



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS (NAEA)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA (PPGGP)  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

DUALYSON DE ABREU BORBA

**UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DAS NORMAS DE GESTÃO FISCAL  
RESPONSÁVEL NA TRAJETÓRIA RECENTE DO ESTADO DO PARÁ**

Belém  
2022

DUALYSON DE ABREU BORBA

**UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DAS NORMAS DE GESTÃO FISCAL  
RESPONSÁVEL NA TRAJETÓRIA RECENTE DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos como  
requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão  
Pública pela Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa

Belém  
2022

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

B726u	<p>Borba, Dualityson de Abreu Uma análise de influência das normas de gestão fiscal recente do estado do Pará / Dualityson de Abreu Borba. – 2022. 147 f. : il., color.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2022.</p> <p>1. Gestão Fiscal – Normas. 2. Nova Economia Institucional. 3. Federalismo Fiscal. 4. Pará - Estado. I. Título. II. Costa, Eduardo, José Monteiro da, <i>orient.</i></p> <p>CDD 23. Ed. 351</p>
-------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

DUALYSON DE ABREU BORBA

**UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DAS NORMAS DE GESTÃO FISCAL  
RESPONSÁVEL NA TRAJETÓRIA RECENTE DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos como  
requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão  
Pública pela Universidade Federal do Pará.

Data da Avaliação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2022

Conceito: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa  
Orientador – UFPA/NAEA

Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosana Pereira Fernandes  
Examinadora Interna – UFPA/NAEA

Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Stela Campos da Silva  
Examinadora Externa – UFPA/ICJ

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, como não poderia deixar de ser, por me ter concedido a oportunidade de chegar até aqui.

Aos meus pais, João Batista e Ivete, aos meus irmãos, Kalem, Katillely e Duarte, e à minha esposa Ana Clara, pelo carinho e apoio que serviram de força para que eu seguisse perseverante no meu propósito.

Aos meus professores do NAEA/UFPA, em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Eduardo Costa, pelos ensinamentos que transcendem o campo acadêmico.

Às Professoras Rosana Fernandes e Maria Stela Campos, pelas primorosas contribuições a esta pesquisa, na fase de qualificação do projeto.

Aos meus amigos, colegas do PPGGP/NAEA/UFPA, que me auxiliaram direta e indiretamente na construção deste trabalho.

“Guarda a sabedoria e a reflexão, não as percas de vista. Elas serão a vida de tua alma e um adorno para teu pescoço. Então caminharás com segurança, sem que o teu pé tropece”.

(Provérbios 3, 21-23).

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo verificar se as normas de gestão fiscal responsável de caráter nacional têm contribuído significativamente para uma eventual mudança de trajetória do Pará rumo ao desenvolvimento. Para tanto, foram concebidos os seguintes objetivos específicos: a) analisar a formação histórico-institucional do estado do Pará no contexto amazônico, com ênfase no cenário institucional recente; b) investigar os principais indicadores de gestão fiscal responsável delineados na conjuntura brasileira pós-1988; c) verificar a influência do modelo federalista na conformação da matriz institucional nacional e estadual; d) contrastar os indicadores socioeconômicos e de gestão fiscal do estado do Pará, no período de 2011 a 2020. A discussão revela-se importante, na medida em que tais normas têm ocupado papel de destaque sobretudo no que se refere à discussão atinente à interrelação entre a responsabilidade social e a fiscal. Para o atingimento de seus objetivos, a pesquisa tem como marco teórico central os preceitos neoinstitucionalistas gerais de Douglass North, a serem complementados por aportes conceituais convergentes. Quanto à metodologia adotada, trata-se de uma pesquisa exploratória, qualitativa-quantitativa, bem como bibliográfica e documental, de modo que será utilizado o método indutivo para auxiliar na compreensão do objeto da pesquisa e no atingimento dos respectivos objetivos propostos. Os dados coletados são referentes ao período compreendido entre 2011 e 2020. A hipótese inicialmente proposta foi a de que o mero atendimento formal às normas de gestão fiscal, por parte do Pará, não tem contribuído significativamente para a melhoria dos indicadores sociais de desenvolvimento no âmbito estadual. A conclusão obtida foi pela confirmação da hipótese, tendo em vista que os bons resultados obtidos pelo estado do Pará, no que tange aos critérios de gestão fiscal responsável, não representaram, necessariamente, uma mudança institucional favorável ao desenvolvimento, de modo que não houve grandes avanços no que tange aos indicadores da esfera social estadual. A dissertação também propõe minuta de indicação legislativa, a ser encaminhada aos parlamentares que compõem a bancada do Pará no Senado Federal, visando-se a motivar a realização de estudos por parte da comissão parlamentar competente, a fim de subsidiar consequente proposição legislativa que culmine na modernização da LRF.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento; Nova Economia Institucional; Federalismo Fiscal; Gestão Fiscal Responsável; Pará.

## ABSTRACT

This work aims to verify if the national responsible fiscal management standards have contributed significantly to a possible change in the trajectory of Pará towards development. To this end, the following specific objectives were conceived: a) to analyze the historical-institutional formation of the State of Pará in the Amazonian context, with emphasis on the recent institutional scenario; b) Investigate the main responsible fiscal management indicators outlined in the post-1988 Brazilian conjuncture; c) Verify the influence of the federalist model on the conformation of the national, regional and state institutional matrix; d) contrast the socioeconomic and fiscal management indicators of the State of Pará, from 2011 to 2020. The discussion has been considered important, since these standards have occupied a prominent role especially with regard to the discussion related to interrelation between social and fiscal responsibility. To achieve its objectives, the research will have as its central theoretical landmark the general neoinstitutionalist precepts of Douglass North, to be complemented by converging conceptual contributions. The methodology adopted was an exploratory, qualitative-quantitative, bibliographic and documentary approach, so that the inductive method will be used to assist in understanding the object of research and in achieving the respective proposed objectives. The data collected refer to the period between 2011 and 2020. The hypothesis initially proposed was that the mere formal compliance with Pará's fiscal management rules has not contributed significantly to the improvement of development indicators at the state level. In the conclusion there was the confirmation of the hypothesis, given that the good results obtained by the State of Pará, regarding the responsible fiscal management criteria, did not necessarily represent a favorable institutional change in development, so that there were no major advances regarding the indicators of the state social sphere. The dissertation also proposes a draft legislative indication, to be sent to parliamentarians who make up the Pará bench in the Federal Senate, aiming to motivate the competent parliamentary committee to conduct studies to subsidize consequent legislative proposition that culminates in the modernization of the Federal Law of Fiscal Responsibility.

**Keywords:** Development; New Institutional Economics; Fiscal Federalism; Responsible Fiscal Management. State of Pará

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolução da proporção das exportações sobre o PIB (Pará e Brasil) – 2002 a 2019 .....	95
<b>Gráfico 2</b> – Saldo da balança comercial das unidades federativas do Brasil (2021).....	96
<b>Gráfico 3</b> – Solidez fiscal dos estados brasileiros em 2021 .....	99
<b>Gráfico 4</b> – Expectativa de vida ao nascer, no estado do Pará e no Brasil (2011 – 2020) ....	103
<b>Gráfico 5</b> – Proxy do percentual de pobreza no estado do Pará e no Brasil (2011 – 2020) ..	105
<b>Gráfico 6</b> – Percentual da população economicamente ativa desocupada no Pará e no Brasil (2011 a 2020).....	106
<b>Gráfico 7</b> – IDEB do 9º Ano do Ensino Fundamental na Rede Pública Estadual – Pará e no Brasil (2011 a 2019) .....	107
<b>Gráfico 8</b> – IDEB do 3º Ano do Ensino Médio na Rede Pública Estadual – Pará e no Brasil (2011 a 2019).....	107
<b>Gráfico 9</b> – Percentual de Domicílios Paraenses com Abastecimento de Água – Rede Geral (2011-2020) .....	108
<b>Gráfico 10</b> – Leitos de Internação Hospitalares SUS por mil habitantes no Pará (2011-2020) ..	109
<b>Gráfico 11</b> – Percentual de Mortalidade Infantil no Pará e no Brasil (2011-2020).....	110
<b>Gráfico 12</b> – Gasto com Pessoal do estado do Pará com relação à RCL e evolução desta (2011-2020).....	111
<b>Gráfico 13</b> – Relação percentual entre a DCL e a RCL do Pará (2011-2020) .....	112
<b>Gráfico 14</b> – Relação entre as operações de crédito e a RCL no Pará (2011 a 2020) .....	112
<b>Gráfico 15</b> – Comparação entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital do Pará (2011-2020).....	113
<b>Gráfico 16</b> – Evolução do Resultado Primário do Pará (2011-2020).....	114
<b>Gráfico 17</b> – Comparação entre o resultado nominal estabelecido e aquele efetivamente alcançado no estado do Pará (2011 a 2018) .....	114
<b>Gráfico 18</b> – Comparação entre o resultado nominal estabelecido e aquele efetivamente alcançado no estado do Pará (2019 a 2020) .....	115
<b>Gráfico 19</b> – Gastos mínimos constitucionais com Saúde no estado do Pará (2011-2020) ..	116
<b>Gráfico 20</b> – Gastos mínimos constitucionais com Educação no estado do Pará (2011-2020) .....	117

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Percentual Máximo da RCL para Despesas Estaduais com Pessoal .....	77
<b>Tabela 2</b> – Ranking dos 10 produtos paraenses com maiores montantes de exportação (2021 – 2022) .....	97
<b>Tabela 3</b> – Expectativa de Vida ao Nascer (anos) por Região de Integração em 2020 .....	100
<b>Tabela 4</b> – Taxa de Mortalidade Infantil (menores de 1 ano por mil nascidos vivos) nas Regiões de Integração em 2020 .....	101
<b>Tabela 5</b> – PIB per capita do Brasil e do Pará (2010 a 2019) .....	104

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLP	Centro de Liderança Pública
Cofins	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
DRU	Desvinculação de Receita da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NEI	Nova Economia Institucional
OAA	Ordem de Acesso Aberto
OAL	Ordem de Acesso Limitado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OP	Ordem Primitiva
PEF	Plano de Estabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PVA	Plano de Valorização da Amazônia
RCL	Receita Corrente Líquida
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIC	Sistema de Informações de Custos do Governo Federal
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUS	Sistema Único de Saúde
SZFM	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZFM	Zona Franca de Manaus

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1. INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES, ESTADO E DESENVOLVIMENTO</b> .....	19
<b>1.1 Instituições e Organizações à Luz da Nova Economia Institucional</b> .....	19
<b>1.2 Algumas Perspectivas Contemporâneas Relacionadas ao Desenvolvimento</b> .....	26
1.2.1 Ordens de Acesso Aberto e Ordens de Acesso Fechado .....	26
1.2.2 Instituições Extrativistas, Instituições Inclusivas e a Relação entre Sociedade e Estado	32
1.2.3 Desenvolvimento a Partir das Capacidades e Liberdades Substantivas .....	36
<b>1.3 Síntese do Capítulo</b> .....	39
<b>2 FEDERALISMO E GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL</b> .....	43
<b>2.1 Contextualização Histórico-Institucional do Modelo Federalista</b> .....	43
<b>2.2 Aspectos Gerais da Gestão Fiscal Responsável na Dinâmica Capitalista</b> .....	51
<b>2.3 Federalismo fiscal no Brasil</b> .....	54
2.3.1 Contexto Histórico-Institucional do Federalismo no Brasil .....	54
2.3.2 Contexto Normativo e Institucional da Gestão Fiscal Responsável no Brasil .....	68
<b>2.4 Síntese do Capítulo</b> .....	84
<b>3. GESTÃO FISCAL E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO PARÁ</b> .....	88
<b>3.1 Estado do Pará no Contexto da Formação Institucional Amazônica Pré-1988</b> .....	88
<b>3.2 Informações Relevantes sobre o Pará na Atualidade</b> .....	94
<b>3.3 Pará no Contexto Contemporâneo Nacional</b> .....	98
<b>3.4 Desigualdades entre as Regiões de Integração do Estado do Pará</b> .....	100
<b>3.5 Evolução dos Indicadores Socioeconômicos do Pará entre 2011 e 2020</b> .....	102
3.5.1 Expectativa de Vida ao Nascer .....	103
3.5.2 PIB per capita .....	104
3.5.3 <i>Proxy</i> da Taxa de Pobreza .....	104
3.5.4 Percentual da População Economicamente Ativa Desocupada.....	105
3.5.5 IDEB Referente à Rede Pública Estadual.....	106
3.5.6 Abastecimento de Água por Rede Geral .....	108
3.5.7 Leitos de Internação Hospitalar do SUS.....	108
3.5.8 Mortalidade Infantil .....	109
<b>3.6 Evolução dos Indicadores de Gestão Fiscal Responsável do Pará entre 2011 e 2020</b> .....	110
3.6.1 Gastos com Pessoal .....	110
3.6.2 Endividamento Público .....	111
3.6.3 Regra de Ouro.....	112

3.6.4 Resultado Primário e Resultado Nominal .....	113
3.6.5 Gastos constitucionais mínimos com Educação.....	116
3.6.6 Gastos constitucionais mínimos com Saúde.....	117
<b>3.7 Análise e Discussão dos Dados.....</b>	<b>117</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>122</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>129</b>
<b>ANEXO – MINUTA DE INDICAÇÃO.....</b>	<b>144</b>

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento tem sido um patamar civilizatório almejado pela grande maioria das nações. Entretanto, passadas mais de duas décadas do século XXI da era cristã, ainda permanece notória a situação de heterogeneidade no que se refere ao nível de progresso socioeconômico vivenciado pelos mais variados estados independentes, motivo pelo qual o desenvolvimento, em si, continua a despertar inquietações e acaloradas discussões na comunidade acadêmica e no meio social. Assim, a origem das disparidades existentes entre os estados nacionais e a persistência destas ao longo do tempo, bem como possíveis soluções para a superação do subdesenvolvimento, continuam sendo temáticas atuais e relevantes.

