, recomenda-se que sejam realizadas novas pesquisas para analisar outros aspectos não contemplados neste estudo, bem como a avaliação com outros governos estaduais brasileiros. Por fim, pode-se dizer que os resultados deste estudo interessam, principalmente, aos próprios governos nordestinos, pois avaliam o caso, correlacionando-o com a teoria vigente; aos outros governos estaduais do Brasil, por ser um instrumento de tomada de decisão e à academia por se tratar de um estudo de caso numa área de grande repercussão nacional, podendo ser replicado.

Palavras-chave: Gestão Fiscal Responsável, LRF, Crescimento Econômico, Indicadores Fiscais, Econometria com dados em painel.

ABSTRACT

This paper aims to examine the fiscal management of Brazil Northeast's States Governments, attending to the requirements of the Fiscal Responsibility's Law, in order to identify the extent to which such management results in northeast economic growth. The study's specific objectives were: (1) to compare the results of the northeast fiscal governments with the Fiscal Responsibility's Law's requirements, (2) to analyze the results' impacts of fiscal indicators northeastern government, especially regarding to the primary outcome upon the northeast rate of economic growth per capita, and finally, (3) to provide information to the management of the Northeast State Governments and, by extension, to other states governments for decision making, respecting the economic growth. The methodology consisted of an econometric model with panel data on where the ad hoc model was estimated with fixed effects and correction for heteroscedastic and autocorrelation among the waste, carrying out, also, descriptive analysis of data observed. Using a non-probability sampling: results of the fiscal management of northeast's states governments. The study's empirical results show that all estimated parameters are statistically significant at 5% level, and show that the Primary Results / Current Net Income and the Consolidated Net Debt / CNI impact, for each additional unit of the corresponding variable, negatively on the average rate of GNP per capita at 0.243794 and 0.097598, respectively. Furthermore, the results indicate that the Personal Expenses / CNI, the Guarantees / CNI and the Loans / CNI impact positively, the same way, at 1.765072, 0.185533 and 0.557278, respectively. Based on the descriptive analysis, comparing the indicators results with their limits, the northeastern states reached a satisfactory fiscal performance, excepting the excessive primary results. It is therefore recommended that further research be undertaken to examine other aspects not covered by this study, as well as an evaluation with other Brazilian's State Governments. Finally, we can say that the results of this study, interest mainly, to the northeast's governments, because it examines the case, correlating it with the existing theory, others states governments in Brazil, as a tool for decision making and the academy, because it is a case study in an area of great national impact and can be replicated.

Key-words: Responsible Fiscal Management, Fiscal Responsibility's Law, Economic Growth, Fiscal Indicators, Econometrics with panel data.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Grupo dos estados que possuem curvas descendentes de GP.....	42
Gráfico 2: Grupo dos estados que possuem curvas ascendentes de GP	42
Gráfico 3: Evolução média da DCL/RCL	43
Gráfico 4: Evolução média da G/RCL	44
Quadro 1: Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil.....	17
Quadro 2: Respostas ao modelo burocrático inglês.....	19
Quadro 3: Experiências internacionais utilizadas pela LRF	27
Quadro 4: Limites para as despesas com pessoal de acordo com a LRF.....	31
Quadro 5: Limites de endividamento do Senado Federal	32
Quadro 6: Resumo das variáveis independentes da pesquisa.....	38

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Valores médios pós-LRF das variáveis <i>ad hoc</i> por UF	41
Tabela 2: Valores médios das variáveis independentes por ano	41
Tabela 3: Estimativas dos parâmetros do modelo <i>ad hoc</i>	45

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. DISCUSSÃO SOBRE A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO	13
2.1. Tamanho e eficiência do Estado	13
2.2. Reforma da Administração Pública do Brasil.....	16
2.3. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado	20
3. GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	22
3.1. Reestruturação e Ajuste Fiscal	22
3.2. Lei de Responsabilidade Fiscal.....	26
3.2.1. Exigências fiscais: limites e indicadores.....	30
4. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA	33
5. METODOLOGIA	36
5.1. Modelo <i>ad hoc</i>.....	37
5.2. Metodologia Econométrica	38
6. RESULTADOS EMPÍRICOS DA PESQUISA.....	40
6.1. Análise Preliminar.....	40
6.2. Regressão por MQG.....	45
7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS.....	50

1. INTRODUÇÃO

Este estudo aborda os efeitos da gestão fiscal dos governos nordestinos, no atendimento dos indicadores fiscais determinados pela LRF e Resolução do Senado Federal, sobre sua taxa de crescimento econômico *per capita*.

A instabilidade econômica brasileira ao longo dos anos obrigou os governos estaduais a uma busca constante de equilíbrio fiscal. O desequilíbrio, muitas vezes, foi ocasionado pela fragilidade do poder público em praticar políticas inadequadas na manutenção do crescimento econômico e ineficiência no combate às falhas de mercado.

Nesse contexto, a teoria das finanças públicas afirma que o Estado participa, direta ou indiretamente, das reações econômicas por meio, por exemplo, do controle de preços, emissão de moeda e política fiscal. Por causa disso, o fator político é considerado como um determinante no processo de crescimento.

Essa instabilidade forçou indiscutivelmente a uma mudança do papel do Estado nas últimas décadas, em que vem se reestruturando como necessidade preeminente de se fortalecer. Esse processo contínuo de reforma estrutural altera o seu comportamento para um Estado mais ágil e gerencial na busca de resultados efetivos. Com essa nova postura, o Estado procurou atender ao aumento das exigências por parte da população, no recebimento de serviços de qualidade, legalizando os princípios da transparência e da eficiência.

Diante disso, a pesquisa considera que o crescimento econômico está relacionado com o equilíbrio das contas públicas. Isso faz com que as Administrações Públicas pratiquem um modelo mais gerencial e eficiente para se tornarem competente em suas funções.

A alta preocupação com o equilíbrio fiscal e sua responsabilidade perdurou os anos até o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerada por muitos como um marco nas finanças públicas brasileiras.

Isso não quer dizer que não existiram outras grandes contribuições no caminho do equilíbrio, como os ajustes fiscais dos governos estaduais com o governo federal (PAF) e outros acordos gerados pela parceria com instituições internacionais (ex.: FMI e BIRD).

Porém, um grande problema percebido por esta pesquisa é a miopia dos governos no atendimento desenfreado das exigências fiscais da LRF, não se importando com a verificação dos impactos no crescimento econômico.

É necessário frisar também que as metas de resultado primário podem ser desvirtuadas, fazendo com que os Estados passem a reter recursos em alta escala como se fosse uma iniciativa privada, deixando de realizar os investimentos necessários. Visto que esses gastos, pela teoria econômica, possuem efeito multiplicativo no crescimento econômico.

Este trabalho foi baseado nos estados da região Nordeste do Brasil, uma região ainda muito pobre em comparação com a região Sul e Sudeste, pois boa parte possui praticamente uma economia de subsistência. Isso notadamente reflete também problemas de eficiência e equidade econômica.

Tomando como base a discussão sobre os aspectos da reforma do estado brasileiro e gestão fiscal responsável, ao referenciar autores de relevante importância nesses assuntos, como Fábio Giambiagi, Cláudia Além, Rezende, Bresser Pereira, Abrucio, Rigolon e Nascimento; e, destacando-se evidências empíricas para economia brasileira que relacionam a atividade econômica com a política fiscal; o presente trabalho tem como objetivo geral **analisar a gestão fiscal dos Governos dos Estados do Nordeste do Brasil, com relação ao atendimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de identificar até que ponto essa gestão resulta no crescimento econômico nordestino.**

Os objetivos específicos deste estudo estão enumerados abaixo:

- (1) Comparar os resultados fiscais dos Governos Nordestinos com as exigências da LRF;
- (2) Analisar os impactos dos resultados dos indicadores fiscais Governo Nordestinos, principalmente no que diz respeito ao resultado primário, sobre o nível de crescimento econômico nordestino;
- (3) Propiciar informações à gestão dos Governos Estaduais do Nordeste e, por extensão, aos demais governos estaduais para a tomada de decisão com relação ao crescimento econômico;

Com base nos argumentos anteriormente apresentados, o presente trabalho justifica-se como uma necessidade premente de se estudar a relação entre gestão fiscal e crescimento econômico e, desse modo, contribuirá para análise e tomada de decisão dos governos estaduais brasileiros (como um estudo de referência comparativa), agindo como instrumento de auxílio aos gestores governamentais do país na implantação e manutenção de um crescimento econômico duradouro, eficaz e vantajoso para toda a sociedade.

A dissertação está organizada da seguinte maneira. Além desta introdução, a segunda e a terceira seção fazem revisão da literatura teórica de finanças públicas sobre questões relacionadas ao foco da pesquisa, em termos de gestão fiscal. A quarta seção aborda a literatura empírica brasileira quanto à relação entre crescimento econômico e os resultados de governo. Em seguida são discutidos os dados e apresenta a especificação econométrica do modelo a ser estimado. A sexta seção apresenta os resultados empíricos obtidos da regressão. Por último, a sétima seção apresenta as conclusões e traz, baseado nos resultados obtidos, algumas considerações finais.

2. DISCUSSÃO SOBRE A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Em virtude de acentuadas mudanças ocorridas nas últimas décadas, em termos de finanças públicas, o Estado Brasileiro atuou em diversos papéis, são eles: estado regulador, financiador e agente produtor (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p.98).

O Estado regulador estabelece e exige o cumprimento de normas, além de controlar as flutuações econômicas, influenciando direta e indiretamente o mercado. Nesse contexto, a mediação e a regulação das ineficiências de mercado geraram a criação de diversas agências reguladoras. Por outro lado, o papel de financiador do processo de crescimento é o de incentivar, por meio de instituições financeiras estatais, setores estratégicos como os de habitação, infra-estrutura e agrícola, facilitando o acesso ao crédito. Enfim, o Estado produtor caracterizou-se por uma grande quantidade de empresas estatais sendo denominado por muitos de Estado empresário.

Segundo Barreto (2000), a reforma do Estado Brasileiro possui uma maior complexidade do que simplesmente uma mudança administrativa-organizacional e sim uma alteração no comportamento da relação entre o Estado e sua sociedade, abaixo a transcrição de suas palavras:

[...] é muito mais do que uma reengenharia administrativa do Estado, mas um reordenamento das relações Estado – sociedade, o que acaba por trazer à tona, para o observador de tal processo, uma certa reflexão já acumulada a respeito do perfil das relações entre Estado e sociedade no Brasil. (BARRETO, 2000, p.33).

A Reforma do Estado Brasileiro, neste estudo, será aqui considerada como uma mudança de postura, uma redefinição de suas funções/responsabilidades, contextualizando o momento no qual o Estado esteve inserido desde o século passado. Portanto, o objetivo dos itens seguintes é o de discutir sobre o tamanho, eficiência e funções essenciais do Estado, e o de apresentar as importantes alterações institucionais que culminou na mudança de postura da Administração Pública de um modelo excessivamente burocrático para um modelo mais gerencial.

2.1. Tamanho e eficiência do Estado

O debate sobre o tamanho do Estado e sua eficiência tomou muita força, principalmente, no fim do século passado, ocasionado tanto por mudanças políticas como por situações econômicas: abertura de mercado, queda de barreiras tarifárias etc. Parafraseando

Rezende (2001, p.34), pela ótica da carga tributária¹, em relação a países de mesmo nível de desenvolvimento, o Brasil estaria sacrificando muito sua sociedade, deixando-a com um sentimento negativo da contraprestação do Estado.

Segundo esse mesmo autor, a saída do Estado das atividades produtivas, como é o caso das privatizações, não quer dizer, necessariamente, uma redução no papel e no tamanho do Estado, mas uma redefinição de prioridades. Com relação a esse contexto, o Estado deixa de ser um produtor do serviço e assume o papel de regulador/fiscal do serviço, se dedicando a suas atividades essenciais, na busca de atender efetivamente às demandas sociais (REZENDE, 2001).