Isso posto, há de se considerar que embora a maior parte das pesquisas realizadas a esse respeito tenha se dedicado a abordar, casuisticamente, nações específicas, ou ainda a comparar trajetórias experimentadas por países distintos, destaca-se que dificilmente é possível constatar homogeneidade de desenvolvimento mesmo entre regiões ou entes subnacionais que integram um Estado, principalmente naqueles países detentores de extensões territoriais continentais, como é o caso do Brasil. Assim sendo, mostra-se indispensável que pesquisas relativas às desigualdades em âmbito nacional também avancem, a fim de que as peculiaridades regionais e locais sejam mais bem compreendidas e que soluções eficazes sejam vislumbradas. No presente caso, optou-se por investigar, de forma mais aprofundada, a realidade do Pará, estado mais populoso da Região Norte do Brasil, detentor da segunda maior extensão territorial e do décimo primeiro maior Produto Interno Bruto (PIB) dentre os entes públicos estaduais brasileiros (IBGE, 2020), mas que ocupa a antepenúltima posição nacional no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (PNUD BRASIL, 2022).

É certo que o próprio conceito de desenvolvimento não é unânime. Ao contrário: teorias inovadoras a este respeito vêm surgindo ao longo do tempo, com a agregação de novos elementos, geralmente culminando em adjetivações, tais como “desenvolvimento humano” e “desenvolvimento sustentável”. No campo das Ciências Econômicas, a preocupação tem sido, sobretudo, com a criação de um modelo que englobe as variáveis econômicas e sociais que se mostrem mais relevantes (OLIVEIRA, 2002). Nesse sentido, a despeito dos adjetivos que têm acompanhado o vocábulo, o fato é que, na realidade atual, já está razoavelmente pacificada, no domínio científico-acadêmico, a ideia de que se mostra insustentável conceber o desenvolvimento como mero progresso econômico, baseando-se somente em fatores monetários (ARRETCHE, 2018).

Desse modo, ao adentrar na temática em questão, a pesquisa proposta necessitará de um marco teórico sólido e consistente, o qual possibilite não somente constatar eventual *nível* de desenvolvimento do lócus da pesquisa, mas também *razões* mínimas que expliquem o porquê de tal ente federativo se encontrar em situação desfavorável com relação a outros entes federativos de igual nível de governo. Por conta disso, serão utilizados os preceitos relativos à Nova Economia Institucional, com ênfase nos ensinamentos de Douglass North (ganhador do Nobel de Economia de 1993), a serem complementados por ideias oriundas de outros autores, tais como Daron Acemoglu e James Robinson (também neoinstitucionalistas), bem como Amartya Sen (o qual dispõe de alguns conceitos teóricos congruentes com preceitos da Nova Economia Institucional (NEI)).

Nesse ponto, há de se destacar que, no âmbito da NEI, a análise institucional de North tem influenciado diversos campos do conhecimento, não se restringindo ao ramo das Ciências Econômicas, de modo que o autor foi um dos poucos economistas que logrou êxito em dar respostas consistentes para explicar por que alguns países são desenvolvidos e outros não o são (MÉNARD; SHIRLEY, 2014). Já os trabalhos de Daron Acemoglu e James Robinson, além de seguirem uma linha institucionalista bem semelhante, também são mais específicos no tocante à caracterização de instituições que fomentam o desenvolvimento (as inclusivas) ou o retardam (as extrativistas), bem como sobre a importância de equilíbrio de poder entre Estado e sociedade. Ademais, embora com abordagem um pouco distinta, mas com reflexos práticos bastante convergentes, os ensinamentos de Amartya Sen (ganhador do Nobel de Economia em 1998 e um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual idealizou uma concepção do desenvolvimento a partir da ideia de capacidades e liberdades substantivas, foram igualmente de grande valia para fortalecer o referencial teórico da pesquisa realizada.

Partindo-se desse marco teórico e considerando-se as mais diversas instituições que podem influenciar positiva ou negativamente no desenvolvimento, a presente pesquisa se debruçou, em especial, sobre uma espécie que tem ganhado bastante relevo nas pautas de discussões jurídico-econômicas e de gestão pública de um modo geral: as normas de gestão fiscal. É que a gestão fiscal responsável tem ganhado cada vez mais primazia dentre os elementos tidos como indispensáveis na performance estatal rumo ao desenvolvimento. No caso brasileiro, um reflexo dessa tendência foi a inserção de várias disposições atinentes às Finanças Públicas na Constituição Federal de 1988, o que foi seguido por uma expansiva regulamentação infraconstitucional do tema, a exemplo da promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A temática ganhou ainda

mais destaque a partir de 2016, ano em que a então Presidente da República, Dilma Rousseff, sofreu impeachment sob a justificativa de ter desrespeitado normas de tal natureza.

A esse respeito, verifica-se que, dentro da estrutura federalista nacional, o poder central tem se dedicado veementemente a impor aos entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) obrigações de caráter orçamentário e financeiro, sob a justificativa de nivelamento das contas públicas em todas as esferas de governo. Exemplo recente foi a edição da Lei Complementar nº 173/2020, a qual, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, instituiu uma série de restrições ao manuseio das finanças públicas estaduais, distritais e municipais, como condição para o recebimento de auxílio financeiro direto oriundo da União, bem como para o gozo de outros benefícios.

Assim sendo, além da gestão fiscal em si, o próprio modelo federalista brasileiro previsto na Constituição de 1988 deverá, igualmente, ser analisado, já que possui influência decisiva na atual configuração político-econômica e institucional dos entes subnacionais. Ao mesmo tempo, considerando-se toda a trajetória institucional brasileira prévia à Carta Magna vigente, ao se estudar a conjuntura paraense, não se pode deixar de lado a questão regional. Isso porque os próprios adeptos à NEI conferem especial relevo às questões historiográficas no delineamento de fatores que colaboram ou retardam o desenvolvimento, de modo que os laços históricos, territoriais e culturais intrínsecos à Amazônia Legal podem dizer muito quanto à situação atualmente vivenciada pelo Pará, haja vista os singulares processos de povoamento e exploração econômica que se sucederam no espaço da região amazônica brasileira.

A partir disso, a pesquisa proposta visou a responder ao seguinte questionamento: *“as normas de finanças públicas relacionadas à gestão fiscal responsável estão contribuindo efetivamente para a melhoria dos indicadores de desenvolvimento do estado do Pará?”*. A hipótese inicial de pesquisa foi a de que *“o mero atendimento formal às normas de gestão fiscal, por parte do estado do Pará, não tem contribuído substancialmente para a melhoria dos indicadores sociais de desenvolvimento no âmbito estadual”*.

Para tanto, estabeleceu-se o seguinte objetivo geral: *“verificar se as normas de gestão fiscal no Brasil têm contribuído significativamente para uma eventual mudança de trajetória do Pará rumo ao desenvolvimento”*. A fim de que tal objetivo geral fosse atingido, foram propostos os seguintes objetivos específicos: a) analisar a formação histórico-institucional do estado do Pará no contexto amazônico, com ênfase no cenário institucional recente; b) investigar os principais indicadores de gestão fiscal responsável delineados na conjuntura brasileira pós-1988; c) verificar a influência do modelo federalista na conformação da matriz

institucional nacional, regional e estadual; d) contrastar os indicadores socioeconômicos e de gestão fiscal do estado do Pará, no período de 2011 a 2020.

Trata-se de uma pesquisa que, embora utilize um referencial teórico consagrado e discuta temáticas amplamente debatidas no campo científico-acadêmico, inova em diversos sentidos. Consultando o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (CAPES, 2022), observa-se que só existem catalogadas ali três dissertações que tratam, simultaneamente, de *desenvolvimento* e *gestão fiscal*, de modo que todas abordam o tema na seara municipal<sup>1</sup> (BARROS, 2019; GONÇALVES, 2019; PEÇANHA, 2019). Semelhantemente, realizando-se a mesma busca no banco de periódicos da CAPES, é possível verificar a existência de somente quatro artigos (ABREU *et al.*, 2019; BORBA; TORRES, 2018; LOUZANO *et al.*, 2019; OLIVEIRA; CARVALHO, 2018), os quais são igualmente voltados para a realidade municipal. Dessa forma, observa-se que os estudos no Brasil que conjugam os temas gestão fiscal e desenvolvimento ainda são bastante incipientes, principalmente na esfera estadual, tornando-se, assim, um campo de estudo bastante fecundo a ser explorado.

A formação institucional e o desenvolvimento do estado do Pará já chegaram a ser abordados por Vidal (2015), em capítulo do livro “Formação Institucional da Amazônia”, lançado pelo NAEA sob organização dos professores e pesquisadores Fábio Carlos da Silva e Nirvia Ravena. Entretanto, o texto em questão não se pautou especificamente nos preceitos da Nova Economia Institucional, como se pretende com a presente pesquisa. Já a tese de doutorado de Carvalho (2012), embora tenha utilizado a Nova Economia Institucional como um de seus elementos teóricos basilares, não tratou sobre gestão fiscal responsável, mas sim, sobre a expansão da fronteira agropecuária e da dinâmica do desmatamento florestal paraense.

No que se refere à metodologia adotada, a presente pesquisa pode ser classificada como exploratória (quanto ao objetivo), qualitativa-quantitativa (quanto à natureza), bem como bibliográfica e documental (quanto às técnicas de coleta de dados), de modo que foi utilizado o método indutivo para auxiliar na compreensão do objeto da pesquisa e atingimento dos respectivos objetivos propostos. Nesse ponto, destaca-se que foram investigados os principais índices de gestão fiscal do Estado do Pará no período compreendido entre 2011 e 2020. Tais dados foram confrontados com indicadores sociais paraenses do mesmo período, a fim de se verificar eventual conexão entre o atendimento formal às normas de gestão fiscal responsável e a melhoria dos padrões de vida da sociedade paraense.

---

<sup>1</sup> A busca foi realizada com o comando “gestão fiscal\*desenvolvimento”, a fim de se verificarem trabalhos nos quais constassem simultaneamente ambas as temáticas.

Os dados foram coletados em fontes oficiais variadas. Com relação à esfera social, foram utilizadas, sobretudo, informações disponibilizadas pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa do Pará (Fapespa), por meio do Mapa da Exclusão Social, o qual é publicado anualmente por aquela fundação pública estadual, de acordo com o que estabelece o art. 2º, da Lei estadual nº 6.836/2006. Nesse contexto, é importante observar que o Mapa da Exclusão Social sofreu algumas alterações ao longo dos anos, a exemplo daquelas formalizadas por meio da Lei estadual nº 8.327/2015. Assim sendo, alguns indicadores não foram contemplados em todas as suas edições, motivo pelo qual foram priorizados, nesta pesquisa, aqueles que estavam presentes nos Mapas da Exclusão da maioria dos exercícios financeiros que perfizeram o objeto da presente pesquisa, chegando-se na seguinte relação: PIB per capita, expectativa de vida ao nascer; *proxy* da taxa de pobreza; percentual da população economicamente ativa desocupada; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) referente à rede pública estadual; abastecimento de água por rede geral; leitos de internação hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS); e mortalidade infantil. Há, portanto, indicadores que refletem as condições de saúde, educação, renda, emprego, longevidade e qualidade de vida da população paraense.