Nesse contexto de Estado “mínimo” e de tamanho apropriado do setor público, Lopreato (2004) afirma:

As questões de longo prazo relativas ao tamanho apropriado do setor público e à construção de regras duradouras na condução da política econômica ganharam destaque na agenda das agências multilaterais. As reformas estruturais e a introdução de regras fiscais e monetárias assumiram o status de princípios fundamentais na formação de um ambiente favorável à expansão do setor privado. A construção deste cenário econômico pró-mercado provocou a revisão dos critérios anteriores de avaliação da política fiscal e a definição de outros parâmetros na condução da política econômica e no monitoramento dos programas de ajuda financeira das agências internacionais. (LOPREATO, 2004, p.130).

O julgamento que define se o tamanho do Estado é excessivo ou não é muito complexo, já que há limitantes nos indicadores escolhidos. Se o tamanho é medido pelo seu financiamento, a exemplo da carga tributária, tem-se o problema de não ser analisada a correta relação de causa e efeito, por exemplo, uma baixa carga tributária pode estar associada a altos níveis de endividamento ou de inflação.

Por outro lado, analisar o tamanho do Estado Brasileiro a partir dos gastos governamentais, também não reflete toda informação necessária, visto que desconsideram as formas indiretas de intervenção, como é o caso de renúncias fiscais, não cobertas com recursos do tesouro.

Mesmo assim, para esta pesquisa, o tamanho do governo será baseado em teorias econômicas relacionadas à geração dos gastos e de seus impactos nas atividades econômicas. Dentre as teorias destacam-se a “Lei de Wagner”, da década de 1880, sobre o crescimento da atividade estatal do economista alemão Adolph Heinrich Gottheif Wagner² (BIRD, 1970 *apud*

¹ Carga Tributária: relação entre o total da arrecadação dos tributos no país e o Produto Interno Bruto (PIB), isto é, a medida do esforço da sociedade para o financiamento das políticas públicas.

² BIRD, Richard resumiu a contribuição de Wagner. The growth of government spending in Canadá. *Canadian Tax Papers*. Toronto: Canadian Tax Foudation, 1970. v.51.

REZENDE, 2001, p.20) e o “Efeito Translação” concebido por Peacock e Wiseman³ (1970 *apud* REZENDE, 2001, p.20). Ambas são hipóteses teóricas sobre determinantes do crescimento dos gastos do governo baseadas em análises empíricas de dados.

De acordo com a “Lei de Wagner”, cuja teoria foi exposta por Richard Bird e conhecida também como a “Lei do Crescimento do Gasto Público”, tem-se a seguinte proposição:

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país. (BIRD, 1970 *apud* REZENDE, 2001, p.21).

Diante disso Wagner considerou que os gastos públicos são conseqüências naturais do progresso sócio-econômico, ocasionando um aumento mais que proporcional à renda, aumentando a relação entre os gastos públicos e o PIB, ou seja, a participação relativa do governo cresce com o próprio ritmo de crescimento da atividade econômica.

Conforme Bird (1970 *apud* REZENDE, 2001, p.21), Wagner aponta três razões para esse fato: (1^a) com o crescimento das funções administrativas e de segurança do Estado em decorrência do processo de industrialização, surgiram novas atividades como as de regulação econômica; (2^a) ocorreu um crescimento das atividades de promoção do bem-estar social (ex.: educação, saúde e cultura); e (3^a) considerando o desenvolvimento tecnológico que criam monopólios, exige-se do Estado maior intervenção no processo produtivo incentivando um aumento de eficiência econômica e fornecendo a infra-estrutura necessária.

Peacock e Wiseman (1970 *apud* REZENDE, 2001, p.21), vendo por outro ângulo o caso do crescimento das despesas públicas, afirmam que esse crescimento está mais fortemente relacionado com a possibilidade de o país obter recursos (arrecadação) do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo. Isto é, o governo cresce limitado às possibilidades de expansão da oferta, e estas, crescem limitadas pelas possibilidades de incremento na tributação.

O “Efeito Translação” ocorre em curto prazo quando o nível relativo das despesas do governo no produto é conseqüência de situações pontuais, por exemplo, guerras mundiais, períodos de grande depressão econômica e acentuado processo inflacionário. Nesse estudo verificou-se que, nos períodos de guerra, os gastos dos países analisados aumentaram significativamente, e após as guerras, diminuíram, mas permaneceram num patamar maior do

³ PEACOCK, Alan T., WISEMAN, Jack. *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press, 1970.

que antes das guerras. Ou seja, o “efeito-translação” ocorreu, mas finalizou com um crescimento relativo dos gastos governamentais.

Assim, ambas as contribuições parecem se complementar na explicação do processo de crescimento dos dispêndios públicos como determinante do tamanho do Estado. Wagner enfatiza a renda *per capita* como principal variável a explicar a demanda de bens produzidos pelo governo e Peacock e Wiseman o crescimento limitado às possibilidades de expansão da oferta.

Quanto às funções essenciais do governo, dentro da teoria de finanças públicas pode-se destacar que o governo assume algumas funções das quais são impraticáveis satisfatoriamente pelo setor privado. Identificar essas funções é importante para se ter um indicativo do tamanho apropriado do setor público. Giambiagi e Além (2000, p.54) destacam as seguintes funções⁴: Saúde; Educação; Defesa Nacional; Policiamento; Regulação; Justiça; e Assistencialismo.

Como parte da população não tem condições financeiras para pagar pelos preços praticados pelo mercado privado, é dever do Estado disponibilizar esses serviços para a população. Sendo assim, o Estado se resguarda quanto à questão de competitividade econômica.

Dando continuidade a discussão sobre a Reforma do Estado Brasileiro, o item que se segue trata da evolução dos modelos de Administração Pública com foco na Administração Pública Gerencial que será base para a análise de resultados dessa pesquisa relativos à *gestão fiscal*.

2.2. Reforma da Administração Pública do Brasil

A Administração Pública, mais precisamente os órgãos da Administração Pública direta, passou por várias reformas ao longo dos séculos, e isso pode ser visto no quadro abaixo disponibilizado por Bresser Pereira (2003) que analisa as formas históricas na qual o Estado e a sociedade passaram.

⁴ As funções de saúde, educação e assistencialismo são praticadas concomitantemente pelo setor privado.

Elementos	1821 – 1930	1930 - ...	Início (ao terminar a fase anterior)
Sociedade	Mercantil-senhorial	Capitalista industrial	Pós-industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Quadro 1 – Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil

Fonte: BRESSER PEREIRA, 2003, p.302.

O Estado Patrimonialista (ver quadro 1) ficou caracterizado por uma forte confusão entre o interesse público e o privado: o Estado era praticamente uma extensão da família real e esta o utilizava para administrar os bens públicos como se fossem os da realeza. Em virtude dessa ação patrimonialista, gerou negativas conseqüências como corrupção, clientelismo, fisiologismo etc. (GRANJEIRO; CASTRO, 1996).

O modelo Burocrático surge para combater os excessos do modelo anterior. Entretanto, a Reforma Burocrática como fora chamada por Bresser Pereira (1996) apareceu no momento, sob o ponto de vista político, de um Estado Autoritário. E o mesmo autor observa que essa intervenção não respondeu as reais necessidades da população, já que se tinham muitas práticas clientelistas.

Ainda com relação a essa reforma, conforme Ferreira (1996, p.8), o sociólogo alemão Max Weber “analisa o modelo burocrático como forma de desenvolvimento da sociedade capitalista, a partir de suas reflexões sobre as formas de expressão da autoridade, definindo os **atributos da organização racional-legal**”(grifo meu). Esses atributos dizem respeito à garantia da funcionalidade do modelo, são eles: a impessoalidade nas relações, a formalização das comunicações, a divisão do trabalho, a hierarquização de autoridade e a competência técnica baseada no mérito.

O Estado Burocrático passou a apresentar anomalias quanto a Teoria Burocrática original, que Merton⁵ (1968 *apud* CHIAVENATO, 1999, p.431) as chamou de “disfunções da burocracia” e elas são basicamente as seguintes:

- ✓ Internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos;
- ✓ Excesso de formalismo e de papelório;
- ✓ Resistência a mudanças;
- ✓ Despersonalização do relacionamento;
- ✓ Categorização como base do processo decisório;
- ✓ Superconformidade às rotinas e procedimentos;
- ✓ Exibição de sinais de autoridade; e

⁵ MERTON, Robert K. **Sociologia, Teoria e Estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

- ✓ Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Por causa dessas disfunções, o Estado Burocrático recebeu mais uma reforma denominada de Reforma Desenvolvimentista, isto é, o regime militar e sua “administração para o desenvolvimento”. Essa reforma foi essencialmente administrativa ocorrida em 1967, fortalecida com a participação de civis. Vale ressaltar que a mesma estabeleceu os primórdios para as reformas gerenciais ocorridas em meados da década de 90 no Brasil, “[...] por tentar superar a rigidez burocrática” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.172).

Conforme Jesus (1998), o Decreto-Lei nº200⁶ materializou o desejo de retomada do desenvolvimento descentralizando a administração pública por meio de criação e/ou ampliação de autarquias, fundações e empresas estatais, nas quais possuíam maior autonomia para a tomada de decisões do que os órgãos da Administração Direta.

Apesar desse avanço, em 1988, ocorreu a Contra-Reforma, que de acordo com Bresser Pereira (1998, p.274) a transição democrática a partir de 1985 e as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, no plano gerencial, houve um retrocesso burocrático dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de retorno ao populismo dos anos 1950.

Complementando essa posição, Jesus (1998) também afirma ser um retrocesso aos ideais burocráticos devido ao “engessamento” da máquina administrativa, estendendo a rigidez das regras burocráticas para as empresas estatais. Apesar de tudo isso esse autor também mostra avanços dessa Contra-Reforma ao citar a exigência generalizada de concurso público e a transferência de ações sociais da esfera federal para a esfera estadual e municipal.

O ambiente organizacional de hoje requer agilidade e uma forte capacidade de se adaptar a mudanças, em virtude de toda complexidade tecnológica que existe. Portanto, nesse ritmo acelerado de transformações o modelo burocrático e suas disfunções não atende aos objetivos institucionais atuais dando lugar a um modelo mais eficiente e eficaz frente às mudanças: modelo gerencial de administração pública.

Contextualizando internacionalmente esse momento, Abrucio (1997), em seu trabalho sobre o impacto gerencial da administração pública, afirma que:

Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-

⁶ O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, inovou ao estabelecer a distinção entre administração centralizada e administração descentralizada, em que na primeira possui apenas os ministérios e seus órgãos constitutivos, inclusive os relativamente autônomos e, na segunda, também chamada de indireta, as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá. (ABRUCIO, 1997, p.7)

Abrucio (1997) apresenta um quadro explicativo das três visões (cronologicamente da esquerda para a direita) da administração pública inglesa que foi resultado das discussões sobre o modelo gerencial aplicado ao governo. Baixo o quadro 2 adaptado para melhor compreensão.

Respostas ao modelo burocrático inglês			
Visões	Modelo gerencial puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Orientation</i>
Objetivos	Economia / Eficiência (produtividade)	Efetividade / Qualidade	<i>Accountability</i> / Equidade
Públicos-alvos	<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes / Consumidores	Cidadãos

Quadro 2 – Respostas ao modelo burocrático inglês

Fonte: ABRUCIO, 1997, p.12. Adaptado pelo autor da pesquisa.

O mundo todo acompanhou em menor ou maior escala esse processo gerencial utilizado pelo setor público. De forma geral, as teorias mostradas no quadro 2 possuem estreitas interligações, isto é, não são mutuamente excludentes.

Internamente, o Brasil também acompanha esse processo de reforma estadual tentando implementar o modelo gerencial que traz em si a promessa de possuir consigo as capacidades necessárias e exigidas para a sobrevivência das organizações atendendo ao novo paradigma.

Por outro lado, a Reforma Gerencial não foi só uma resposta às limitações da burocracia weberiana que corresponde à dimensão administrativa do Estado. Após as crises do petróleo dos anos 70, as três dimensões (interligadas) de Estado (social, econômica e administrativa) sofrerão profundas alterações. A dimensão social era o denominado o Estado de bem-estar que falhava ao tentar garantir o suprimento das necessidades básicas da população e a dimensão econômica, a keynesiana, que praticava uma forte intervenção estatal, sofria profundas transformações com o aparecimento da teoria neoliberal, na qual incentivava a idéia do “Estado mínimo” (DINIZ, 1997).

Logo, a Administração Pública Gerencial foi resposta à crise na qual o Estado passava e um enfrentamento a crise fiscal. Foi estratégia de redução de custos e utilizada para tornar mais eficiente a máquina administrativa.

No Brasil, em 1994, o modelo de Administração Pública Gerencial teve ênfase com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que

passa a ter como função primordial a implantação desse modelo, um ano antes da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Também é instalada a Câmara de Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma. O PDRAE será mais bem explicado no tópico seguinte.

2.3. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

Bresser Pereira (1999, p.6) afirma que a Reforma Gerencial de 1995 foi definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) e que a mesma foi inspirada nas reformas gerenciais implementadas desde a década de 80 pelas economias desenvolvidas. Noutro trabalho, esse autor diz que essa reforma envolve:

- a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas;
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) maior autonomia e para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas";
- f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.);
- g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor.(BRESSER PEREIRA, 1999, p.6).

O PDRAE (MARE, 1995) trabalha o modelo de reforma em três pilares: (1) propõe uma nova classificação do que seja propriedade pública; (2) distingue no seu texto os três tipos de administração pública estudados nesta pesquisa; e (3) segmenta três níveis necessários de atuação do Estado.

Primeiro, a propriedade pública ficaria classificada em dois tipos: a propriedade pública estatal e a propriedade pública não-estatal. A propriedade estatal são os bens sob o

controle estatal e a propriedade pública não-estatal são todos os bens de interesse público, mesmo que esses não sejam do Estado.

Segundo, detalha como mais propriedade os três tipos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Ressalta-se que a Administração Gerencial não nega todos os princípios da Administração Burocrática, e a principal diferença, conforme Maré (1995, p.16), está na forma de controle “que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados”.

Por último, o Plano de Reforma faz-se necessário delimitar os níveis de atuação do Estado em três setores de atividades: atividades exclusivas; os serviços sociais e científicos não-exclusivos ou competitivos; e a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER PEREIRA, 1998).

Para Jesus (1998), é através das atividades exclusivas que o Estado exerce o “poder extroverso”, portanto são indelegáveis tais como polícia, forças armadas, arrecadação e fiscalização de impostas, tributação etc.

Os serviços não exclusivos são aqueles no qual bens e serviços públicos podem ser fornecidos por organizações públicas não-estatais ou por entidades privadas sujeitas ao controle social. E, a produção de bens e serviços para o mercado encontra-se nas atividades econômicas próximas ao aparelho do estado.

Jesus (1998) cita o núcleo estratégico como um quarto setor, seria nele a função de formular, supervisionar e avaliar a implementação de políticas públicas. Composta pela cúpula dos três poderes e Ministério Público. Mas, para Bresser Pereira (1998), esse núcleo estratégico estaria entre as atividades exclusivas de Estado, como regulação, fiscalização, segurança e previdência básica.

Considerando tudo o que foi dito antes quanto ao tema Reforma do Estado Brasileiro, pode-se concluir que essa reforma deve ser compreendida dentro do contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável pelo desenvolvimento sócio-econômico e passa a promover e regular esse desenvolvimento. E que a implementação completa da Reforma Gerencial deverá ocorrer durante muito tempo.

O próximo tema a ser revisado nesta pesquisa diz respeito aos ajustes fiscais ocorridos antes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com ênfase para o ocorrido em 1999, e sobre a própria LRF, em que será contextualizado o momento de seu aparecimento, bem como os seus objetivos e exigências fiscais.

3. GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

A análise dos ajustes fiscais ocorridos pouco antes da Lei de Responsabilidade Fiscal e a análise da própria LRF serão os objetivos deste capítulo. Quanto aos ajustes considerados, serão focados os ajustes baseados no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) de 1997, no qual, para salvar a lastimável situação das contas públicas estaduais de então, o Governo Federal refinanciou as dívidas de 25 Estados Brasileiros (salvo os Estados de Tocantins e Amapá).

Em relação à LRF, será debatido o conceito de gestão fiscal responsável ao contextualizar os seus objetivos e exigências fiscais como instrumentos de controle da política fiscal. Essa revisão serve como uma justificativa da delimitação do tema e da escolha das variáveis independentes *ad hoc*.

Vale ressaltar que esta pesquisa considera a LRF o resultado de todo o processo de reforma apresentado na seção 2, em que se exige o cumprimento de limites por meio de indicadores fiscais e responsabiliza as instituições e os gestores que praticarem uma gestão fiscal irresponsável.

3.1. Reestruturação e Ajuste Fiscal

Historicamente, pode-se afirmar que, no Brasil, os ajustes fiscais que antecederam a LRF foram prejudicados pelos desequilíbrios financeiros dos Estados. Como um fator de desajuste fiscal, tem-se ocorrido desrespeito à restrição orçamentária brasileira existente em cada momento, gerando indesejáveis déficits fiscais e aumento das dívidas públicas. Como alerta, Giambiagi e Rigolon (1999) asseguram que os déficits fiscais e as dívidas públicas crescentes comprometem a estabilidade macroeconômica e as perspectivas de crescimento econômico:

Em primeiro lugar, porque os governos são forçados a coletar imposto inflacionário para fechar a lacuna entre os gastos e as receitas correntes. Em segundo, porque dívidas públicas crescentes aumentam a taxa real de juros, retardam a acumulação de capital e limitam as perspectivas de crescimento econômico sustentado. (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999, p.7).

Para Giambiagi e Além (2000, p. 177), o Brasil antes da LRF encontrava-se num regime fiscal de restrição orçamentária fraca⁷, em que “se caracteriza pela atribuição ao Estado da responsabilidade por uma série de tarefas, sem que a sociedade esteja disposta a ser taxada na proporção necessária para poder arcar com essas despesas”. Isto é, o excesso de gastos sobre a receita efetiva estava sendo pago por terceiros como é o caso de diversos municípios brasileiros que eram socorridos pelo Governo Estadual por meio de seus bancos ou pelo Governo Federal, mantendo assim a permanência do desequilíbrio financeiro mesmo após as tentativas anteriores de ajuste fiscal.

Nunes e Nunes (2003, p. 10) corroboram o entendimento acima ao afirmar que “no Brasil por muito tempo, cultivou-se o hábito de transferir dívidas “para o lado” – financiar-se por meio de bancos estaduais, sem a perspectiva de saldar a dívida –, “para cima” – financiar inflacionariamente o gasto público – ou “para baixo” – financiamento de dívidas junto à União por prazo longo e taxa de juros reduzida –.

Após o Plano Real em 1994, com o fim da inflação e elevada taxa de juros, o aumento das despesas reais dos entes federativos se agravou ainda mais fazendo com que o Governo Federal adotasse medidas corretivas com o intuito de melhorar essas situações fiscais apresentadas. Entre elas temos: renegociação das dívidas, reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas de desempenho fiscal dos estados (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999, p.7).

Ao longo dos anos 90, aconteceram sucessivas renegociações das dívidas estaduais nas quais acabava incentivando um excesso de endividamento por parte dos entes subnacionais, apoiado no costume de receber sempre socorro do ente federal, ou seja, já existia uma certa certeza de garantia por parte do governo federal que em última instância evitaria problemas macroeconômicos (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999, p.18).

Como marco de regulação desse círculo “vicioso”, tem-se a Lei 8.727/93 que definiu critérios no refinanciamento de dívidas dos estados com instituições financeiras pelo Tesouro Nacional, instalando, pela primeira vez, mecanismos que diminuem os riscos de inadimplência como, por exemplo, a possibilidade de bloquear as receitas tributárias próprias dos estados (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999, p.18).

⁷ Caracteriza-se pelo enfraquecimento na relação estrita entre despesas e receitas, ou seja, o gasto não fica obrigatoriamente limitado à capacidade de gerar receita e isso distorce a relação Dívida Pública/PIB tornando-a geralmente crescente (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 176).

Entretanto, as renegociações autorizadas por essa Lei não incluíram a dívida mobiliária nem teve exigências quanto a superávits primários. Mostrando-se, portanto, incompleta para solucionar o problema dos financiamentos dos governos subnacionais junto às entidades financeiras federais.

Apesar de outras leis e regulamentos terem sido editados para evitar a expansão da dívida estadual, só a Medida Provisória 1.560, aprovada em 19 de dezembro de 1996, que criou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), mais tarde convertida na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, foi eficaz para conter esse crescimento de dívida, dando amplos poderes ao governo federal para renegociação das dívidas estaduais, inclusive a mobiliária.

A Lei nº. 9.496/97, para apoiar os Estados e o DF num contexto de forte crise financeira, em que os mesmos apresentavam sucessivos déficits fiscais e aumentos de endividamento, estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras desses governos subnacionais.

Conforme o art. 2º da mencionada Lei, o PAF, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

- I** - dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR⁸;
- II** - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
- III** - despesas com funcionalismo público;
- IV** - arrecadação de receitas próprias;
- V** - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
- VI** - despesas de investimento em relação à RLR.

De acordo com a STN⁹, esse Programa apresenta metas anuais para um triênio. A cada ano é avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior que também poderá ser realizada a atualização de metas para um novo triênio. Sendo assim observados enquanto perdurar o contrato de refinanciamento.

⁸ Para os efeitos desta Lei, é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

⁹ www.tesouro.fazenda.gov.br.

Ademais, o PAF contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida financeira dos estados e do Distrito Federal por meio do alongamento do prazo de pagamento, redução dos encargos financeiros incidentes e/ou concessão de subsídio.

Como importante aspecto a ser considerado sobre essas medidas, Mora (2002, p.80) conclui:

A trajetória do endividamento foi controlada, na dependência de manter resultados primários estipulados no contrato. Missões enviadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) monitoram metas e compromissos a fim de adequá-las, na medida do possível, à situação das finanças estaduais. No entanto, não obstante hercúleo esforço para se adequar ao Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, não necessariamente as UFs estão suficientemente ajustadas para fazer jus às exigências contratuais.

Mesmo que as UFs não estejam suficientemente ajustadas, os resultados mostram que o PAF impulsionou, como nunca antes na história das finanças públicas brasileira, 25 governos estaduais a enfrentar desafios via mudança de procedimentos e se responsabilizarem por suas gestões fiscais.

Como garantia das novas renegociações das dívidas cujos critérios foram estabelecidos na Lei 9.496/97 são: vinculação de receitas próprias dos estados, vinculação de receita do FPE, fixação de limites máximos de comprometimento da receita líquida real com os encargos da dívida etc.

Complementando esse assunto de ajuste fiscal, vale ressaltar que o Fundo Monetário Internacional (FMI) esteve presente na gestão pública brasileira desde a década de 80 no qual, por diversas ocasiões de empréstimos ao Brasil, estabeleceu como critérios a implementação de práticas de transparência fiscal e de gestão financeira-orçamentária.

Nesse contexto, Diniz (1997) comenta que muitas das metas estabelecidas nos acordos com o FMI geraram uma crise de governabilidade interna, por exemplo, as metas associadas à déficit público dificultava ao país obtenção de financiamentos externos.

Lopreato (2004) corrobora o entendimento acima quando assegura que o FMI participou ativamente no redesenho nacional das políticas tributárias e fiscais, defendendo as reformas estruturais e as condições de sustentabilidade da dívida pública.