Desse modo, com relação aos indicadores de desenvolvimento, embora não se tenha renegado o aspecto econômico (com análise da evolução do PIB per capita paraense), foram enfatizados indicadores que poderiam relevar, verdadeiramente, o alcance de capacidades e liberdades substantivas por parte dos cidadãos (SEN, 2010). Já com relação às normas de gestão fiscal responsável, focou-se, sobretudo, naquelas previstas na própria Constituição (a aplicação mínima de recursos em Saúde e Educação, bem como a regra de ouro) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (limite de gastos com pessoal, endividamento público, resultado primário e resultado nominal).

O trabalho está dividido, além da introdução e da conclusão, em três capítulos. No primeiro deles serão apresentados, com mais detalhes, os preceitos gerais da NEI, bem como aspectos contemporâneos relacionados ao desenvolvimento, derivados ou ao menos compatíveis com ensinamentos oriundos da referida escola econômica. No segundo capítulo serão tratados os aspectos gerais relativos ao federalismo e à gestão fiscal responsável, com ênfase no federalismo fiscal brasileiro pós-1988, na descentralização político-administrativa engendrada pela Constituição vigente e na normatização nacional de questões relativas à gestão fiscal responsável. Por fim, o terceiro e último capítulo será dedicado à análise específica do estado do Pará, partindo-se de sua formação institucional no contexto amazônico e seguindo-se

com a confrontação entre índices de gestão fiscal responsável e indicadores socioeconômicos estaduais no período de 2011 a 2020.

## **1. INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES, ESTADO E DESENVOLVIMENTO**

A pesquisa proposta tem o desenvolvimento como um de seus elementos principais, motivo pelo qual é necessário, primeiramente, estabelecer de que maneira o desenvolvimento será encarado ao longo de todo o trabalho. Nesse sentido, considerando-se ter sido escolhida a teoria neoinstitucionalista de Douglass North como um dos marcos teóricos centrais do trabalho, o presente capítulo será utilizado para a exposição dos conceitos basilares elaborados pelo autor em questão, no âmbito da Nova Economia Institucional: instituições, organizações, matriz institucional, mudança institucional e papel institucional do Estado. Tais preceitos servirão de base para a compreensão dos elementos capazes de conduzir a uma trajetória de desenvolvimento ou de subdesenvolvimento.

A partir disso, será possível compreender melhor as teorias complementares apresentadas a seguir, ainda neste capítulo. A primeira delas refere-se à classificação de nações em ordens sociais de acesso aberto e ordens sociais de acesso fechado, concebida pelo próprio Douglass North em parceria com outros autores. A segunda teoria complementar apresentada, também de caráter neoinstitucionalista, refere-se à classificação dada por Daron Acemoglu e James Robinson às instituições, de acordo com suas respectivas naturezas, diferenciando-as em extrativistas e inclusivas, bem como da exposição feita pelos autores a respeito da relação entre Estado e sociedade. Por fim, serão expostas as ideias de Amartya Sen, especificamente no que tange à concepção de desenvolvimento a partir de capacidades e liberdades substantivas.

### **1.1 Instituições e Organizações à Luz da Nova Economia Institucional**

O conceito e eventuais métodos de alcance do desenvolvimento são questões que há muito tempo ocasionam acirradas discussões teóricas, sobretudo no âmbito das ciências sociais aplicadas. Sachs (1995) observa que, após o término da Segunda Guerra Mundial, a geopolítica global começou a tomar novos contornos, mediante a descolonização e emancipação de diversas nações, do desmoronamento do socialismo real, do fim do regime de *apartheid* na África do Sul, da revolução dos transportes e da comunicação, bem como do avanço tecnológico. Tais fatores, ainda segundo o autor, teriam desencadeado um processo de distribuição desigual dos frutos dos progressos tecnológico e econômico, trazendo à tona uma nova discussão sobre crescimento e desenvolvimento, a qual o autor resume da seguinte maneira:

[...] É que crescimento e desenvolvimento não são sinônimos. Enquanto persistirem enormes disparidade sociais, o crescimento permanecerá, com certeza, uma condição necessária, embora de modo algum suficiente, do desenvolvimento, cujos aspectos distributivos e qualitativos não podem ser negligenciados. É um erro dizer que os exorbitantes custos sociais e ecológicos de certas formas de crescimento econômico constituem os danos inelutáveis do progresso (SACHS, 1995, p. 31-32).

Nessa perspectiva, Silva e Ravena (2015) explicam que até o final da década de 1980 eram predominantes as interpretações teóricas de cunho neoclássico e marxista no que tange às disparidades econômicas e de qualidade de vida existentes entre países e regiões. Entretanto, ainda segundo os autores, as transformações político-econômicas e sociais que se sucederam após a queda do muro de Berlin, incluindo a própria expansão do fenômeno da globalização, teriam mudado esse cenário, de modo que a Nova Teoria Institucional passou a ser um importante modelo teórico para explicação das desigualdades mencionadas (SILVA; RAVENA, 2015). Conforme observa Costa (2020, p. 64), a NEI “[...]influenciou decisivamente nas últimas três décadas os estudos sobre estratégias, estrutura, atores, processos, relações e poder intrínsecos ao Estado, bem como a administração e prescrição de políticas públicas”.

Ménard e Shirley (2014) asseveram que a NEI partiu de um formato institucional relativamente vago, na década de 1970, para acumular, poucas décadas depois, numerosas conquistas, incluindo quatro prêmios Nobel<sup>2</sup>, influência significativa em debates importantes sobre políticas públicas, crescimento de publicações em periódicos tradicionais, bem como largo e ascendente número de adeptos, de pesquisas efetivamente realizadas e de dados coletados. Tratou-se de uma sofisticação do movimento institucionalista americano inicialmente centrado na figura de Thorstein Veblen, propondo-se alternativas para enfrentamento das imprecisões verificadas nos preceitos econômicos neoclássicos, mas com maior nível de sensibilidade àquelas teorias sociais que tratam do comportamento humano (INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD, 1998). A respeito da diferença entre a antiga e a nova teoria institucionalista, Lopes (2013, p. 620) observa:

O antigo institucionalismo se desenvolveu a partir de uma forte crítica ao neoclassicismo, principalmente as suas análises reducionistas e estáticas, com enfoque no equilíbrio ao invés da mudança. Por seu turno, o novo institucionalismo, ao mesmo tempo em que critica a teoria tradicional, mantém-se preso ao seu núcleo teórico, preocupando-se com aspectos específicos que não invalidam a tradição ortodoxa, mas reconhecendo seus problemas e tentando incorporar elementos mais consistentes na explicação dos problemas econômicos. Em outras palavras, o novo institucionalismo reconhece as inconsistências da ortodoxia, mas tenta corrigi-las na medida em que seu corpo teórico avança.

---

<sup>2</sup> Trata-se dos prêmios recebidos por Ronald Coase (em 1991), Douglass North (em 1993), Elinor Ostrom (em 2009) e Oliver Williamson (em 2009) (MÉNARD, 2018).

Ménard (2018) explica que o arcabouço conceitual da NEI se sustenta em três pilares: (i) direitos (especialmente os de propriedade e de decisão); (ii) transações (sobretudo os seus respectivos custos); e (iii) contratos. Tais conceitos teriam estruturado os dois principais ramos da NEI, sendo um deles centrado em um nível analítico micro, de cunho organizacional, no qual as transações são efetivamente realizadas, destacando-se, neste caso, os trabalhos de Williamson; já o outro ramo estaria centrado em um nível macro, no qual as instituições políticas, jurídicas e administrativas delimitariam o domínio no qual as transações são desenvolvidas e implementadas, sobressaindo-se, neste caso, os trabalhos de Douglass North (MÉNARD, 2018).

Nesse sentido, observa-se que o ramo teórico da NEI liderado por Douglass North se adequa melhor às temáticas tratadas na presente pesquisa, motivo pelo qual terá um papel central nas análises a serem realizadas. Entretanto, considerando-se a vastidão do legado acadêmico deixado pelo autor em questão, será dada preferência à fase mais amadurecida de seu pensamento econômico<sup>3</sup>, qual seja, a de consolidação do enfoque institucional, oportunidade em que North tece críticas aos pressupostos neoclássicos e solidifica seu próprio marco analítico, com a inclusão de elementos relevantes tais como as restrições formais e informais, os custos de transação, a mudança institucional, a aprendizagem, a dependência de trajetória e as implicações de todos esses elementos para o desenvolvimento (ROBLES, 1998).

O primeiro ponto da teoria institucionalista de North a ser compreendido reside na caracterização de dois elementos: as organizações e as instituições. Ao diferenciá-las, o autor aduz, de maneira simplificada, que as instituições são as regras do jogo, enquanto as organizações representam os próprios jogadores (NORTH, 1993). Detalhando um pouco mais, o autor afirma que as instituições são as limitações que os homens impõem às próprias interações humanas, criando ordem e reduzindo as incertezas da vida em sociedade, ao passo que proporcionam estruturas estáveis, ao limitarem e definirem o conjunto de escolhas disponíveis (NORTH, 1991, 1993, 2014).

As organizações, por sua vez, consistiriam em grupos de indivíduos interligados por determinados objetivos comuns, podendo tratar-se de organizações econômicas (como as empresas ou sindicatos), organizações políticas (tais como o Senado) ou mesmo organizações

---

<sup>3</sup> Conforme explica Costa (2019a; 2020), o pensamento econômico de Douglass North não se mostrou linear ao longo de sua trajetória acadêmica, tendo partido, inicialmente, de uma abordagem pautada em ampla utilização dos métodos quantitativos de cunho neoclássico, com vistas a realizar análises no campo da história econômica, para só então verificar as limitações de tal ferramental analítico e lançar-se “[...] no desafio de consolidar uma teoria das instituições e da mudança institucional que lhe permitisse um melhor resultado na análise da dinâmica do desenvolvimento por meio de uma perspectiva histórica” (COSTA, 2019a, p. 65).

sociais (a exemplo das entidades religiosas) (NORTH, 2014). Nesse sentido, North (2014) afirma que o nascimento e evolução das organizações são fatores primordialmente fundamentados na própria matriz institucional em que estão inseridas.

Douglass North classifica as instituições em dois grandes grupos: as formais e as informais. Estas seriam restrições comuns a todas as sociedades, formadas no decorrer das relações interpessoais cotidianas, consubstanciando-se em códigos de condutas, normas de comportamento e convenções, sendo provenientes de informações transmitidas socialmente, consubstanciando-se naquilo que se conhece como herança cultural (NORTH, 2014). Já as formais, para North (2014), teriam sido fruto da própria complexação do ambiente social, bem como da crescente especialização e divisão do trabalho, o que exigiu a formalização e hierarquização de determinadas estruturas.

Nesse seguimento, ao tratar do processo de mudança institucional, a teoria de North concebe elevada primazia às restrições informais, motivo pelo qual a cultura passaria a ocupar um papel de destaque nas explicações quanto ao sucesso ou mesmo fracasso de países, regiões e cidades, quando estes são analisados sob a matriz teórica derivada da NEI (COSTA, 2019a). Entretanto, North (2014) reconhece que as instituições formais constituem uma fonte importante do conjunto de restrições que conformam as escolhas disponíveis aos indivíduos, podendo, inclusive, modificar, revisar ou substituir limitações informais. Aliás, North (2014) observa que a tensão existente entre novas regras formais e limitações informais pré-existentes é capaz de produzir resultados significativos no que tange ao rumo das mudanças econômicas.

Ao tratar mais detidamente a respeito das restrições formais, North (2014) afirma que estas incluem regras políticas, econômicas, judiciais e contratuais. Ademais, sob o ponto de vista hierárquico, tais limitações iriam desde aquelas que são tipicamente constitucionais (mais difíceis de serem alteradas), até estatutos, leis comuns, disposições especializadas e, finalmente, os contratos individuais (NORTH, 2014). Além disso, para North (2014), a estrutura de direitos vigentes seria capaz de definir as oportunidades de maximização disponíveis aos participantes, ou seja, de influenciar diretamente nas negociações e transações políticas e econômicas.

Ao considerar que as instituições formais e informais constituem guia para própria ação humana, o desenvolvimento, na visão do autor, dependeria de uma mudança institucional aprimorada, a qual afetaria, em um determinado momento histórico, o tipo de escolha realizado pelos agentes políticos e econômicos, de modo que a interação entre instituições e organizações determina a própria direção de eventuais transformações (NORTH, 2014). Além disso, o autor observa que alterações dessa magnitude tendem a ocorrer, geralmente, de maneira gradual, pois mutações em grande escala ameaçariam a existência das organizações já existentes, de modo

que estas, automaticamente, apresentariam resistência e utilizariam seu forte poder de negociação, empenhando-se em assegurar a perpetuação do modelo em voga (NORTH, 1992, 1993, 2014).