Por causa disso tudo, a LRF também atende às condições do FMI como instrumento de contenção dos déficits públicos e dos crescentes endividamentos. O próximo item, sem a pretensão de exaurir todo o conteúdo dessa Lei, contextualiza sua origem e objetivos focando nos pontos importantes para esta pesquisa.

3.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

O estudo realizado por Nascimento e Debus (2002, p.11) evidencia que a dívida pública é o principal motivo invocado para elaborar uma lei como a LRF, o mesmo comenta que “dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo”.

As medidas institucionais adotadas na década de 90 não foram suficientes para conter a crise fiscal motivada pelo alto endividamento público – por ex.: Lei 8.727/93 e Lei 9.496/97 –, visto que as mesmas atacavam principalmente a dívida contratual com instituições financeiras públicas, não atacando outras formas de endividamento. Ou seja:

[...] formas mais criativas e menos transparentes que igualmente se poderia denominar de dívida, **tais como**: inscrição em restos a pagar, antecipação de receitas orçamentárias e obtenção de garantias. Além disso, há outras práticas usuais que, embora não sejam dívidas, acabam indiretamente resultando em endividamento adicional, **tais como**, a renúncia de receitas e a criação de despesas de duração continuada. (NUNES; NUNES, 2003, p.7) (grifo meu).

Para abranger essas formas não convencionais de dívida, apresentadas acima pelos autores, surgiu a necessidade de se institucionalizar mais um mecanismo de controle de endividamento público. Logo, isso acelerou a publicação da Lei Complementar 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) complementando o Programa de Ajuste Fiscal.

A LRF além de incorporar o modelo imposto pelo FMI informado acima, incorporou também alguns princípios e normas, advindas de algumas experiências internacionais. Nascimento e Debus (2002) cita em seus estudos sobre a LRF as principais experiências e suas características simplificadas no quadro 3 abaixo.

Nesse contexto, a LRF trouxe regras claras e precisas que auxiliam numa melhor gestão dos recursos públicos, buscando evitar que os gastos permaneçam superiores às receitas. Então, para conter graves conseqüências na economia, essa Lei apresentou exigências relativas à gestão da receita e da despesa pública, à gestão do patrimônio e ao endividamento (BRASIL, 2000).

Baseado nos fundamentos e nas experiências internacionais (ver quadro 3), a LRF implantou o princípio da gestão transparente que se realiza por meio de publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, colocando a disposição do cidadão-contribuinte uma forte ferramenta de controle social. Entre outros, destaca-se o seguinte:

- ✓ Limites de gasto com pessoal;

- ✓ Limites para endividamento público;
- ✓ Definição de metas fiscais anuais;
- ✓ Mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente;
- ✓ Mecanismo para controle de finanças públicas em anos de eleição.

Instituição/Organismo Internacional	Nome da experiência ¹⁰	Contribuições
Fundo Monetário Internacional (FMI)	<i>Fiscal Transparency</i>	Transparência Fiscal na prática de prestação de contas
Comunidade Econômica Européia (CEE)	Tratado de Maastricht	Comprometimento para com metas fiscais orçamentárias e de endividamento
Nova Zelândia	<i>Fiscal Responsibility Act</i> ;	Transparência dos gastos; redução da dívida pública e gerenciamento de riscos fiscais.
EUA	<i>Budget Enforcement Act.</i>	<i>Sequestration</i> : limitação de empenho quando ocorrer o não cumprimento de limites e metas; e, <i>Pay as you go</i> : compensação orçamentária que determina que aumentos de despesas só com redução de outras despesas ou aumento de receitas.

Quadro 3 – Experiências internacionais utilizadas pela LRF

Fonte: próprio autor.

Para tanto, a LRF trouxe o conceito de gestão fiscal responsável que é exigido a partir de sua vigência a todas as esferas de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse conceito pressupõe um novo comportamento da gestão pública governamental por meio da transparência de suas ações, cumprimento de metas e de limites e o equilíbrio das contas públicas, evitando futuros problemas de endividamento.

Os pressupostos dessa gestão fiscal responsável estão claramente contidos no § 1º, do art. 1º, da LRF:

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

Para melhor disciplinar os pressupostos, Cruz *et al* (2001, p.16), baseado no parágrafo transcrito acima, separou os princípios da gestão fiscal responsável conforme se segue:

¹⁰(1) *Fiscal Transparency*: código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios, adotado pelo FMI - 1998.

(2) Tratado de Maastricht: pacto de estabilidade e crescimento, com critérios para verificar a situação financeira de cada governo.

(3) *Fiscal Responsibility Act*: o Congresso permite o Executivo orçar e gastar, exigindo uma gestão fiscal responsável.

(4) *Budget Enforcement Act*: o Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos.

- a) ação planejada e transparente;
- b) prevenção de riscos e correção de desvios;
- c) afetação do equilíbrio das contas públicas;
- d) cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- e) obediência a limites, visando ao equilíbrio das contas públicas;
- f) condições no que tange à renúncia de receita;
- g) condições no que tange à geração de despesas com pessoal;
- h) condições no que tange à geração de despesas com a seguridade social;
- i) condições no que tange à geração de despesas com as dívidas consolidadas e mobiliárias;
- j) condições no que tange às operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- k) condições no que tange à concessão de garantias;
- l) condições no que tange à inscrição em restos a pagar.

Com relação à gestão fiscal responsável, Guedes (2001) corrobora com o autor acima que a LRF ao estabelecer essa responsabilidade está determinando que a ação governamental se desenvolva baseada nesses princípios.

Por outro lado, os autores Nascimento e Debus (2002) afirmam que a LRF veio regulamentar a Constituição Federal de 1988, atendendo o exigido pelo artigo 163 e pelo artigo 169 que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal e ao inciso II do parágrafo 9º do artigo 165.

No que diz respeito ao processo de execução do orçamento, a LRF contribuiu para efetiva utilização e integração dos instrumentos de planejamento adotados pela CF/88 (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA), não alterando as regras básicas de preparação de tais instrumentos, todavia, fortalecer a vinculação entre o planejamento e a execução, por exemplo: para LDO, estabeleceu a obrigatoriedade de se incluir o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais¹¹.

Por fim, fortalecendo a importância dessa Lei, Nascimento (2003) comenta:

A LRF harmoniza e consolida muitos dos objetivos do processo de mudança do regime fiscal, empreendido nas últimas décadas, no Brasil. É consequência de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias do País, que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve gastar mais do que arrecada e deve administrar de forma responsável os escassos recursos públicos. (NASCIMENTO, 2003, p. 2).

O principal objetivo da LRF, de acordo com o caput do seu art. 1º, é estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. De forma

¹¹(1) **Anexo de Metas Fiscais:** em que serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

(2) **Anexo de Riscos Fiscais:** onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

mais direta, a LRF busca equilibrar as finanças públicas via execução de um efetivo planejamento.

Baseando-se nos princípios supracitados de gestão fiscal responsável, a LRF promove a inclusão da participação popular quando exige a transparência administrativa e financeira quanto aos aspectos de planejamento e de execução dos atos dessa gestão.

Nesses termos, Nascimento e Debus (2002, p.11) comentam que a LRF busca também o “equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescindir de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública”.

Importante salientar que o endividamento público é combatido pela LRF por meio de limites para dívidas, antecipação de receitas orçamentárias, vedações para contratação de operações de crédito etc.

Com relação à transparência, percebe-se uma ampla exigência de divulgação, inclusive em meios eletrônicos, de relatórios e demonstrativos evidenciando o fisco quanto a sua gestão fiscal. Dentre as publicações exigidas têm-se o Anexo de Metas Fiscais (AMF), Anexo de Riscos Fiscais (ARF), Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF)¹² (BRASIL, 2000).

A responsabilização vem para quem desobedecer às determinações da LRF, suspendendo-se transferências voluntárias, garantias e contratações de operações de crédito. Todavia, paralelamente às sanções institucionais, os administradores públicos que descumprirem regras da gestão fiscal responsável serão responsabilizados a luz da Lei nº. 10.028 (Leis de crimes fiscais) que, por sua vez, aplicam-se sanções de ordem pessoal (Nascimento; Debus, 2002, p.102).

Quanto a um ponto importante do controle, a LRF em seu artigo 67 cria o Conselho de Gestão Fiscal para um acompanhamento e avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal. Ele constitui-se por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

¹²(1) **Relatório Resumido da Execução Orçamentária:** bimestral e composto do Balanço Orçamentário e de Demonstrativos da execução de receitas e de despesas.

(2) **Relatório de Gestão Fiscal:** contém comparativos de limites, indicação de medidas corretivas e demonstrativos, no último quadrimestre, do montante de disponibilidade e de restos a pagar.

O objetivo do próximo item é contribuir na explanação das exigências fiscais da LRF, sendo esse tópico parte essencial da pesquisa na análise da *gestão fiscal* e seu resultado no crescimento da atividade econômica.

3.2.1. Exigências fiscais: limites e indicadores

A pesquisa analisa as seguintes variáveis de gestão fiscal que possuem limites exigidos pela LRF (mesmo que indiretamente como é o caso do Resultado Primário, ou seja, a LRF determina que a LDO estabeleça metas anuais) ou pelo Senado Federal (nos casos de endividamentos):

- ✓ Resultado Primário;
- ✓ Gastos com Pessoal;
- ✓ Dívida consolidada líquida;
- ✓ Garantias; e,
- ✓ Operação de crédito.

Nascimento (2003, p.29), considerando a doutrina de finanças públicas, conceitua o resultado primário como a diferença entre receitas não financeiras e despesas não financeiras. Esse resultado demonstra a capacidade de pagamento do ente, em virtude de sua geração de caixa.

Noutra contribuição, trabalhando com Debus, Nascimento e Debus (2002, p.21) afirmam:

para que a meta de resultado primário para um exercício não seja prejudicada, devido ao baixo desempenho na arrecadação, somente o incremento em outras receitas próprias (receitas não financeiras) ou a contenção em outras despesas (correntes ou de capital) poderá assegurar o cumprimento daquela meta fiscal.

Nesse contexto, a LDO, dentre outras atribuições, deve, em seu anexo de metas fiscais, quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros (BRASIL, 2000). Isso fortalece o governo e favorece a sociedade, pois tendo um superávit primário superior às despesas com juros, o Estado terá condições de reduzir o estoque da dívida com o saldo remanescente e poderá também realizar investimentos necessários ao atendimento das demandas sociais.

Tratando-se de um dos conceitos mais relevantes definidos na LRF, a Receita Corrente Líquida (RCL)¹³ é utilizada como referência dos indicadores da gestão fiscal

¹³Vale ressaltar que geralmente a RCL possui valor superior a Receita Líquida Real (RLR) apresentada como referência a limites a partir da Lei Complementar nº.82, de 1995 (Lei Camata I) e, também, conceituada na Resolução nº.78 do Senado Federal de 1998.

responsável, e entende-se como a receita disponível aos governos subnacionais para a realização das despesas com pessoal, pagamentos de dívidas, etc. Sua apuração é anualizada, considerando o mês vigente e os onze anteriores.

Abaixo, o quadro 4 traz os limites da despesa com pessoal em relação à RCL.

Entidades Estatais =>	União		Estados e Distrito Federal ¹⁴		Municípios	
	Máximo	Prudencial	Máximo	Prudencial	Máximo	Prudencial
Legislativo e TC	2,50%	2,38%	3,00%	2,85%	6,00%	5,70%
Judiciário	6,00%	5,70%	6,00%	5,70%	-	-
Executivo	40,90%	38,86%	49,00%	46,55%	54,00%	51,30%
Ministério Público	0,60%	0,57%	2,00%	1,90%	-	-
Total =>	50,00%	47,50%	60,00%	57,00%	60,00%	57,00%

Quadro 4 – Limites para as despesas com pessoal de acordo com a LRF

Fonte: BRASIL, 2000.