Aliás, um grande diferencial da teoria de North é o fato de agregar não apenas aspectos meramente econômicos em seu marco analítico, mas sobretudo enfatizar a interrelação existente entre economia e política. O autor explica que as regras políticas originam regras econômicas, ao mesmo tempo em que estas também influenciam na estrutura política, razão pela qual seria necessário não somente eliminar organizações econômicas fracassadas, mas também organizações políticas falidas (NORTH, 2014). Nesse contexto, North (2014) assevera que as instituições são a chave para a compreensão da relação entre política e economia, bem como as consequências de tal interrelação para o crescimento econômico.

A lógica da mudança institucional concebida por Douglass North envolve, ainda, mais quatro elementos importantes para a presente pesquisa: os custos de transação e transformação, a dependência de trajetória, a intencionalidade dos agentes e a capacidade adaptativa. O primeiro deles, conforme ressaltado anteriormente, trata-se de uma das grandes razões de rejeição aos preceitos econômicos neoclássicos, os quais pressupunham transações realizadas em um mundo sem atrito e, conseqüentemente, sem custos de transformação e transação.

A esse respeito, North (2014) lembra que os custos de transação representam o custo inerente à mensuração das dimensões nas quais as trocas estariam envolvidas (sobretudo custo de informação) e à efetivação do cumprimento coercitivo de acordos (NORTH, 1992). Desse modo, garantias, seguros, patentes, fianças, estudos de tempo e movimento, arbitragem e todo o sistema judicial são alguns fatores que refletem bem essa situação (NORTH, 2014). Assim sendo, para North (2014), os custos totais de produção não devem levar em conta somente os custos de transformação (envolvendo os fatores terra, capital e trabalho), mas também devem levar em conta os custos de negociação. Implica dizer que a transformação dos fatores de produção para a geração de produtos e serviços não é uma questão que envolve apenas tecnologia, mas também instituições (NORTH, 2014).

A dependência de trajetória, por sua vez, representa uma preocupação do autor com o aspecto historiográfico da realidade vivenciada pelas mais diversas sociedades, representando, para North (2014), a essência da compreensão analítica das mudanças econômicas de longo prazo. Isso porque as instituições conectam o passado com o presente e futuro, de modo que a história seria essencialmente um relato gradativo da evolução institucional. Assim, só seria possível compreender o desempenho das mais diversas economias no contexto de uma história sequencial, na medida em que as escolhas passadas conformam a matriz institucional vigente,

e esta, por sua vez, limita as possibilidades de mudança institucional (NORTH, 2014; QUEIROZ-STEIN, 2021)

Outro ponto da teoria geral de Douglass North a ser discorrido diz respeito à abordagem relativa à intencionalidade dos agentes, oportunidade em que o autor trata dos processos de tomada de decisão. Nesse ponto, um dos grandes desafios teóricos nos quais North se aventurou, conforme relembra Queiroz-Stein (2021), foi tentar explicar a integração entre o nível individual e o nível coletivo de tomada de decisão.

Na visão de North (1992), os gestores políticos e econômicos (ou seja, os tomadores de decisão no âmbito das organizações) são os atores das mudanças institucionais, de modo que suas respectivas percepções individuais podem ditar o rumo das novas opções disponíveis. Nesse sentido, a origem das mudanças estaria nas oportunidades percebidas por tais gestores, o que envolve não somente as alterações ocorridas no ambiente externo, mas os próprios modelos mentais e de aprendizado interno que tais agentes detêm para tomar suas respectivas decisões (NORTH, 1992).

North critica veementemente o modelo da escolha racional defendido pelos neoclássicos, sob a justificativa de que, no mundo real, a conduta humana é muito mais complexa, de modo que mais do que simplesmente maximizar a riqueza, esta pode ser resultado de sentimentos altruísticos ou de limitações autoimpostas (NORTH, 2014). Ademais, o próprio processamento de informações captadas pelos agentes não pode ser explicado com base tão somente na utilidade dos resultados, já que as informações muitas vezes são incompletas, assimétricas, e seu respectivo processamento leva em conta ideologias e percepções subjetivas da realidade, tornando pobre o processo de retroalimentação (NORTH, 2014).

Os modelos mentais seriam adquiridos culturalmente, pela experiência prática ou mesmo no decorrer do próprio processo de aprendizagem, de modo que, para que haja uma mudança de direção econômica é necessário que exista uma mudança institucional e de percepções ideológicas dos respectivos participantes (NORTH, 1992). Assim, eventuais empecilhos que impactam negativamente no desenvolvimento só poderiam ser superados com a existência de organizações certas, bem como com a tomada de providências necessárias por parte dos respectivos gestores, o que demonstra a importância do Estado nas mudanças institucionais (NORTH, 1992).

Ademais, na organização neoclássica, a função da administração seria tão somente escolher as quantidades adequadas para a maximização de saídas e entradas, pressupondo-se a existência de informação suficiente para tanto, sem se considerar os custos de mensuração inerentes (NORTH, 2014). Entretanto, a eficiência de atividades tais como a avaliação de

mercados e a gestão de pessoas depende de informação e conhecimento, os quais, por sua vez, estão intimamente ligados a um contexto institucional específico, já que a matriz institucional é quem conforma a direção dos conhecimentos e habilidades necessários a serem adquiridos para um bom desempenho (NORTH, 2014).

Nesse sentido, outra fonte de mudança institucional incremental<sup>4</sup> seria a promessa de ganhos a serem obtidos pelas organizações e seus gestores a partir da aquisição de determinados conhecimentos, habilidades e informações os quais, devidamente aplicados, possam gerar algum tipo de vantagem, já que, neste caso, passam a empenhar-se em prol da alteração de determinadas margens da matriz institucional existente (NORTH, 2014). Isso porque os gestores e suas organizações respondem às mudanças de preços, seja diretamente (dedicando recursos às novas oportunidades), seja indiretamente (estimando os custos e benefícios de dedicar recursos para alterar as normas e fazê-las serem cumpridas) (NORTH, 2014).

North (1995) condena a eficiência meramente alocativa, por ser um conceito estático em meio a um conjunto de instituições dinâmicas e com papéis relevantes. O autor defende, neste caso, que o foco das políticas públicas deve ser a eficiência adaptativa, por acreditar que a chave para performances contínuas de desenvolvimento econômico é uma matriz institucional flexível, a ponto de ajustar-se ao contexto das transformações tecnológicas e demográficas envolvidas, assim como eventuais a choques sofridos pelo sistema (NORTH, 1995).

Nesse aspecto, Queiroz-Stein (2021, p. 116-117) resume bem as características atribuídas à capacidade adaptativa:

Basicamente, a riqueza de uma estrutura de artefatos estaria em sua capacidade de se adaptar à novidade. Os ganhos da divisão do trabalho só são obtidos se a sociedade for capaz de construir instituições que façam os mercados de produtos e de fatores funcionarem de maneira eficiente, de modo que os agentes estejam competindo marginalmente. Porém, esse mundo é fruto de aprendizados dinâmicos que alteram as tecnologias empregadas, os custos informacionais e as decisões governamentais. Ou seja, alteram-se os parâmetros que regem o funcionamento daqueles mercados, de forma que não há garantias de que mercados hoje eficientes continuarão sendo amanhã. Para o sucesso econômico ocorrer é necessária alguma forma de eficiência dinâmica. Ou seja, é preciso ter capacidade de adaptar a estrutura institucional à novidade permanente que o mundo incerto nos lega. Dessa maneira, o determinante para a performance econômica seria a conquista de eficiência adaptativa.

North (2014) observa, ainda, que por meio da eficiência adaptativa a sociedade é inclinada a adquirir conhecimentos, a aprender, a induzir inovação, a correr riscos e a manter

---

<sup>4</sup> Guerras, revoluções, conquistas e desastres naturais são fontes de uma mudança institucional descontínua, ou seja, mudanças radicais das normas formais; entretanto, a mudança institucional é geralmente gradual (NORTH, 2014).

uma atividade criadora de toda espécie, assim como resolver problemas e gargalos ao longo do tempo. A eficiência adaptativa proporciona, desse modo, o desenvolvimento de processos descentralizados de tomadas de decisão, os quais permitiriam a maximização dos esforços que são requeridos para o alcance de modos alternativos de resolução de problemas (NORTH, 2014).

Isso posto, verifica-se que os ensinamentos de Douglass North, além de contestarem a ergodicidade de modelos tradicionalmente difundidos no meio acadêmico, trazem para o debate, no âmbito da historiografia econômica e do desenvolvimento, uma série de temáticas que, por muito tempo, foram negligenciadas (COSTA, 2019b). Dentre elas, para a presente pesquisa, será relevante sobretudo a noção de que o Estado possui um papel primordial no que tange à formatação de uma matriz institucional indutora de desenvolvimento (COSTA, 2019b).

## **1.2 Algumas Perspectivas Contemporâneas Relacionadas ao Desenvolvimento**

Superadas as considerações iniciais sobre a teoria institucionalista de Douglass North, passa-se a apresentar algumas teorias complementares, inspiradas ou convergentes com os elementos básicos apresentados pelo autor. Tais teorias irão colaborar para uma melhor compreensão do objeto de pesquisa e com a formulação de resposta ao problema de pesquisa proposto. Nesse tocante, serão abordados: o pensamento de Daron Acemoglu e James Robinson quanto à classificação das instituições em extrativistas e inclusivas, bem como a relação entre Estado e sociedade; a classificação das nações em ordens sociais de acesso aberto e de acesso fechado, capitaneada pelo próprio Douglass North em parceria com coautores; e a compreensão do desenvolvimento a partir das capacidades e das liberdades substantivas, de Amartya Sen.

### **1.2.1 Ordens de Acesso Aberto e Ordens de Acesso Fechado**

Uma caracterização que se mostra apropriada para a compreensão do fenômeno do desenvolvimento em tempos atuais é aquela idealizada por Douglass North, em seus últimos anos de vida, mediante parceria com outros autores. Nesse ponto, Kuchař (2020) relembra a violência e os distintos modos de controlá-la chegou a representar o tema central de tais trabalhos de Douglass North, conforme se observa a partir da leitura dos títulos dos últimos livros em que este figurou como coautor, quais sejam: “*violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*” (publicado em 2009) e “*in the shadow of violence*” (publicado em 2013). Desse modo, Kuchař (2020) afirma que, na última fase da trajetória do pensamento econômico de Douglass North, este, e seus coautores (John Joseph Wallis, Steven B. Webb e Barry R. Weingast), enfatizaram o papel das coalisões dominantes,

as quais teriam a capacidade de controlar a violência e sustentar a ordem por meio da limitação de acesso às atividades que geram renda.

Nesse sentido, Douglass North e seus coautores passam, então, a utilizar o arcabouço teórico institucionalista para caracterizar um quadro conceitual que busca elencar atributos relativamente comuns a diversas nações, possibilitando-se classificá-las em grupos que corresponderiam a níveis de desenvolvimento. Tal padronização se dá por meio da categorização das sociedades em distintos tipos de ordens sociais, as quais correspondem à maneira pela qual as sociedades criam as instituições, balizam o acesso às organizações e delineiam incentivos para a limitação e controle da violência (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009a).

Os autores partem do pressuposto de que a violência, em si, é um problema comum às mais diversas sociedades, sendo possível concebê-la como um fator relevante para explicar a existência de determinados padrões político-econômicos que se repetem por séculos (NORTH *et al.*, 2013). Nesse tocante, para Lopes e Conceição (2019), a construção do conceito de ordens sociais continua mantendo a preocupação de North com o desempenho das nações ao longo do tempo, de modo que as instituições passam a representar um mecanismo de sustentação dessas ordens, já que um arcabouço institucional adequado seria indispensável para a contenção da violência.

A teoria em questão parte do pressuposto de que, ao longo de toda a história da humanidade, as sociedades se caracterizaram em três ordens sociais distintas: as ordens primitivas (OPs), as ordens sociais de acesso aberto (OAAs) e as Ordens Sociais de Acesso Limitado (OALs) (NORTH *et al.*, 2007). As primeiras, integradas por caçadores-coletores, são marcadas pela existência de um nível extremo de violência, além de serem constituídas por pequenas unidades com baixos índices de especialização e divisão do trabalho (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2006). Nelas, as trocas realizadas ocorrem, repetidamente, por meio de contato face a face entre os indivíduos, tornando as relações completamente pessoais (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009b).

As OALs, por sua vez, também são chamadas, por North, Wallis e Weingast (2009b), de “estado natural”, pelo fato de que tais ordens sociais estariam inseridas em um estágio que corresponde a uma reação espontânea (natural) de qualquer ordem social primitiva, na busca pelo controle da violência generalizada. Nesse passo, as ordens primitivas, ao longo da história, teriam passado a promover a limitação de acesso para garantir o controle da violência interna e externa, ao passo em que a coalizão dominante de elites controlava ou se aproveitava de sua posição privilegiada de acesso às funções sociais vitais – tais como religião, meios de produção,

justiça, comércio ou educação – como forma de evitar a desordem e o caos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2006).

Nesse sentido, as OALs surgem quando as vantagens advindas da paz são suficientes para possibilitar o estabelecimento de compromissos credíveis entre os detentores da violência, oportunidade em que se mostra mais rentável abdicar dos atos violentos do que se valer deles para atingir objetivos econômicos (SALAMA, 2009). Desse modo, para harmonizar internamente a distribuição da violência potencial, grande parte dos países subdesenvolvidos têm limitado severamente o número de indivíduos que podem formar organizações, de modo que, em muitos casos, todas as organizações relevantes possuem estreita relação com os próprios governantes (COX; NORTH; WEINGAST, 2019).

Na visão de North *et al.* (2013), em uma sociedade de acesso limitado, os membros da coalizão dominante (ou seja, as elites econômicas, políticas, religiosas e educacionais) utilizam-se de seus privilégios exclusivos para criar renda e utilizá-la para assegurar a hegemonia da própria coalizão, a qual cria organizações para a produção de bens e serviços. Os autores afirmam, entretanto, que a forma utilizada pelas OALs para resolver o problema da violência causa implicações quanto ao desenvolvimento de tais sociedades, já que impõem restrições políticas severas no campo econômico, de modo que monopólios e restrições de entrada a novos agentes impedem a formação de mercados competitivos e crescimento econômico duradouro (NORTH *et al.*, 2013).

A partir dessa concepção, a OAL se revela como um estágio padronizado de desenvolvimento que contempla um número considerável de sociedades, as quais variam desde civilizações que existiram na Antiguidade (a exemplo da Roma Antiga e Mesopotâmia) até a integralidade das atuais sociedades subdesenvolvidas (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009b). Dessa maneira, para uma melhor compreensão do tema, as OALs são agrupadas pelos autores em três grupos: as frágeis, as básicas e as maduras. O Quadro 1, a seguir, demonstra, de maneira compilada, as principais características de cada uma delas:

Quadro 1 – Características Gerais das Categorias de OALs

(continua)

Elementos Característicos	OALs Frágeis	OALs Básicas	OALs Maduras
Estado	O Estado mal pode sustentar a si próprio diante da violência interna e externa. As pessoas arriscam a própria vida ao cometerem erros políticos. O Estado não possui o monopólio da violência.	O Estado tem capacidade limitada de firmar compromissos credíveis de longo prazo, pois embora possa ter instituições duráveis, o Estado em si não é uma organização de duração perpétua <sup>5</sup> . O Estado não suporta sociedades civis fortes porque poucas (ou mesmo nenhuma) organização existente compete com o Estado.	O Estado é uma organização de duração perpétua e é caracterizado por estruturas institucionais públicas duráveis, as quais, em circunstâncias normais, sobrevivem às mudanças nos arranjos da coalizão dominante. As promessas políticas e institucionais do governo são mais credíveis, porque as organizações privadas controladas pelas elites estão em posição de puni-lo economicamente se ele se desviar de seus compromissos.
Organizações	As estruturas organizacionais são simples e pouco diversificadas, de modo que não são suportáveis muitos ou às vezes quaisquer tipos de organizações privadas controladas pelas elites. As organizações, de modo geral, estão intimamente relacionadas com indivíduos específicos e poderosos.	São suportáveis organizações mais complexas, mas somente aquelas inseridas na estrutura do próprio Estado, já que a maior parte das instituições são de direito público, intimamente ligadas à estrutura estatal.	Mostra-se suportável uma larga gama de organizações controladas pelas elites fora do controle imediato do Estado, de modo que tais OALS só conseguem se desenvolver com a presença de organizações privadas mais sofisticadas. Entretanto, as organizações ainda necessitam da autorização efetiva do Estado para funcionamento regular efetivo.
Elites	As alianças das elites firmadas no âmbito da coalizão dominante são fluidas e instáveis, com mudanças rápidas, de modo que pequenos contratemplos (tais como mudanças relativas de preços ou impactos decorrentes de fatores climáticos) podem provocar mudanças nas posições dos membros da coalizão, propiciando situações de violência e formação de novas coalisões.	Os privilégios das elites são intimamente ligados à estrutura do Estado, de modo que quem almeja desenvolver uma atividade mais complexa, com estrutura organizacional mais sofisticada, necessita utilizar o Estado como instrumento para tanto.	O poder estatal sobre a autorização para o funcionamento de organizações permite com que a coalizão dominante, para se manter, utilize a limitação de competição e criação de renda.

<sup>5</sup> Os autores consideram organizações de duração perpétua aquelas cuja identidade organizacional é independente da identidade pessoal dos indivíduos que as compõem, de modo que a morte natural destes não implica, necessariamente, no fim da organização (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009b).

(conclusão)

Elementos Característicos	OALs Frágeis	OALs Básicas	OALs Maduras
Ordenamento Jurídico	Não se mostra possível suportar um sistema legal com regras sofisticadas sobre estruturas organizacionais, havendo dificuldade de se promover o cumprimento forçado no âmbito do direito privado. Membros da coalizão dominante não conseguem confiar nas normas jurídicas ou constituições.	Constantemente o acesso ou a negação de acesso provêm de instrumentos informais de cumprimento forçado ou de normas formais que se mostram seletivas (ou seja, não são impessoais). A maioria das tentativas de se criar um sistema de proteção à propriedade e às relações contratuais acaba falhando.	Os direitos público e privado são desenvolvidos de forma mais articulada, de modo que o direito privado promove nos indivíduos a noção de que existe uma estrutura institucional capaz de fazer com o que o cumprimento forçado de acordos ocorra efetivamente.
Exemplos atuais	Haiti, Iraque, Afeganistão, Somália e outros países subsaarianos	Cuba, Birmânia, Coreia do Norte, Filipinas, Bangladesch e Zâmbia.	México, Chile, África do Sul, Índia, China e Brasil.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nas ideias de North, Wallis e Weingast (2006; 2009b)

As OALs não seriam, portanto, estáticas, podendo haver progressão ao longo do espectro sequencial apresentado pelos autores, em ocasiões nas quais, por exemplo, as elites da coalizão dominante vislumbrem um bom custo-benefício em promover uma progressão para o modelo de organização social subsequente (NORTH *et al.*, 2013). Os autores alertam, porém, que não existe teleologia ou força inevitável capaz de mover as sociedades de uma estrutura mais simples para uma mais complexa, motivo pelo qual as sociedades podem tanto progredir quanto regredir na escala de desenvolvimento representada pelas ordens sociais (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009b).

Ainda segundo os autores, a progressão de OAL frágil para a básica e desta para a madura corresponderia, na verdade, aos tipos de organizações as quais as sociedades em questão são capazes de sustentar, de modo que o crescimento da capacidade estatal deve ser acompanhado, também, pelo das organizações privadas, assim como o inverso seria igualmente válido: a criação de organizações privadas mais sofisticadas e complexas requer que o Estado se torne igualmente sofisticado e complexo (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009b).

Apresentados os atributos gerais das OPs e das OALs, resta discutir as características que os autores concedem às OAs. De acordo com North *et al.* (2013), OAs são sustentadas por instituições que suportam acesso aberto e competitividade, de modo que a competição política mantém o acesso aberto à economia e a competição econômica mantém a abertura de acesso no campo político. Ademais, nas OAs, o paradigma weberiano do monopólio da violência pelo Estado passa a fazer sentido, já que a violência organizada está consolidada nas forças policiais e militares, não estando as organizações em geral, portanto, autorizadas ou facilmente aptas à utilização da violência (NORTH *et al.*, 2013).

Ademais, nas OAs, as políticas públicas são realizadas de forma impessoal, de modo que os programas de redução da pobreza apresentam características objetivas, as licenças são concedidas para todos aqueles que cumpram os requisitos legais e o seguro-desemprego é concedido para todo aquele que cumpre as exigências impessoais requeridas para tanto (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009a). Tudo isso impede com que o funcionalismo público seja utilizado pelos governantes como meio de ameaça e manipulação das grandes massas (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009a).

Em resumo, as OAs possuem governos que prestam, sistematicamente, serviços públicos de forma impessoal, ou seja, independentemente da posição social dos cidadãos, de sua identidade ou de suas eventuais conexões com o governante (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009b). Por conta disso, os governos, em OAs, tendem a ser mais robustos do que em OALs, e suas ações tendem a complementar o mercado mais fortemente, com investimentos importantes na educação, na infraestrutura e na seguridade social, o que envolve programas complexos e expansivos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009b).

As OAs criam um ambiente propício para que grupos econômicos, políticos e sociais se organizem com independência para defender seus interesses diante das políticas estatais, além de fazerem pressão por mudança (NORTH *et al.*, 2013). Os autores comentam, ainda, a implicância de sua teoria para o regime democrático. Nesse ponto, ressaltam que as eleições e a competição entre partidos políticos ocorrem de forma diferente, de acordo com a estrutura estatal, já que apenas nas OAs o povo encara a democracia como um poder de controle real sobre o governo e sobre o funcionalismo público (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009a).

Assim considerando, em síntese, uma OA teria as seguintes características: (i) um vasto conjunto de crenças sobre inclusão social e equidade para todos os cidadãos; (ii) a entrada de agentes nos setores econômico, religioso e educacional sem restrições; (iii) mecanismos de manutenção das organizações acessíveis a todos (como o cumprimento forçado de contratos); (iv) direito aplicado imparcialmente entre todos os cidadãos; e (v) trocas impessoais (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009b).

Na visão de North, Wallis e Weingast (2006), para que uma OAL evolua e alcance a abertura de acesso é necessário, primeiramente, a existência de determinadas instituições que, embora ainda sigam a lógica do acesso limitado, possibilitam trocas impessoais entre as próprias elites, colocando a respectiva OAL em uma fase que os autores chamam de “condições

de ingresso”<sup>6</sup>. Ainda segundo os autores, o passo seguinte corresponde a existência de forças que permitam à OAL detentora de condições de ingresso mover-se em direção ao acesso aberto. Assim, North, Wallis e Weingast (2006) afirmam que a transição de uma OAL para uma OAA depende do processo de mudança institucional que possibilita a sustentação do modelo organizacional de acesso aberto.

### 1.2.2 Instituições Extrativistas, Instituições Inclusivas e a Relação entre Sociedade e Estado

Daron Acemoglu e James Robinson também ressaltam o papel das instituições na trajetória das sociedades, por meio de estudos empíricos que envolveram diversos Estados no livro “Por que as nações fracassam” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Conforme apontam Pinho e Sacramento (2018), embora aqueles autores não tenham se debruçado profundamente sobre a realidade específica brasileira, verifica-se que as categorias teóricas por eles esboçadas, no âmbito da vertente econômica institucionalista, ainda assim são úteis para uma análise da trajetória nacional e, conseqüentemente, para as trajetórias amazônica e paraense.

Acemoglu e Robinson (2012) explicam que a razão pela qual alguns países são mais ricos que outros reside, sobretudo, no modo como as instituições ocasionam incentivos para empresas, indivíduos e políticos. Nesse ponto, Acemoglu e Robinson (2012) criticam piamente as teorias tradicionais a esse respeito, as quais buscavam explicações para as diferenças de nível de desenvolvimento pautando-se em fatores exclusivamente geográficos ou culturais<sup>7</sup>, ou até mesmo na suposta ignorância local quanto aos meios adequados para alcance do desenvolvimento.