O limite prudencial corresponde a 95% do limite legal das despesas com pessoal. Se esse limite for excedido, na verificação do cumprimento dos limites realizada ao final de cada quadrimestre, a instituição sofrerá vedações como criação de cargos e funções, alteração na estrutura de carreira que impliquem em aumento de despesa, contratação de horas extras etc. (BRASIL, 2000).

Para LRF, a dívida pública consolidada (DC) ou fundada, é entendida como o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (BRASIL, 2000, art.29, I).

Já a dívida pública consolidada líquida (DCL) corresponde “à dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p.49), e possui limite definido pelo Senado Federal (ressalva: a LRF não determina os limites de endividamento público) por meio da Resolução n° 40/20001, em que ficou de até quinze anos após a sanção dessa Resolução os entes públicos estarão sujeitos às seguintes normas (BRASIL, 2001a):

¹⁴ Nos Estados onde houver Tribunal de Contas dos Municípios, o limite para os gastos com pessoal do Legislativo será igual a 3,4% da RCL, enquanto que o Executivo perderá este percentual a maior do seu limite (0,4%), que passará então para 48,6% da RCL (BRASIL, 2000, art.20, § 4°).

- ✓ O limite máximo de endividamento para os Estados corresponderá a 2 vezes a sua RCL anual;
- ✓ Para os Municípios, este limite máximo corresponderá a 1,2 vezes a RCL anual;

Já a contratação de operação de crédito é definida como

compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (BRASIL, 2000, art. 29,III).

Para realizar a operação de crédito, a Resolução n° 43/2001 do Senado Federal estabelece que o limite para contratação de operações de crédito num exercício financeiro será de 16% da RCL e o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada estará limitado a 11,5% da RCL. Ademais, a contratação de operações de crédito ficava impedida nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo (BRASIL, 2001b).

No que diz respeito à concessão de garantia (compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada), o limite passa ser de 22% da RCL, podendo chegar a 32%, de acordo com a Resolução do Senado Federal n. 43, de dezembro de 2001.

Outro limite importante na execução orçamentária é o das operações de antecipação de receita orçamentária (ARO) que passam a ter o saldo devedor limitado a 7% (sete por cento) da RCL (BRASIL, 2001b, art. 10). Para resumir, os limites esclarecidos neste tópico encontram-se no quadro 5 (salvo despesas com pessoal – ver quadro 4).

Meta para ajustar a dívida em 15 anos =>	DCL/RCL = 2,0 Estados DCL/RCL = 1,2 Municípios
Operação de crédito	16,0% da RCL
Serviço da dívida	11,5% da RCL
AROs	7,00% da RCL
Garantias	22% a 32% da RCL
Vedação para operação de crédito =>	180 dias do final do mandato

Quadro 5 – Limites de endividamento do Senado Federal

Fonte: BRASIL, 2001a & 2001b.

O capítulo seguinte trata da metodologia utilizada na pesquisa.

4. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

Os determinantes do crescimento econômico são discutidos por meio de diversas literaturas baseadas na análise empírica. Quanto aos aspectos de gestão fiscal, a maioria dos trabalhos dá ênfase nos impactos dos gastos agregados sobre o crescimento ou especificamente dos gastos de investimentos sobre o crescimento. Isso demonstra o esforço dos pesquisadores na comprovação empírica de modelos teóricos que consideram que a atividade econômica está relacionada com a política fiscal. Nesse contexto, contribuindo com o tema desta pesquisa, este capítulo apresenta os resultados de alguns trabalhos desenvolvidos para a economia brasileira.

Considerando a literatura empírica brasileira, pode-se destacar primeiramente o trabalho de Ferreira (1996) e o de Ferreira e Malliagos (1997) que estimam o impacto no longo prazo dos investimentos em infra-estrutura sobre o crescimento. No primeiro trabalho, a elasticidade-renda de longo prazo do capital de infra-estrutura foi estimada entre 0,34 e 1,12, conforme a taxa de depreciação utilizada. Ampliando o primeiro trabalho, Ferreira junto com Malliagos incluíram outros setores como o rodoviário, dado a relevante participação desses setores nos investimentos totais ao longo da história do Brasil. As novas estimativas indicam que um aumento de 1% no capital de infra-estrutura gera um incremento no nível do PIB entre 0,55% e 0,61% no longo prazo e a elasticidade-renda do investimento em infra-estrutura ficou em 0,39. Logo, os resultados desses trabalhos apontam forte relação entre os gastos em infra-estrutura e crescimento econômico.

Complementando esses trabalhos, Rigolon (1998), ao estudar a retomada do crescimento econômico sustentado no Brasil por meio de investimentos em infra-estrutura, obteve resultados que evidenciaram impactos positivos desses investimentos sobre a atividade econômica, dentre eles, um considerado aumento nas exportações, diminuição nas importações e aumento na produtividade total dos fatores.

Cabe ainda ressaltar, os estudos comparativos sobre os investimentos público e privado. Apesar de Ronci (1991) não identificar associação direta entre esses dois tipos de investimentos, Rocha e Teixeira (1996) encontraram evidências de certo grau de substitutibilidade entre os investimentos governamentais e os investimentos privados.

Isolando a relação entre investimento público e desenvolvimento econômico no Brasil entre 1950 e 2006, os resultados obtidos por Reis (2008) revelam uma relação positiva,

em que a queda dos investimentos públicos gerou uma trajetória decrescente na taxa de crescimento do produto.

Quanto à influência dos investimentos públicos nordestinos, no período 1970 a 1995, sobre a taxa de crescimento do produto foi analisada por Arraes (1997) que concluiu ser positiva. Os resultados evidenciaram também que a maioria dos estados do nordeste possuía uma carga tributária abaixo do limite ótimo estimado para o período considerado.

Já para averiguar os impactos dos gastos públicos agregados sobre o crescimento econômico, Cândido Jr. (2001) encontrou para o período 1947/1995 valores negativos das elasticidades gasto-produto, no conceito consumo público mais transferências. Todavia, ao incluir investimentos no conceito de gastos públicos, os resultados indicam uma externalidade positiva.

Corroborando com a averiguação acima, Campagnaro e Sant'Ana (2005) não encontraram uma relação estatística significativa entre a formação do produto interno bruto *per capita* dos municípios do Estado do Espírito Santo e os gastos sociais da esfera municipal de governo.

No que diz respeito à relação entre composição dos gastos e crescimento econômico, Rocha e Giuberti (2005) aplicaram um modelo de dados em painel para os Estados brasileiros, e diagnosticaram que no longo prazo existe uma relação negativa entre as despesas correntes governamentais e o crescimento econômico e uma relação positiva entre gastos com capital e a taxa de crescimento.

Noutra importante contribuição, Lledó e Ferreira (1997) estudaram as relações de longo prazo entre crescimento econômico e política fiscal para os estados brasileiros no período 1970/1990. Os resultados obtidos confirmaram o modelo proposto em Barro (1990), em que a relação é não-linear em forma de U-invertido entre a carga tributária global e o crescimento da renda *per capita*. Isto é, cargas tributárias elevadas (acima do ponto ótimo) desestimulam a atividade econômica.

De acordo com os resultados da investigação do papel do gasto público no crescimento econômico brasileiro, Rodrigues (2006) calculou as elasticidades e os resultados indicam que os gastos governamentais podem influenciar positivamente o crescimento, desde que sejam priorizados os investimentos.

A relação entre política fiscal e crescimento econômico brasileiro também foi observada por Souza (2007), no período de 1980 a 2005, em que se verificou que os gastos

públicos “produtivos” (classificados por função) estiveram positivamente relacionados à taxa de crescimento do produto. Por outro lado, a neutralidade dessa taxa com relação aos gastos “improdutivos” somente se confirmou em parte, visto que as variáveis fiscais classificadas por categoria econômica resultaram numa relação negativa com o crescimento econômico.

Tomando as regiões brasileiras em base comparativa, Arraes e Teles (2001) verificam que o tamanho ótimo dos governos estaduais deve girar em torno de 11% a 15% do PIB estadual respectivo. Esses resultados indicam a excessiva carga tributária brasileira atual. Os resultados demonstram também que os gastos em educação e cultura possuem as maiores elasticidade-renda de 0,07 e 0,12 respectivamente.

Enfim, as evidências empíricas para a economia brasileira apresentadas neste capítulo contribuem de forma significativa na análise econômica sobre a variação do produto *per capita*. Considera-se, pela literatura em apreço, a gestão fiscal como um fator determinante para o crescimento econômico.

O capítulo seguinte trata da metodologia utilizada na pesquisa, no qual se caracteriza o modelo *ad hoc* e justificam-se as variáveis independentes. Em seguida apresenta a modelagem econométrica.

5. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos por este estudo, as questões levantadas foram verificadas pelos seguintes passos: seleção da população e amostra, coleta de dados, estudo das variáveis referentes às exigências fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, finalmente, análise dos resultados empíricos da pesquisa.

Por consequência da delimitação do tema escolhido, a pesquisa é composta por apenas uma população, na qual é constituída de todos os governos estaduais da República Federativa do Brasil nos quais devem obediência às exigências legais da LRF. Assim, a amostra dessa população foi não-probabilística por conveniência: resultados da gestão fiscal dos Governos dos Estados do Nordeste. Acredita-se que, por essa razão, a amostra selecionada é representativa da população.

Diante disso, o trabalho é baseado nos resultados apresentados pelos governos estaduais da região nordeste do Brasil – em que abrange 32% dos municípios brasileiros –. Essa região tem uma área superior a 1,5 milhão de km² (18% do país) e vivem em torno de 30% da população brasileira. Além disso, é a região brasileira que possui o maior número de estados (9), são eles: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco (incluindo o Distrito Estadual de Fernando de Noronha e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo), Rio Grande do Norte (incluindo a Reserva Biológica Marinha do Atol das Rocas) e Sergipe (BNB, 2009).

A pesar de apresentar uma taxa de crescimento econômico anual acima da média brasileira, ainda é uma região muito carente de recursos (econômicos e naturais) com elevadas desigualdades sócio-econômicas, em virtude principalmente da mais alta concentração de renda do Brasil (IBGE, 2009).

Para avaliar o resultado da *gestão fiscal* do caso estudado, foi usado o método “survey”, por meio de um levantamento detalhado sobre o tema em leis, decretos e publicações feitas, via internet, pelos órgãos públicos responsáveis pela transparência dos resultados fiscais.

Basicamente, os resultados dos governos estaduais do nordeste, no que diz respeito aos indicadores de gestão fiscal responsável exigidos pela LRF e resoluções do Senado Federal, foram acessados no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o

crescimento econômico desses estados, em termos *per capita*, foi coletado junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No próximo tópico deste capítulo, definem-se as variáveis utilizadas pelo modelo econométrico proposto por esta pesquisa.

5.1. Modelo *ad hoc*

Como já percebido, a variável dependente adotada pela pesquisa é o *crescimento econômico* representado pela variação percentual anual do PIB *per capita* de cada Estado do Nordeste após a vigência da LRF.

A expressão abaixo define a variável em questão:

$$\text{Crescimento Econômico}_{(it)} = \text{PIB per capita}_{(it)} / \text{PIB per capita}_{i(t-1)} - 1 = y_{(it)} \quad (01)$$

em que $y_{(it)}$ representa a taxa de crescimento anual do produto total expresso pelo PIB *per capita*; $i = 1, \dots, 9$ representa os Estados e $t = 2001, \dots, 2008$ é o período de análise. O PIB *per capita* $_{(it)}$ consiste no PIB total em mil R\$ dividido pela População em habitantes cuja fonte foi o IBGE. Como os dados referentes aos anos 2007 e 2008 não foram oficializados por essa instituição até a pesquisa rodar o modelo, foi considerado o crescimento vegetativo pela média geométrica.