Ao tratarem sobre as diversas instituições que podem afetar a trajetória de desenvolvimento das nações, Acemoglu e Robinson (2012) as classificam em duas categorias: as *instituições inclusivas* e as *instituições extrativistas*. As primeiras, na visão dos autores, seriam hábeis a estimular a participação de parcela significativa da população em atividades econômicas nas quais os cidadãos podem utilizar, eficientemente, seus talentos e habilidades pessoais da maneira que melhor atenda seus objetivos (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Entretanto, para que sejam consideradas inclusivas, as instituições econômicas dessa categoria

---

<sup>6</sup> Segundo os autores, são três as condições de ingresso: (a) aplicação imparcial do direito entre as elites; (b) criação de organizações de duração perpétua tanto na esfera pública quanto na privada; e (c) controle político consolidado sobre as forças armadas (NORTH, WALLIS E WEINGAST, 2009a)

<sup>7</sup> Quanto aos fatores culturais, os autores asseveram que, embora estes representem por um lado profunda influência no meio social, não podem ser considerados isoladamente para a explicação das desigualdades entre nações, já que mesmo países inteiros com raízes culturais bastante semelhantes (a exemplo das Coreias do Norte e do Sul) podem apresentar trajetórias de desenvolvimento distintas (ROBINSON; ACEMOGLU, 2012).

dependem de alguns requisitos, quais sejam, a segurança da propriedade privada, a imparcialidade do sistema jurídico e a oferta de uma gama de serviços públicos disponibilizados de forma igualitária (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

De modo contrário, as instituições extrativistas (as quais, na visão dos autores, são tipicamente encontradas nas nações que fracassam) dificultam e podem até mesmo inviabilizar o crescimento econômico (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). A esse respeito, Acemoglu e Robinson (2012) explicam que embora algumas instituições extrativistas possam fomentar crescimento econômico, este ocorre limitadamente, não sendo capaz de fluir de maneira sustentada, em razão de não haver espaço para destruição criativa<sup>8</sup> e mudança tecnológica.

Ademais, para Acemoglu e Robinson (2012), semelhantemente ao defendido por Douglass North, existiria inegável sinergia entre as instituições políticas e econômicas, de modo que por mais que as instituições econômicas fossem severamente importantes para a conformação do nível de pobreza ou riqueza de um país, elas seriam, na verdade, fruto das próprias instituições políticas existentes. Assim sendo, no caso das nações subdesenvolvidas, as instituições políticas e econômicas extrativistas se apoiariam mutuamente por meio de um mecanismo de retroalimentação, o qual cria um *círculo vicioso* e favorece a permanência do *status quo* (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

As instituições políticas e econômicas inclusivas, por sua vez, após implementadas, propiciariam a existência de um *círculo virtuoso*, com processo de *feedback* positivo, o que implica no incremento de possibilidades para que tais instituições continuem a existir e até mesmo sejam ampliadas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). O círculo virtuoso em questão seria capaz de barrar a usurpação do poder por governos ditatoriais ou facções governistas, de modo que o pluralismo propiciaria a igualdade de todos perante a lei, além de outros fatores positivos, tais como a liberdade de imprensa, favorecendo um empoderamento de múltiplos setores da sociedade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Essa parte da teoria de Acemoglu e Robinson possui uma grande relevância e aplicabilidade prática. Scaff e Pereira (2021), por exemplo, realizaram interessante aplicação prática do referencial teórico de Acemoglu e Robinson na realidade brasileira. Após análise, os autores em questão consideraram que a Lei nº 11.196/2005 (conhecida como “Lei do Bem”), a qual instituiu o regime especial de tributação para a plataforma de serviços de tecnologia da

---

<sup>8</sup> Os autores se utilizam do conceito de destruição criativa de Schumpeter, para quem o capitalismo é um processo evolucionário, movido “[...] pelos novos bens de consumo, os novos métodos de produção ou transporte, os novos mercados e as novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista” (SCHUMPETER, 2017, p. 140). Assim, na visão do autor, o processo de destruição criativa, ou seja, a destruição constante de estruturas antigas com a respectiva criação de novas, seria essencial para o capitalismo (SCHUMPETER, 2017, p. 140).

informação, embora seja um dos mais relevantes meios de incentivo ao ecossistema inovador e empreendedor nacional, revela-se como um arranjo institucional e jurídico extrativista, sobretudo por alcançar um número reduzido de empresas.

Já Loss (2021), em dissertação de mestrado, chegou à conclusão de que o instituto do parcelamento do solo urbano, no Brasil, também se trata de uma instituição extrativista, contribuindo para a informalidade urbana verificada no País. Silva e Dias (2020), por sua vez, realizaram interessante estudo sobre o extrativismo político, econômico e social na Amazônia, com ênfase em instituições extrativistas que foram instaladas na região desde a época do Brasil Colônia.

Mais recentemente, James Robinson e Daron Acemoglu continuaram sua parceria de produção acadêmica, com o livro *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty* (ACEMOGLU; ROBINSON, 2020)<sup>9</sup>. Nele, Robinson e Acemoglu (2020) discutem as formas de relacionamento entre Estado e sociedade, bem como as implicações destas para a liberdade humana. Nesse ponto, Acemoglu e Robinson (2020) fazem uma releitura da figura de Leviatã, aduzida por Hobbes, caracterizando quatro tipos de nações: (a) aquelas nas quais o Estado seria praticamente inexistente, haja vista a eminente debilidade estatal, propiciando-se um cenário de violência descontrolada, com relações sociais desiguais e caracterizadas pela dominação entre indivíduos (Leviatã ausente); (b) aquelas nas quais o Estado seria totalmente livre e poderoso, a ponto de se tornar um opressor com relação à sociedade (Leviatã despótico); (c) aquelas nas quais o Estado estaria sob estrito controle social, caracterizando-se um equilíbrio de poder entre ambos (Leviatã algemado); e (d) aquelas nas quais o Estado não chega a ser despótico, mas também não se empenha suficientemente para resolver as demandas da sociedade (Leviatã de papel), de modo que esta, por sua vez, também não faz questão de fiscalizar a atuação estatal

Para os autores, a situação de equilíbrio (o Leviatã algemado), corresponderia a um “corredor estreito” no qual Estado e sociedade concorrem e disputam poder, representando um cenário ideal para o alcance da liberdade dos cidadãos, de modo que tal situação espelha a trajetória dos países considerados desenvolvidos (ACEMOGLU; ROBINSON, 2020). As demais, por sua vez, caracterizam a situação da maioria das nações do mundo, que se mostram subdesenvolvidas por contarem com Estados que não cumprem com suas devidas funções

---

<sup>9</sup> A versão lançada pela editora portuguesa Temas e Debates recebeu o título “o equilíbrio do poder: estados, sociedades e o futuro da liberdade”. Já a versão brasileira da obra, lançada pela editora Intrínseca, recebeu o título “o corredor estreito: estados, sociedades e o destino da liberdade”.

institucionais ou que estão sob a égide de governos autoritários (ACEMOGLU; ROBINSON, 2020).

Acemoglu e Robinson (2020) criticam a posição de estudiosos renomados, tais como Friedrich Hayek, os quais se mostravam preocupados com o crescimento, a partir da Segunda Guerra Mundial, da ingerência estatal sobre a economia, como ocorreu em algumas nações, a exemplo do Reino Unido. Para os autores, o problema não seria propriamente a expansão da capacidade estatal, ao contrário, esta seria inclusive necessária diante de novas necessidades; entretanto, tal capacidade deveria ser acompanhada por uma proporcional reafirmação da própria sociedade em desfavor do poder e da dominação estatais<sup>10</sup> (ACEMOGLU; ROBINSON, 2020).

Nesse sentido, Acemoglu e Robinson (2020) defendem que, para que haja um equilíbrio de poder, à medida em que o Estado vai aumentando sua influência, haja vista a necessidade de alcance de novas soluções, a sociedade deve aprimorar suas próprias capacidades, fortalecendo seus mecanismos de controle da atividade estatal, tornando-se igualmente poderosa e vigilante. A esse respeito, os autores destacam ainda que é imprescindível que o Estado expanda as suas incumbências em momentos de crises econômicas e sociais, desde que isso também passe a representar, para a sociedade, uma oportunidade para aprimoramento dos arranjos institucionais de supervisionamento das atividades estatais (ACEMOGLU; ROBINSON, 2020). Nesse ponto, Brunet e Bucci (2021, p. 519) resumem bem as ideias de Acemoglu e Robinson:

Na perspectiva de Acemoglu, a alusão a uma versão mais robusta de Estado social, com expansão de gastos e maior responsabilidade do governo por meio de políticas públicas, aparece associada à ideia de reformas que contribuam para aquisição de “capacidade estatal”, sob um ambiente institucional de participação democrática como fator legitimador.

Nesse contexto, os autores destacam que a preocupação com as intervenções estatais não deve estar restrita a custos-benefícios econômicos, mas sobretudo pautar-se em seu teor político (ACEMOGLU; ROBINSON, 2020). Isso porque, na visão de Acemoglu e Robinson (2020), não é apenas o nível de capacidade do Estado que importa, mas sim, quem a controla e a monitora, bem como com qual nível de aptidão para tanto, sendo imprescindível que a

---

<sup>10</sup> Os autores chamam essa disputa constante entre Estado e sociedade de “efeito Rainha de Copas”, uma alegoria à obra “Alice através do espelho”, de Lewis Carroll, no qual Alice estranha o fato de que, após correr à exaustão, não consegue chegar a lugar algum. A Rainha de Copas explica àquela personagem que, naquele mundo, os seres correm o mais rápido possível justamente para não saírem do lugar. Em outras palavras, Estado e sociedade não podem parar de correr e aumentar suas respectivas capacidades, pois isso implica no risco de serem ultrapassados um pelo outro (ACEMOGLU; ROBINSON, 2020).

sociedade acredite nas instituições em voga, a fim de que estas não percam sua credibilidade e se tornem ineficazes (ACEMOGLU; ROBINSON, 2020).

### 1.2.3 Desenvolvimento a Partir das Capacidades e Liberdades Substantivas

Por fim, passa-se a tratar de um tópico sobre desenvolvimento que, embora possua uma abordagem um pouco diferente da institucionalista, apresenta reflexos práticos bastante convergentes, qual seja, a visão de Amartya Sen quanto ao desenvolvimento a partir das capacidades e liberdades substantivas. Devido à vastidão da obra do autor, bem como por esta não ser o marco teórico principal do trabalho, serão abordadas tão somente as temáticas que se mostram mais importantes para as averiguações que serão realizadas adiante, sobretudo na justificativa quanto à utilização dos indicadores que foram escolhidos para análise da trajetória de desenvolvimento do estado do Pará.

Folloni (2020) destaca que o aporte teórico de Sen rejeita preceitos do utilitarismo, os quais teriam forte influência não somente no pensamento econômico, mas também na Ética, na Filosofia Política e na Filosofia do Direito. Nesse tocante, Folloni (2020, p. 107) destaca, de forma sintética, as principais características do utilitarismo que são destacadas por Amartya Sen, evidenciando um caráter reducionista de tal linha teórica:

Diferenças de maior ou menor relevância à parte, há, segundo Amartya Sen, três elementos comuns nas vertentes utilitaristas. Um elemento é o consequencialismo: teorias utilitaristas avaliam ações ou estados de coisas exclusivamente com base em suas consequências. Outro elemento é o “welfarismo” (*welfarism*), o princípio segundo o qual se deve avaliar determinada conduta ou situação conforme a produção de utilidades individuais. O terceiro é o *ranking* pela soma (*sum ranking*): a melhor ação ou situação é aquela que proporciona uma maior quantidade de utilidades individuais. Esses três elementos, em conjunto, compõem a base informacional do utilitarismo: essa doutrina considera apenas as consequências, sob o ponto de vista das utilidades, de modo quantitativo. Todo o restante fica excluído de suas ponderações.

A partir disso, Folloni (2020) destaca que Amartya Sen passa a analisar elementos negligenciados pelo utilitarismo, partindo do pressuposto de que uma análise mais coerente deveria levar em conta ao menos dois fatores, os quais se mostrariam interdependentes: (a) o grau de bem-estar provocado nas pessoas em razão de certas medidas tomadas; e (b) a condição de agente inerente a cada indivíduo, ou seja, sua possibilidade individual de “[...] compreender a realidade, valorá-la, tomar decisões e implementar ações” (Folloni, 2020, p. 110). Desse modo, Amartya Sen, ao considerar a condição de agente, distancia-se das acepções inexoravelmente autointeressadas, pressupostas pelo utilitarismo, dando abertura ao

entendimento de que as pessoas muitas vezes dão valor a coisas outras que não somente seu próprio bem-estar (Folloni, 2020).

Nesse sentido, Sen (2001) critica, por exemplo, a tradição utilitarista de desconsiderar a mensuração do grau de liberdade que as pessoas detêm para buscar suas realizações, considerando-se mais importante a realização em si e tornando a liberdade um instrumento meramente secundário. Nesse aspecto, o autor aduz que “[...] os recursos que uma pessoa tem, ou os bens primários que ela detém, podem ser indicadores bastante imperfeitos da liberdade que essa pessoa realmente disfruta para fazer isso ou aquilo” (SEN, 2001, p. 75). Sen (2001) exemplifica, afirmando que mesmo possuindo um determinado patamar de renda (ou seja, recursos) uma pessoa vai, mesmo assim, depender daquilo que está disponível para compra no mercado (ou seja, sua liberdade está limitada às oportunidades efetivamente disponíveis).