Quanto às variáveis *ad hoc* independentes, elas correspondem às medidas de desempenho fiscal determinadas pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal. Ambos os instrumentos normativos são de grande importância nas finanças públicas brasileiras, já que originaram com o intuito de regular o desequilíbrio fiscal dos governos estaduais, controlando o endividamento público por meio de limites e punições. Assim, o resultado da *gestão fiscal* da região do Nordeste do Brasil foi considerado por esta pesquisa o resultado do cumprimento dos indicadores anuais que representam a gestão fiscal responsável.

Como visto na revisão da literatura, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e o atendimento às variáveis independentes desta pesquisa é responsável pelo equilíbrio auto-sustentável dos Estados, perseguido em virtude de sucessivos endividamentos. Por isso, os resultados desses indicadores representam o resultado efetivo da gestão fiscal responsável.

Cada variável possui sua importância no combate a crise fiscal, por exemplo, o limite de despesa com pessoal (GP) atacou as indevidas contratações ocorridas por meio de

contrato de terceirizados, o limite das dívidas (DCL) demonstra claramente a preocupação quanto ao resultado negativo gerado na crise fiscal da década de 90, como consequência disso, ocorreu o aumento das exigências na contratação de operações de crédito (OC) e na formalização das garantias (G). Por fim, o resultado primário (RP)¹⁵ permite a identificação da situação de auto-suficiência do ente público, dentro de seus limites financeiros. Isto é, geração de caixa antes de pagamento de juros.

Todas as variáveis são relacionadas a RCL, que é um dos conceitos mais importantes trazidos pela LRF, ela representa a receita disponível aos governos subnacionais para a realização das despesas com pessoal, pagamentos de dívidas, etc.

Variáveis <i>ad hoc</i>	Composição	Fontes
Resultado Primário (RP)	% sobre RCL	STN
Gastos com Pessoal do Executivo (GP)	% sobre RCL	STN
Dívida consolidada líquida (DCL)	% sobre RCL	STN
Garantias (G)	% sobre RCL	STN
Operações de Crédito (OC)	% sobre RCL	STN

Quadro 6 – Resumo das variáveis independentes da pesquisa
Fonte: próprio autor.

Enfim, abaixo o modelo *ad hoc* de regressão linear múltipla estimado:

$$y_{it} = \beta_{1i} + \beta_2 RP_{it} + \beta_3 GP_{it} + \beta_4 DCL_{it} + \beta_5 G_{it} + \beta_6 OC_{it} + e_{it} \quad (02)$$

onde **RP**, **GP**, **DCL**, **G** e **OC** são as variáveis *ad hoc* independentes apresentadas no quadro 6; $\beta_{2,3,4,5}$ e β_6 seus parâmetros angulares respectivos; y_{it} , e os subscritos *i* e *t* já especificados acima.

5.2. Metodologia Econométrica

Para mensurar os impactos dos resultados de gestão fiscal pós LRF – de 2001 a 2008 – na taxa de crescimento econômico do nordeste, foi realizada a estimação de dados em painel com efeitos fixos, especificando-se correção para heterocedasticidade e correção para autocorrelação entre os resíduos. Ademais, foi identificado baixo grau de colinearidade entre as variáveis explicativas. Para se chegar a essa especificação, procedeu-se com o seguinte algoritmo: (1) teste de especificação de Hausman (efeito fixo versus efeitos aleatórios); (2) teste de heterocedasticidade; e (3) teste de autocorrelação entre os resíduos.

¹⁵ A LRF exige que o projeto de lei da LDO contenha o Anexo de Metas Fiscais, em que estabelece, dentre outras, a meta anual de Resultado Primário. Todavia, para esta pesquisa a variável Resultado Primário foi relacionada à RCL.

Os dados em painel, escolhidos em virtude da amostra selecionada, fornecem um maior número de pontos amostrais, gerando assim graus de liberdade adicionais¹⁶ para as estimações. Essa técnica estatística combina o movimento das variáveis ao longo do tempo (*time-series*) com a descrição dos resultados dos Estados Nordestinos em um dado ponto no tempo (*cross-section*), particularizando assim a base de dados (HSIAO, 1986). Logo, considerando a peculiaridade dos dados em painel, realizaram-se os seguintes testes de especificação.

O teste Hausman verifica o efeito observado no intercepto, em que se testa H_0 : intercepto não é correlacionado com as variáveis explicativas (GREENE, 2008, p.208), ou seja, possui como hipótese nula que a regressão deva ser realizada com efeitos aleatórios. Todavia, de acordo com o resultado do teste, o modelo deve ser estimado com efeitos fixos. Portanto, os interceptos captam as diferenças de comportamento entre os estados nordestinos.

Em seguida, para garantir a coerência do modelo com os devidos pressupostos de regressão múltipla (PINDYCK; RUBINFELD, 2004, p.96), realizaram-se o teste White e o teste Wooldridge, para se verificar a presença de heterocedasticidade e de autocorrelação entre os resíduos, respectivamente. Em ambos os testes encontraram-se indícios de violações das hipóteses básicas do modelo de regressão.

Diante disso, essas violações impactam no estimador de mínimos quadrados ordinário (MQO), fazendo com que ele deixe de ser o melhor método de estimação linear não-tendencioso, ao deixar incorreções nos desvios utilizados por ele (HILL; GRIFFITHS; JUDGE, 1999, p.274). Então, a regressão foi executada com o estimador de mínimos quadrados generalizados (MQG), que utiliza a matriz de correção dos erros-padrões e com o processo de correção via modelo auto-regressivo de primeira ordem – AR(1) –.

Após execução do método econométrico por esta pesquisa, têm-se os resultados empíricos que são analisados no capítulo seguinte.

¹⁶ Os graus de liberdade indicam que a estatística a ser calculada, de forma um pouco abstrata, possui n valores x_i livres que devem ser considerados para se calcular o valor dessa estatística (ver NETO, 1977, p.50).

6. RESULTADOS EMPÍRICOS DA PESQUISA

Para avaliar o desempenho da gestão fiscal dos governos nordestinos ao longo do período pós-LRF, este capítulo tem o objetivo de apresentar e discutir os resultados empíricos da pesquisa, bem como mostrar uma descrição dos dados utilizados. Diante disso, no primeiro item, tem-se uma análise preliminar que descreve as variáveis incluídas no modelo *ad hoc* e compara seus resultados com as exigências fiscais. No item seguinte, analisam-se os resultados empíricos desse modelo, estimado com efeitos fixos e correção de heterocedasticidade e de autocorrelação entre os resíduos, por meio dos mínimos quadrados generalizados (MQG).

6.1. Análise Preliminar

A análise preliminar da base de dados relativa aos resultados da gestão fiscal nordestina contribui para melhorar a compreensão de sua evolução e das especificidades da região. Em cima disso, torna-se num relevante instrumento de prospecção da gestão pública ao evidenciar o seu desempenho fiscal.

De acordo com os dados disponibilizados pelo BACEN (2009), em média, a variação percentual real do PIB *per capita* do Brasil, período pós-LRF, foi de 2,28%, evidenciando taxas médias positivas de crescimento em suas regiões. Corroborando com esse resultado, a partir da análise descritiva das variáveis, verifica-se que as taxas médias de crescimento anual do PIB *per capita* real dos Estados nordestinos, no mesmo período, oscilaram entre 2,57% e 5,27% (Ceará e Maranhão respectivamente). Tais resultados mostram que os estados nordestinos cresceram nesse período acima da média nacional (Tabela 1).

Quanto aos resultados das variáveis *ad hoc* independentes, primeiramente, tem-se o resultado primário (RP) que, em média, representou 8,91% da receita corrente líquida (RCL), e variou entre 4,57% e 14,75%. Destaque no período para Alagoas, Maranhão e Ceará que obtiveram os maiores percentuais e representaram, respectivamente, 14,75%, 13,82% e 12,36% da RCL (Tabela 1).

No geral, conforme tabela 2, essa medida de desempenho fiscal apresentou uma evolução ascendente, em que se percebe, ao comparar as duas metades do período, praticamente uma duplicação de sua média, que cresceu de 6,2% (2001/2004) para 11,6%

(2005/2008). Esse resultado deve-se, em grande parte, ao esforço fiscal de equilíbrio dos estados dessa região.

Todavia, é necessário frisar que o resultado primário deve ser o suficiente para cobrir os juros e amortizações das dívidas públicas por causarem graves crises fiscais. De outra forma, a evolução desse indicador deve ser controlada para evitar extrapolação de objetivos, pois o aumento desenfreado do RP reflete reduções de investimentos necessários no atendimento às demandas sociais.

Tabela 1 – Valores médios pós-LRF das variáveis *ad hoc* por UF

UF	Crescimento Econômico <i>per capita</i> (% a.a)	RP/RCL (%)	GP/RCL (%)	DCL/RCL (%)	G/RCL (%)	OC/RCL (%)
AL	3,81	14,75	46,39	228,36	0,00	1,15
BA	3,36	9,21	41,54	127,32	3,26	3,90
CE	2,57	12,36	40,15	75,56	12,96	5,05
MA	5,27	13,82	37,64	153,15	0,44	0,78
PB	3,25	4,57	46,00	92,48	0,00	1,20
PE	3,14	5,27	44,36	86,67	0,58	1,06
PI	4,01	6,71	46,01	121,26	3,16	1,40
RN	4,25	6,22	47,82	39,11	5,50	0,76
SE	3,43	7,30	43,41	56,28	10,57	1,26

Fonte: elaboração própria

Tabela 2 – Valores médios das variáveis independentes por ano

Ano	RP/RCL (%)	GP/RCL (%)	DCL/RCL (%)	G/RCL (%)	OC/RCL (%)
2001	5,4	43,3	129,7	5,3	1,6
2002	7,2	44,7	148,8	6,3	3,0
2003	4,2	47,4	142,7	5,6	1,9
2004	8,1	44,8	125,1	3,7	2,3
2005	13,6	42,2	98,6	6,6	1,7
2006	7,5	42,4	90,0	1,5	2,0
2007	14,7	43,1	74,2	1,3	0,9
2008	10,5	41,8	62,1	2,1	1,3

Fonte: elaboração própria

Com relação ao cumprimento do limite com gastos de pessoal (GP) determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os resultados, em média, revelam que todos os estados da região nordeste estão abaixo do limite (49% da RCL para o poder executivo), com destaque para o estado do Maranhão, que registrou 37,64% de GP/RCL (Tabela 1).

No que diz respeito à evolução média anual dos GP, esta pesquisa ressalta dois grupos de estados: um que apresenta uma curva descendente; e outro que, apesar de estar cumprindo o limite, encontra-se numa curva ascendente – os estados de Alagoas, Maranhão e Paraíba possuem curvas relativamente equilibradas –. Diante disso, o gráfico 1 evidencia o primeiro grupo composto pelos estados de Pernambuco, Piauí, Sergipe e Ceará, e o gráfico 2 mostra os estados da Bahia e do Rio Grande do Norte com suas linhas de tendência.

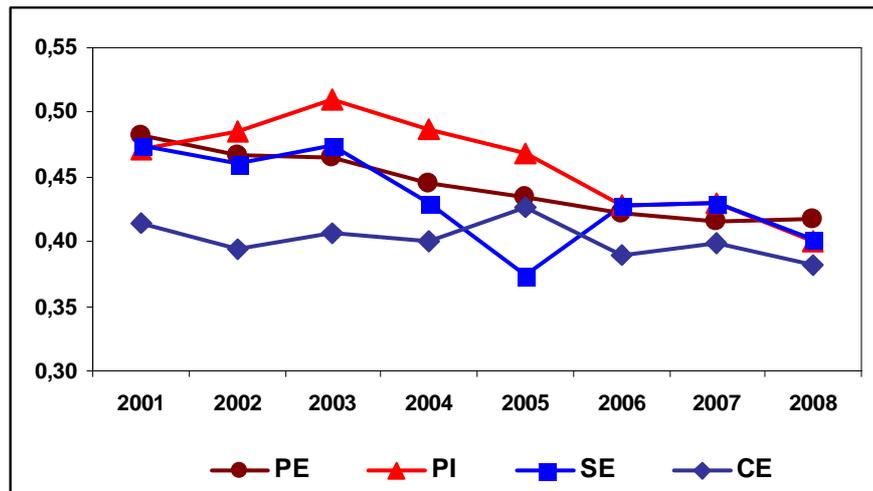


Gráfico 1 – Grupo dos estados que possuem curvas descendentes de GP
Fonte: elaboração própria

Alerta para o estado do Rio Grande do Norte, em que o limite prudencial de 46,55% (95% do limite legal) da RCL não está sendo respeitado (Tabela 1), portanto o estado está sujeito às vedações do Artigo 22 da LRF, como criação de cargos e funções, alteração na estrutura de carreira que impliquem em aumento de despesa, contratação de horas extras, concessão de vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remuneração a qualquer título etc.