Assim, na visão de Amartya Sen, a liberdade passa a ser um dos elementos primordiais para o desenvolvimento, o qual passa a ser concebido como um processo de expansão de liberdades reais das quais as pessoas disfrutam (SEN, 2010; COSTA, 2020). Tais liberdades se referem àquelas necessárias para alcançar objetivos e finalidades importantes para o bem-estar de alguém, ainda que os objetivos em questão não se refiram à própria figura do indivíduo, mas fins outros, tais como a liberdade de seu país ou a prosperidade de sua comunidade (SEN, 1993).

Dessa forma, para Sen (2010), as liberdades substantivas, tais como a liberdade de participação política ou oportunidade de receber educação básica, são componentes constitutivos do desenvolvimento. O autor também observa que as liberdades não são apenas fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais, de modo que, com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem delinear seus próprios destinos, deixando de ser vistos como meros favorecidos passivos de programas de desenvolvimento (SEN, 2010).

Nesse passo, Sen (1993) ressalta que a prosperidade econômica é apenas uma das maneiras de se enriquecer a vida das pessoas, de modo que o mero incremento da riqueza econômica pode não ser eficaz para a consecução de finalidades sociais realmente valiosas. Isso, porque aquilo que as pessoas conseguem realizar seria consequência das oportunidades econômicas, liberdades políticas e poderes sociais dos quais dispõem, além de condições pessoais, tais como saúde e educação (SEN, 1993).

Além da liberdade, outro fator enfatizado na teoria de Sen é a capacidade, a qual consistiria em “[...] um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro” (SEN, 2001, p. 80). Cavalcanti (2019) ressalta que a abordagem das capacidades como elemento de análise do desenvolvimento foi apresentada por

Amartya Sen em 1979, em sua conferência intitulada “*Equality of What?*”, na qual o autor em questão faz uma reflexão sobre que parâmetros deveriam ser considerados para se falar em igualdade ou desigualdade no meio social. Naquela oportunidade o autor propôs, de forma bastante inovadora, que as capacidades eram os elementos mais importantes a serem igualados na sociedade (CAVALCANTI, 2019).

Sen (1993) aduz que as capacidades representam a combinação de alternativas que delimitam o poder real de escolha que um indivíduo possui para alcançar seus objetivos, considerando-se, também, que o ato de escolher, em si, pode representar um substancial componente do viver. A capacidade, em suma, pode ser encarada como um reflexo da liberdade substantiva (SEN, 1993). Nesse passo, o desenvolvimento humano deve estar associado ao aumento das liberdades e capacidades de realização que são mais importantes para a vida de cada indivíduo (SEN, 1993). O autor (SEN, 2001, p. 76) é ainda mais enfático, afirmando que “[...] se estamos interessados na liberdade de escolha, então temos que considerar a escolha que uma pessoa de fato tem, e necessitamos pressupor que os mesmos resultados seriam obtidos levando-se em conta os recursos sobre os quais essa pessoa tem controle.”

O pensamento de Amartya Sen colabora, portanto, para reforçar a ideia de que diversos fatores devem ser considerados na análise do nível ou das trajetórias de desenvolvimento. Por esse motivo, no capítulo que tratará da verificação do impacto das normas de gestão fiscal responsável no desenvolvimento do estado do Pará, serão levados em consideração não só fatores de cunho estritamente econômicos, mas condições que representem o efetivo incremento das capacidades e liberdades substantivas da sociedade paraense.

De todo modo, é importante destacar que o cunho econômico também não pode ser desprezado, já que é também um meio indispensável para o alcance das liberdades substantivas. Especificamente com relação à liberdade econômica, Attílio (2020) realizou, recentemente, interessante estudo empírico sobre o tema, tendo analisado a relação entre crescimento e liberdade econômica – esta baseada no índice de liberdade econômica do Fraser Institute –, entre 1970 e 2014, considerando-se dados relativos a 107 países.

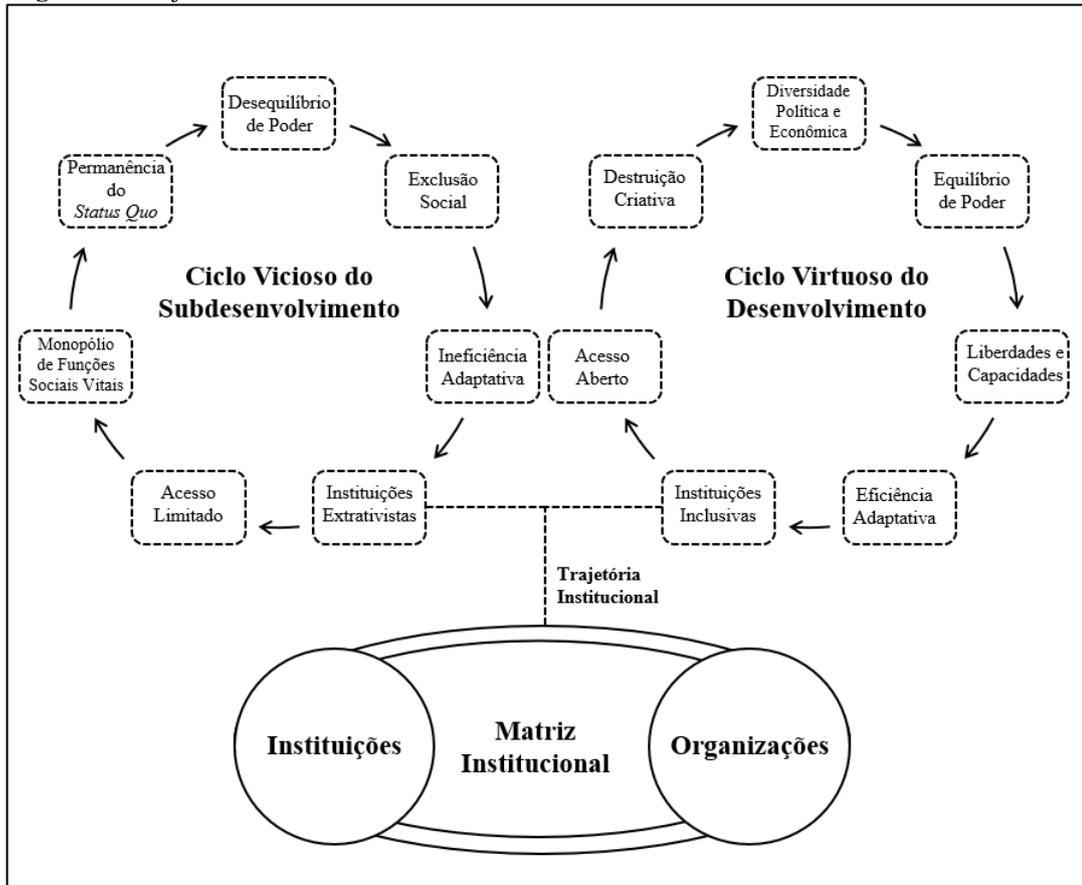
O autor conclui, por meio de minuciosa análise econométrica, que a liberdade esteve fortemente associada com a prosperidade das nações investigadas, refutando alguns argumentos políticos de caráter protecionista, os quais têm, pouco a pouco, se difundido na atualidade. De acordo com dados disponibilizados pela Heritage Foundation (2022), o Brasil encontra-se na 133ª posição, dentre os 177 países incluídos no Ranking, o qual leva em consideração cinco pilares: Estado de Direito, Tamanho do Governo, Eficiência Regulatória e Abertura de Mercado. Obviamente, a ausência de liberdade econômica, conforme as teorias apresentadas,

acaba por impactar em outras liberdades substantivas e em toda a matriz institucional. Nesse caso, a tendência é que regiões menos desenvolvidas – como é o caso da Amazônia Legal – sejam ainda mais impactadas, conforme será melhor abordado no Capítulo 3 desta Dissertação.

### **1.3 Síntese do Capítulo**

A Nova Economia Institucional, sobretudo com as contribuições de Douglass North, propiciou uma nova forma de encarar a trajetória das sociedades rumo ao desenvolvimento ou ao subdesenvolvimento, não somente promovendo uma releitura dos tradicionais elementos econômicos já consagrados no âmbito da teoria neoclássica, mas também agregando preceitos jurídicos, sociológicos, antropológicos e, sobretudo, políticos.

Mesmo após o falecimento do autor mencionado, suas ideias ainda continuam a inspirar importantes pesquisas na área, como aquelas desenvolvidas por James Robinson e Daron Acemoglu. Já as ideias de Amartya Sen, embora não sejam tradicionalmente classificadas como neoinstitucionalistas, mostram-se bastante convergentes com os ideais da NEI, sobretudo pelo fato de atribuir inegável importância à inclusão social (por intermédio das capacidades e liberdades substantivas). A Figura 1, a seguir, ajuda a explicar e inter-relacionar, sinteticamente, as ideias abordadas no capítulo:

**Figura 1** – Trajetórias de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base nas ideias de North (1992, 1993, 2014), North *et al.* (2013), Acemuglu e Robinson (2012, 2020), bem como Sen (1993, 2001, 2010).

De acordo com as teorias até aqui expostas, observa-se que as sociedades experimentam diferentes itinerários institucionais, de acordo com o modo de interação das instituições em voga e da atuação das organizações inseridas na respectiva matriz institucional. Entretanto, a classificação de tais sociedades em desenvolvidas e subdesenvolvidas pressupõe a existência de características minimamente comuns. Nesse sentido, as sociedades desenvolvidas trilham uma trajetória que as levam a percorrer um círculo virtuoso, enquanto a trajetória das subdesenvolvidas faz com que estas se mantenham presas a um círculo vicioso.

O círculo vicioso inicia-se com a predominância de instituições extrativistas, as quais limitam o acesso a novos agentes políticos e econômicos, garantindo o monopólio dos bens sociais mais importantes às elites que compõem a coalizão dominante e, conseqüentemente, a permanência do *status quo*. Em decorrência disso, existe um desequilíbrio de poder entre sociedade e Estado, seja pela total ausência deste no que tange à condução das interações socioeconômicas, incluindo o controle da violência (Estados fracos); seja pela utilização

indevida de seu poderio para o atingimento de objetivos que não visam ao bem comum e ao interesse público (Estados despóticos). Ou, ainda, um Estado inerte (Leviatã de papel)

Tal processo desencadeia uma exclusão social generalizada, já que a maioria da população não goza de capacidades ou liberdades substantivas suficientes para exigir do Estado o cumprimento de seu papel institucional. Consequentemente, caracteriza-se uma situação de ineficiência adaptativa, fomentada sobretudo pela ausência de agentes suficientemente capacitados a utilizar seus respectivos talentos em prol da resolução de problemas, ou, caso existam agentes habilitados para tanto, estes são impedidos de competir livremente nas arenas políticas e econômicas, de modo que a sociedade permanece à mercê da atuação patrimonialista e clientelista de pequenos grupos que detêm o poder. Tal ineficiência adaptativa implica em altos custos de transação política e econômica, o que tende a comprometer inclusive o progresso econômico de longo prazo. Ademais, só há espaço para a predominante criação ou manutenção de mais instituições extrativistas, mantendo-se o ciclo.

Já o círculo virtuoso, experimentado pelas sociedades desenvolvidas, começa com as instituições inclusivas, as quais propiciam a abertura de acesso para novos agentes políticos e econômicos, incentivando, assim, a destruição criativa que vai garantir uma sociedade plural e empoderada. Nesse sentido, surge uma situação de equilíbrio de forças entre o Estado e a sociedade, na medida em que enquanto aquele passa a assumir novas responsabilidades institucionais, esta passa a buscar mecanismos para controlar o poder estatal. Dessa forma, é garantida a manutenção da inclusão social, já que a população, de modo geral, passa a ter capacidades e liberdades substantivas suficientes para influenciar de forma mais decisiva nas arenas políticas e econômicas, bem como a barrar governos com inclinações ditatoriais ou que priorizem os interesses de determinados grupos. Alcança-se, com isso, um estágio de eficiência adaptativa, o qual propicia a manutenção ou o surgimento de novas instituições inclusivas, as quais irão dar nova vida ao ciclo.

Encaixando tais preceitos no objeto da pesquisa, é forçoso observar que se mostra necessário averiguar que instituições informais marcaram a trajetória institucional paraense, na medida em que elas podem ter contribuído sobremaneira para os modelos mentais compartilhados por gestores estaduais no campo político e econômico. Obviamente, tais instituições não se formaram de maneira isolada, já que a história do Pará está inexoravelmente inserida no contexto de ocupação e exploração econômica da região amazônica, motivo pelo qual a gênese institucional desta também importa.