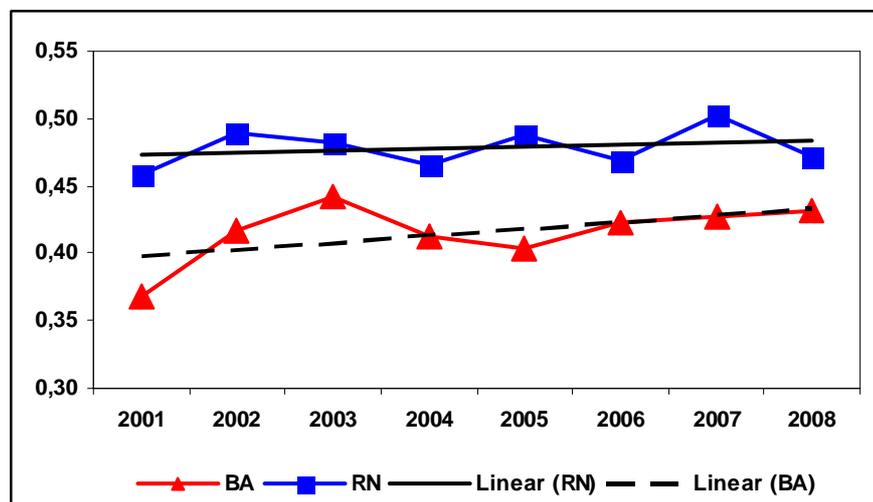


Gráfico 2 – Grupo dos estados que possuem curvas ascendentes de GP
Fonte: elaboração própria

Em relação aos valores médios da dívida consolidada líquida (DCL), o estado de Alagoas não vem cumprindo o ajuste definido pela Resolução do Senado Federal ao apresentar 228,36% (Tabela 1). Esse resultado indica um desequilíbrio fiscal por estar acima

do limite permitido que é de 200% sobre a RCL. Já em 2008 o estado de Alagoas apresentou sinal de melhora com o primeiro resultado positivo de 197%.

Nos demais estados, em média, a DCL/RCL encontra-se abaixo do limite, variando entre 39,11% e 153,15% nos estados de Rio Grande do Norte e Maranhão, respectivamente (Tabela 1). Este último, diferentemente dos outros, apresentou até 2004 uma média acima do limite, sua a recuperação resultou em 73,95% no fim de 2008.

De acordo com os resultados da variável DCL contidos na tabela 2, observa-se que a trajetória evolutiva indica uma significativa melhora nessa medida de desempenho fiscal, ao ficar em torno de 62,1% , isto é, em patamar bem inferior ao limite estabelecido. Com isso os estados nordestinos evidenciam uma gestão fiscal responsável no combate aos excessivos endividamentos públicos. O gráfico 3 ilustra essa evolução.

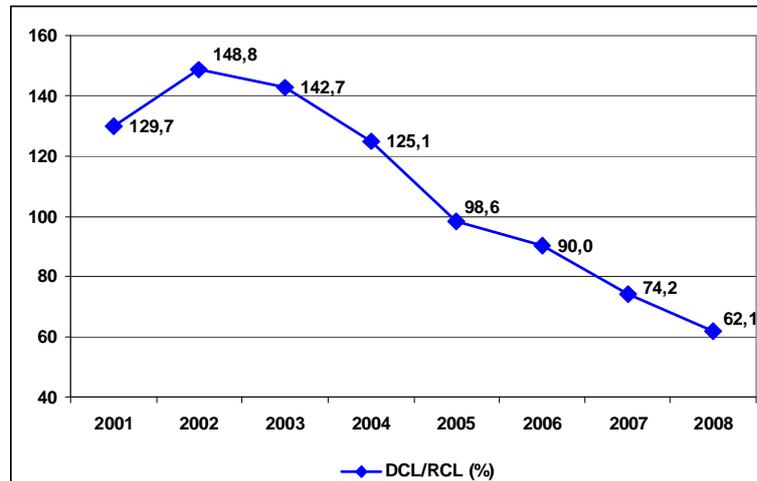


Gráfico 3 – Evolução média da DCL/RCL
Fonte: elaboração própria

Dentre as variáveis restantes, encontra-se a variável independente referente às garantias (G/RCL) prestadas pelos governos estaduais, ou seja, compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. Para isso, o Estado deve estar em estrita obediência às normas de gestão fiscal responsável o que não aconteceu com o estado de Alagoas ao desrespeitar, em média, o limite da DCL/RCL e ficou possivelmente impedido de estabelecer garantias, apresentando 0,00% (Tabela 1).

A partir da tabela 1 pode-se observar que apenas dois estados do Nordeste formalizaram, no período pós-LRF, garantias acima de 10% da RCL. Essa representatividade ficou a cargo dos estados de Sergipe (10,57%) e do Ceará (12,96%). Dessa maneira os dados

revelam a rigidez quanto aos critérios para se formalizar as respectivas garantias, já que quase a metade da região apresentou valores médios abaixo de 1% (AL, MA, PB e PE).

Semelhante a curva da DCL/RCL, a evolução média de G/RCL (Gráfico 4) mostra uma tendência de queda. Percebe-se, também, que a curva se situou, no último triênio, em patamar bem inferior a média apresentada até 2005, isto é, uma média de 1,6% (2006-2008) em comparação a 5,5% (2001-2005).

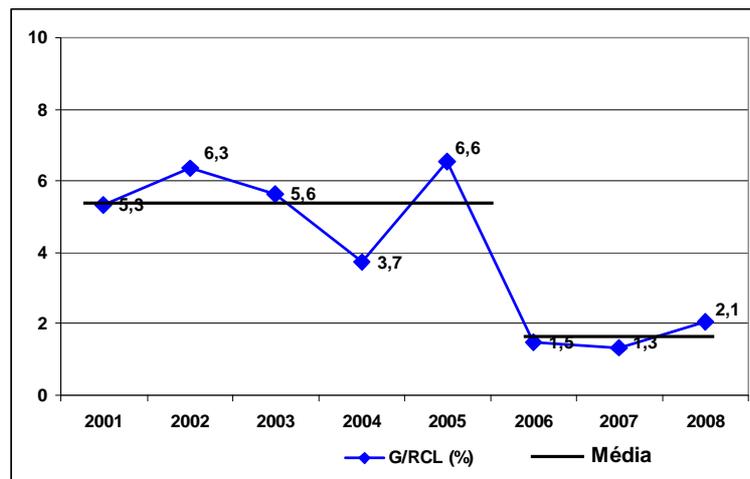


Gráfico 4 – Evolução média da G/RCL

Fonte: elaboração própria

Quanto às operações de crédito internas e externas, a partir dos dados observados, registraram-se, na região, OC/RCL médias de 0,76%, no Rio Grande do Norte, a 5,05%, no Ceará, ressaltando-se que esse estado teve uma média bem acima do segundo (BA com 3,9%) e elevou a média da região de 1,44% para 1,84% nesse período (Tabela 1).

A trajetória evolutiva desse indicador fiscal expõe o rigor da Resolução do Senado, para se firmar compromissos financeiros que colocam em risco o equilíbrio fiscal dos estados, ao evidenciar que a região nordeste, em média, está muito abaixo do limite de 16% da RCL (Tabela 2).

Certamente a descrição dos dados observados acima indica que os estados nordestinos estão se esforçando para se ajustarem de acordo com as determinações legais que resultam no equilíbrio fiscal. Na comparação dos resultados com os limites, os estados da região nordeste, em média, alcançaram um desempenho fiscal satisfatório na busca de evitar graves crises fiscais.

O próximo item, considerando os resultados dos testes apresentados no capítulo de metodologia, como a constatação dos efeitos fixos (tratamento das diferenças individuais de forma sistemática) e das violações de hipóteses básicas (perturbações heterocedásticas e com presença de autocorrelação), trata de analisar os resultados empíricos do modelo *ad hoc* estimado.

6.2. Regressão por MQG

As estimativas dos parâmetros da equação (01) estão contidas na Tabela 3. Ressalta-se, primeiramente, que todos os parâmetros estimados são estatisticamente significantes ao nível de 5%.

Tabela 3 – Estimativas dos parâmetros do modelo *ad hoc*

Variáveis Explicativas	Coefficiente estimado	Valor-P
RP	-0,243794	0,000
GP	1,765072	0,000
DCL	-0,097598	0,000
G	0,185533	0,000
OC	0,557278	0,001
constante	-0,581383	0,000

Fonte: elaboração própria

Observam-se sinais negativos nos coeficientes estimados das variáveis RP e DCL, sendo esses sinais concordantes com a precaução existente de se limitar o resultado primário e a dívida pública, já que há uma relação negativa entre a taxa de crescimento econômico anual *per capita* e essas variáveis. Complementando, os coeficientes estimados das demais variáveis apresentaram-se positivos e significantes, sugerindo que acréscimos nestas variáveis impactam positivamente na taxa de crescimento econômico *per capita* da região nordeste.

Como visto, o coeficiente dos resultados primários (RP) mostrou-se negativo e significativo. Assim, corroborando com a análise descritiva sobre essa medida de desempenho fiscal, esse resultado indica um impacto negativo na $E(y)$, a cada acréscimo unitário, em -0,243794 (mantendo as demais variáveis independentes constantes). Evidencia-se, portanto, que resultado primário deve ser controlado na medida em que se consegue garantir o saneamento do endividamento público.

A variável denominada de gastos com pessoal (GP) tem coeficiente positivo e significativo, e, entre as variáveis *ad hoc* explicativas, indica ser o fator que mais contribui para o crescimento do PIB *per capita* durante os anos pós-LRF, representando uma mudança

na $E(y)$ de 1,765072 quando ocorre uma mudança unitária em GP, conservando-se *constantes* as demais variáveis independentes.

Baseando-se ainda sobre a tabela 3, a variável que representa a dívida consolidada líquida (DCL), por sua vez, afeta negativamente a taxa de crescimento *per capita* e é estatisticamente significativa. Pode-se dizer que essa relação negativa foi o que ocasionou o desequilíbrio fiscal dos governos subnacionais e impulsionou a determinação desse limite pelas normas vigentes que objetivam uma gestão fiscal responsável.

Em termos de elasticidade-renda no ponto das médias, tem-se para a DCL uma elasticidade-renda estimada de -2,89 o que implica que uma variação de 1% na DCL acarrete, em média, uma redução de aproximadamente -2,89% na taxa de crescimento econômico *per capita* quando essas duas variáveis relacionadas estiverem iguais a suas médias¹⁷.

As variáveis G e OC possuem, em média, um efeito positivo e significativo sobre a taxa de crescimento econômico *per capita*. As elasticidades-renda calculadas dessas duas variáveis são respectivamente 0,20 e 0,28. Subentende-se, portanto, que uma variação de 1% em cada uma dessas variáveis gera, em média, um aumento de aproximadamente 0,20% e 0,28% na taxa de crescimento *per capita* no ponto das médias, respectivamente.

Outra interpretação para essas variáveis é que, mantido as demais variáveis constantes, o aumento de uma unidade de cada uma dessas variáveis, G e OC isoladamente, ocasiona um efeito sobre a $E(y)$ de 0,185533 e de 0,557278 respectivamente.

Enfim, os resultados empíricos apresentados e discutidos nesse item sinalizam que a gestão fiscal dos governos estaduais do nordeste encontra-se em fase de maturação. Esses resultados também refletem um relativo acerto nas ações de governos nordestinos, no atendimento aos limites estabelecidos pelas normas fiscais.

O próximo capítulo discorre sobre as conclusões e das considerações finais desta pesquisa.

¹⁷ Como o modelo *ad hoc* é linear a elasticidade calculada é diferente para cada ponto da reta de regressão, assim foi escolhido o ponto das médias por ser um ponto representativo.

7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre gestão pública e crescimento econômico vêm se tornando foco de preocupação nos governos estaduais brasileiros, inserindo novos questionamentos a respeito de suas práticas, à medida que aumenta as necessidades e exigências da população. As reclamações quanto ao serviço público prestado e a grave crise econômica na qual o mundo passa sinalizam aos gestores públicos a necessidade de se atender as exigências fiscais com responsabilidade e transparência.

Em virtude de sucessivas crises fiscais ocorridas nos estados brasileiros, geradas pelos desequilíbrios nas contas e altos endividamentos públicos, o Estado brasileiro reformou estruturalmente sua postura, redefinindo suas funções/responsabilidades, tornando-se um Estado mais gerencial preocupado por resultados efetivos. A partir disso, o Brasil normatizou a Lei de Responsabilidade Fiscal que combate o desequilíbrio das finanças públicas ao estabelecer determinadas medidas de desempenho fiscal e por limites para cada uma delas aos entes federativos.

Os resultados dessas medidas são indicativos da gestão fiscal responsável e este estudo as relaciona com a taxa de crescimento econômico *per capita* dos estados da região nordeste, contribuindo, assim, com as evidências empíricas que relacionam a atividade econômica com a política fiscal na verificação dos determinantes do crescimento econômico. Diante disso, o objetivo deste trabalho foi analisar a gestão fiscal dos Governos dos Estados do Nordeste do Brasil, com relação ao atendimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de identificar até que ponto essa gestão resulta no crescimento econômico nordestino.

Com base nos resultados empíricos apresentados e discutidos, verificou-se que todos os parâmetros estimados são estatisticamente significantes ao nível de 5%, ao evidenciar os seguintes impactos, a cada acréscimo unitário da variável *ad hoc* correspondente, sobre a média da taxa de crescimento do PIB *per capita* nordestino:

- Resultado Primário/RCL (RP) impactou negativamente em 0,243794;
- Gasto com Pessoal/RCL (GP) impactou positivamente em 1,765072;
- Dívida Consolidada Líquida/RCL (DCL) impactou negativamente em 0,097598;
- Garantias/RCL (G) impactou positivamente em 0,185533;
- Operações de Crédito/RCL (OC) impactou positivamente em 0,557278.

Na comparação dos resultados com os limites fiscais, a descrição dos dados observados revelou que os estados da região nordeste, na média do período pós-LRF, alcançaram um desempenho fiscal satisfatório de acordo com o seguinte diagnóstico:

- Todos os estados ficaram abaixo do limite de Gasto com Pessoal/RCL (GP);
- Apenas o estado de Alagoas não cumpriu o limite da Dívida Consolidada Líquida/RCL (DCL), entretanto apresentou melhora em 2008;
- Todos os estados registraram-se abaixo dos limites de Garantias/RCL (G) e de Operações de Crédito/RCL (OC), ressalta-se que a prática desses instrumentos se deve a rígidos critérios.

A respeito dos objetivos específicos deste estudo, pode-se dizer que, em relação ao objetivo (1) – comparar os resultados fiscais dos Governos Nordestinos com as exigências da LRF – os resultados indicam que ele foi plenamente atingido, com base na comparação entre os limites explicitados na seção 3.2.1 com a análise descritiva da base de dados apresentada no capítulo dos resultados.

No que concerne ao objetivo específico (2) – analisar os impactos dos resultados dos indicadores fiscais Governo Nordestinos, principalmente no que diz respeito ao resultado primário, sobre o nível de crescimento econômico nordestino – os resultados evidenciam que impactaram positivamente as variáveis GP, G e OC e negativamente as variáveis RP e DCL.

Apesar de o resultado primário ter apresentado uma evolução ascendente, é importante lembrar que o engrandecimento exagerado dessa medida extrapola seus fins, ao desviar recursos de investimentos prioritários em detrimento as demandas sociais, ou seja, acumula-se caixa acima do necessário para cobrir os juros e amortizações das dívidas públicas, prejudicando os investimentos sociais.

E, finalmente, no tocante ao objetivo específico (3) – propiciar informações à gestão dos Governos Estaduais do Nordeste e, por extensão, aos demais governos estaduais para a tomada de decisão com relação ao crescimento econômico – pelos resultados apresentados, pode-se dizer que esse objetivo foi atingido, pois as informações contidas nos resultados são necessárias ao uso eficiente de estratégias de gestão pública.

Assim, a análise dos resultados da gestão fiscal responsável dos estados do nordeste denotou um razoável acerto nas ações de governo por meio da verificação de indicadores quantitativos desempenho capazes de justificar a atuação dos estados em evitar

altos endividamentos e gastos desnecessários que desequilibram o fisco e trazem graves crises por consequência.

Por fim, recomenda-se, pelos resultados da pesquisa, que seja ampliada a avaliação entre *gestão fiscal* e *crescimento econômico* com outros governos estaduais brasileiros, abrangendo, também, os resultados dos indicadores fiscais dos estados das regiões Norte, Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país, aspectos não contemplados no presente estudo.

Recomenda-se, outros sim, que sejam realizados estudos posteriores, ampliando a pesquisa sobre o tema, analisando a estrutura dos governos estaduais individualmente por um período maior, bem como verificar os impactos das mesmas variáveis explanatórias nos governos municipais, aspectos não analisados no presente estudo. Isso faz com que a academia acompanhe esse processo de equilíbrio fiscal com crescimento econômico.

Em termos teóricos, pode-se dizer que os resultados deste estudo interessam à academia, por se tratar de um estudo de caso numa área de grande repercussão nacional, podendo replicar a metodologia utilizada. São úteis também aos alunos de graduação que queiram dar continuidade aos estudos sobre este tema.

Em termos práticos, os resultados interessam, imediatamente, aos gestores públicos dos estados nordestinos, que podem avaliar o caso estudado, correlacionando-o com a teoria vigente; aos demais governos, podendo ser um instrumento de tomada de decisão e aos órgãos responsáveis por fiscalizar a prestação de serviço público pelos governos, principalmente os Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F., **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP. nº10. Brasília: ENAP, 1997.

ARRAES, R. A. Convergência e crescimento econômico do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, v.28, número especial, p.31-40, 1997.

_____. ; TELES, V. K. Política Fiscal e Crescimento Econômico: Aspectos Teóricos e Evidências Empíricas para as Regiões Brasileiras. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. Especial p. 676-690, novembro 2001.

BARRETO, H. M. S. **Crise e reforma do estado brasileiro**. Juiz de Fora: UFJF, 2000.

BARRO, R.J. *Government spending in a simple model of economic growth*. **Journal of Political Economy**, v.98, n.5, p.S103-S125, 1990.

BARRO, R.J.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. 2.ed. New York: McGraw-Hill, 2003.

BNB. **Perfil dos Estados – o Nordeste Brasileiro**. Disponível em:

http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/sobre_nordeste/dados_gerais/gerados/dados_gerais.asp. Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 01/05/2009.

_____. **Lei Complementar n. 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 01/05/2009.

_____. **Lei Ordinária n.º 9.496/1997**. 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. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 01/05/2009.

_____. **Resolução n. 40/2001a**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: < www.planalto.gov.br > Acesso em: 01/05/2009.

_____. **Resolução n. 43/2001b**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e

condições de autorização, e da outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>
Acesso em: 01/05/2009.

BRESSER PEREIRA L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, ENAP, v. 120, n.1 jan/abr-1996.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Reflexões sobre a Reforma Gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. v. 50, n. 4, p.5-30, 1999.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

CAMPAGNARO, A.; SANT'ANA, J. M. **Os efeitos dos gastos públicos sobre o PIB**: um teste empírico nos municípios do Espírito Santo. Trabalho apresentado ao 4o. Simpósio de finanças públicas. São Paulo: Fucape, 2005.

CÂNDIDO JUNIOR, J. O. **Os gatos públicos no Brasil são produtivos?** Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 977)

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 5.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CRUZ, F. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2001.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FERREIRA, C. M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n.3, p.5-32, set./dez. 1996.

FERREIRA, P.C. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 26, n. 2, p.231-252, 1996.

_____.; MALLIAGROS, T. G. **Impactos produtivos da infra-estrutura no Brasil**: 1950-1995. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/portal/arquivo/1180.pdf>>. Acesso em: 04/07/2009, 1997.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, C. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____.; RIGOLON, F. **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Textos para discussão, 69)

GRANJEIRO, J. W.; CASTRO, R.G. **Administração pública**. Brasília: Vest-Com, 1996.

GREENE, W. H. **Econometric Analysis**. 6.ed. New Jersey: Pearson Education, 2008.

GUEDES, J. R. de M. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

HILL, R. C.; GRIFFITHS, W. E.; JUDGE, G. G. **Econometria**. São Paulo: Saraiva, 1999

HSIAO, C. **Analysis of panel data**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

IBGE. **Produto Interno Bruto per capita do Brasil, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2003-2006**. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/>. Acesso em 01/05/2009.

JESUS, J. W. P. de. A reforma do aparelho de Estado. **Anais do XXII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1998.

JONES, C. I.. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LOPREATO, F. L. C. Novos tempos, política fiscal e condicionalidades pós-80. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 95-124, jan./jun. 2004.

LLEDÓ, V.D.; FERREIRA, P.C. Crescimento endógeno, distribuição de renda e política fiscal: uma análise cross-section para os estados brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.27 n.1, p.41-70, 1997

MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. 91 p. (Texto para discussão, 866)

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar n° 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: ESAF, 2002.

NASCIMENTO, E. R. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. Brasília: Vestcon Editora Ltda, 2003. 315 p.

NUNES, S. P.; NUNES, R. da C. **Dois anos de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum**. Texto para Discussão n. 276/2003. Brasília: UNB, 2003. Disponível em: <http://www.unb.br> Acesso em: 12 abr. 2009.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Econometria: modelos e previsões**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

REIS, C. **O investimento público no Brasil entre 1950 e 2006 e o desenvolvimento econômico**. Dissertação de mestrado. Orientador: Carlos de Aguiar Medeiros. UFRJ, 2008.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001

RIGOLON, Francisco José Zagari. O Investimento em Infra-Estrutura e a Retomada do Crescimento Sustentado. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.28, n.1, p.129-158, 1998.

ROCHA, C.H.; TEIXEIRA, J.R. Complementaridade Versus Substituição entre Investimento Público e Privado na Economia Brasileira: 1965-90. **Revista Brasileira de Economia**, v.50, n.3, jul./set. 1996.

ROCHA, F.; GIUBERT, A. C. **Composição dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Anais. Natal: ANPEC, 2005.

RODRIGUES, R. V. **Gastos Governamentais e Crescimento Econômico do Brasil**. Tese de Doutorado em Economia. Viçosa:UFV, 2006.

RONCI, M.V. **Política Econômica e Investimento Privado no Brasil (1955-82)**. Rio de Janeiro, FGV, 1991.

SOUZA, G. S. de. **Política Fiscal e crescimento econômico: evidências para o caso brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – FEA/USP, Riberão Preto, 2007.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge: MIT Press, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN

ROGER DA FONSECA MENDES

GESTÃO FISCAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO: O CASO DOS GOVERNOS
ESTADUAIS DO NORDESTE A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.

FORTALEZA – CE
2009