As normas de gestão fiscal responsável são, inegavelmente, as normas formais mais relevantes para a presente pesquisa. Entretanto, o federalismo também acaba por ocupar lugar

de destaque, já que se revela como um dos pilares da matriz institucional brasileira na realidade pós-1998. Isso porque muitas decisões importantes para a realidade estadual e local são tomadas nas arenas políticas do poder central, o que inclui as próprias normas de gestão fiscal. Nesse sentido se mostra importante, primeiramente, um estudo de cunho mais geral, para que se verifique se tais instituições têm natureza tipicamente inclusiva. Em seguida, será imperioso observar se não houve eventual deturpação delas na realidade nacional, de modo que tenham se tornado, de alguma forma, extrativistas.

Em outras palavras, será necessário observar se as normas de gestão fiscal responsável, no contexto do federalismo, têm implicado, efetivamente, em incentivos para a mudanças dos modelos mentais compartilhados por agentes econômicos, agentes políticos e sociedade em geral; se têm colaborado para o equilíbrio de poder entre a sociedade e o Estado; se têm implicado na abertura de acesso para inovações no campo das decisões políticas; se têm incrementado as capacidades e liberdades substantivas dos cidadãos no que tange ao controle das ações estatais; se são um mecanismo de eficiência adaptativa para os gestores públicos estaduais; se os custos de transação que lhes são inerentes são convertidos, de forma proporcional, em benefícios para a sociedade.

## 2 FEDERALISMO E GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

A Gestão Fiscal responsável, conforme já observado, compõe o principal elemento do objeto da presente pesquisa. Na realidade brasileira, contudo, estudos mais aprofundados a esse respeito, e que envolvam a realidade de entes subnacionais, requerem também a análise de nuances relativas ao próprio pacto federativo. Isso porque a União possui vasta competência para regulamentar questões relacionadas aos campos orçamentário e financeiro em nível nacional, resultando, portanto, em um grande poder de influência na realidade estadual.

Por outro lado, há de se reconhecer que normas relativas à gestão fiscal responsável, bem como o modelo de Estado federal, não são instituições genuinamente brasileiras, de modo que sua incorporação ao cenário institucional nacional exigiu certas adaptações. Nesse sentido, vale a pena investigar, ainda que rapidamente, o contexto histórico-institucional internacional de surgimento e propagação do federalismo e dos preceitos relativos à gestão fiscal responsável, na medida em que tais fatos podem colaborar para uma melhor compreensão dos rumos peculiares que tais instituições tiveram na trajetória nacional.

Isso posto, passa-se, inicialmente, a investigar, em linhas gerais, os aspectos mais relevantes do modelo de Estado federal, para que, em seguida, sejam esmiuçados aspectos relativos à gestão fiscal responsável dentro da dinâmica do capitalismo global.

### 2.1 Contextualização Histórico-Institucional do Modelo Federalista

Watts (1998) assevera que os termos *federalismo*, *sistema político federal* e *federação* resultam profunda confusão conceitual no meio acadêmico. O autor esclarece que a expressão “federalismo”, em uma acepção normativa – a exemplo daquela contida na obra clássica *The Federalist* – corresponde a uma busca comum e concreta de certos objetivos compartilhados por uma totalidade de cidadãos, ao mesmo tempo em que as unidades federadas, no que tange a outros propósitos, permanecem resguardando a própria autonomia (WATTS, 1998).

Nesse sentido, Lizeiro (2017) afirma que o federalismo seria uma pré-condição hábil a resultar em um Estado federal. O autor alerta, entretanto, que muitas vezes a forma federativa pode estar formalmente instituída, sem que haja um federalismo efetivamente reinante, a exemplo das Constituições brasileiras de 1937 e 1967 (LIZEIRO, 2021). Nesse passo, conforme

os esclarecimentos de Grau (2014), o federalismo estaria no plano do *direito pressuposto*, enquanto o Estado federal estaria no plano do *direito posto*<sup>11</sup>.

Já o sistema político federal seria um termo descritivo, referindo-se ao gênero de organização política que é marcado pela combinação de regras compartilhadas e autoadministração, desdobrando-se em variadas espécies, tais como uniões constitucionais descentralizadas, federações, confederações e ligas (WATTS, 1998). O termo federação, portanto, na visão de Whatts (1998), refere-se a uma espécie do gênero sistema político federal, compreendendo uma composição política que conjuga unidades constituídas e um governo geral, cada qual possuindo poderes delegados pelo povo por meio da Constituição e autoridade para lidar diretamente com os cidadãos, exercendo competências legislativas, administrativas e fiscais.

Elazar (1987) explica que muitos filósofos, teólogos e cientistas políticos têm reconhecido que as primeiras conotações pertinentes à expressão *federal* correspondem a propósitos teológicos, com origem em narrativas bíblicas referentes à relação paternal entre Deus e o homem. Tal relação, por sua vez, deu origem à ideia de vínculo pactual familiar, o qual foi seguido pelo surgimento de organismos políticos e, posteriormente, de conjunturas políticas mais abrangentes (ELAZAR, 1987). Nesse sentido, o primeiro sistema federal a se ter notícia corresponderia às tribos israelitas, no século XIII a.C., com duração de mais de setecentos anos, havendo inclusive relatos bíblicos de elementos de cunho constitucional, a exemplo da Torá de Moisés (ELAZAR, 1995).

Elazar (1995) menciona outras uniões estatais históricas que também se assemelhariam ao sistema federalista, tais como as ligas helenísticas gregas ou a República Romana. Entretanto, conforme relembra Ribeiro (2018), os Estados Unidos da América (EUA) são o primeiro exemplo de implementação de uma federação em sua acepção moderna, a partir da promulgação da Constituição americana em 1787. Essa seria uma forma de evitar a fragilidade inerente à forma confederativa, considerando-se que várias confederações chegaram a se formar, contudo, foram dissolvidas ao longo da história (SOARES; MACHADO, 2018).

A esse respeito, Dallari (2019) observa que o relacionamento entre as treze colônias americanas e a Inglaterra chegou a um ponto insustentável, motivo pelo qual aquelas se autodeclararam, em 1776, solenemente livres e independentes, passando a assumir a forma

---

<sup>11</sup> Na visão de Grau (2014), ao instituir normas jurídicas (o direito posto), o Estado está tão somente transformando relações jurídicas pré-existentes (o direito pressuposto) em direito positivo. Nessa perspectiva, o direito pressuposto seria um produto cultural, ou melhor, a síntese de padrões culturais de uma sociedade, refletindo valores produzidos nas demais instâncias da estrutura social (política, religiosa, ideológica, dentre outras) (GRAU, 2014).

jurídica de Estados. Alguns anos depois, em 1781, foi assinado um tratado, conhecido como Artigos de Confederação, sinalizando uma aliança entre aquelas ex-colônias britânicas. Entretanto, diante da vulnerabilidade de tal união, chegou-se à conclusão, em 1787, na Convenção de Filadélfia, que seria necessário aperfeiçoar os Artigos de Confederação, o que acabou culminando na adoção da forma federativa, criando-se um verdadeiro Estado federal estadunidense (DALLARI, 2019). O federalismo, a partir de então, serviu de solução para outras nações confederadas que possuíam dificuldades para estabilizar suas fronteiras internas, a exemplo da Suíça, da Argentina e da Venezuela (SOARES; MACHADO, 2018).

O Século XVIII presenciou assim, na visão de Elazar (1995), uma redescoberta da teoria federal, tanto com trabalhos relativos às confederações, tais como aqueles engendrados por Montesquieu e Rousseau, quanto com produções dos fundadores dos Estados Unidos da América, neste caso, por meio da obra *The Federalist*, uma coleção de ensaios que explicavam e propagavam a adoção da Constituição de 1787.

No Século XIX, por sua vez, ocorreu um interesse na Europa por destrinchar as particularidades do modelo federalista, o que desencadeou, na visão de Elazar (1995), o surgimento de quatro correntes teóricas europeias. A primeira delas, exemplificada pelo trabalho de Alexis Tocqueville, tentava compreender os pontos fracos e fortes da experiência americana. A segunda corrente, desenvolvida principalmente por estudiosos da linguagem política alemã, preocupavam-se com os problemas e possibilidades da incorporação do federalismo em países germânicos.

Uma terceira, por sua vez, a qual Elazar (1995) exemplifica por meio dos trabalhos de Pierre-Joseph Proudhon, era pautada na tradição francesa e defendia uma teoria federal mais ampla, que incluísse uma forte dimensão político-social, de modo a se construir um mundo mais harmônico e com traços cooperativos. Uma vertente mais extrema desta corrente seria representada pelos anarquistas russos, os quais queriam suprimir toda a autoridade coercitiva, eliminando os governos.

Por fim, a quarta corrente surgiu no Império Britânico, por meio de teorias relacionadas ao federalismo imperial e ao atingimento de um objetivo mais restrito, qual seja, o de transformar o Império Britânico em um sistema federalista global. Tal corrente teria influenciado a formação de novas federações do Século XIX, tais como o Canadá e, posteriormente, Austrália (ELAZAR, 1995).

Ribeiro (2018) relembra, ainda, que o federalismo pautou-se originalmente em um modelo dualista, marcado por uma rígida divisão de competências entre o poder central e os entes subnacionais, como foi o caso dos EUA até a segunda década do século XX, ou do Brasil

sob a égide da Constituição de 1891. Entretanto, após a crise de 1929 e a tentativa de implantação do *New Deal*, surge um novo modelo federalista, qual seja, o federalismo cooperativo, no qual existiria uma maior intervenção do Estado na economia, com vistas a garantir um modelo estatal de bem-estar social, sustentado por ações realizadas pela União em cooperação com as unidades federadas (RIBEIRO, 2018).

Soares e Machado (2018) observam que, atualmente, a existência de vinte e cinco nações federalistas pode até representar uma parcela diminuta no universo de países do mundo. Entretanto, as federações contemporâneas se destacam em extensão territorial e em nível de riqueza, de modo que entre as quinze maiores economias do mundo em 2021, de acordo com o critério de PIB adotado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), oito delas são países federalistas, quais sejam: Estados Unidos (1°); Alemanha (4°), Índia (6°), Canadá (9°), Rússia (11°), Austrália (12°), Brasil (13°) e México (15°) (SOARES; MACHADO, 2018; ALVARENGA, 2022).

Affonso (2003, p. 4) observa, ainda, algumas determinantes histórico-institucionais que explicam a propagação do federalismo e, de modo geral, a descentralização político-administrativa ao redor do mundo, quais sejam: “[...] o desmoronamento do chamado “socialismo real”, a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo nos países do terceiro mundo e a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos”. O autor acrescenta também a ascensão do pensamento neoliberal, bem como o fenômeno da globalização do capital e o enfraquecimento regulatório dos Estados nacionais em decorrência da formação de *region states*, ou seja, espaços econômicos regionais que, conectados por uma economia internacionalizada, acabam por vezes ficando fora do controle do Estado-nação (AFFONSO, 2003).

Feitas algumas observações gerais sobre o contexto histórico-institucional do federalismo, necessário se faz abordar as principais características do modelo de estado em questão. Embora, como observa Anderson (2009), exista grande heterogeneidade de conjunturas relativas ao federalismo, é possível traçar, em linhas gerais, elementos que se mostram minimamente comuns para a sustentação da forma de Estado federal.

Conforme já ressaltado anteriormente, o Estado federal nasce, antes de tudo, a partir de uma efetiva predisposição sociopolítica para tanto (LIZEIRO, 2017). Contudo, para que um Estado se solidifique como federação, é necessário que haja uma decisão constituinte, ou seja, um pacto formalizado dentro de um texto constitucional (HORTA, 2004). Dessa forma, as constituições escritas tornam-se elementos fundamentais para a formação de federações, já que

nelas constarão a estrutura fundamental da organização federal, além das competências próprias do Estado federal como um todo (BONAVIDES, 2000; ANDERSON, 2009).

Por esse motivo, Bonavides (2000) afirma que enquanto as confederações são estabelecidas por meio de uniões de direito internacional, as federações se consubstanciam em agregações político-territoriais de direito constitucional. Nesse passo, o Estado federal seria composto por uma integração harmônica de diversas subunidades desprovidas de soberania externa (já que esta fica restrita à União Federal), mas dotadas de certo grau de independência e autogoverno, nos limites de suas respectivas competências, delineadas pela Constituição (BONAVIDES, 2000; DALLARI, 2019; WATTS, 1998).

Em decorrência disso, uma característica bastante marcante do modelo de Estado federal é a inexistência do direito de secessão por parte das unidades federativas, ou seja, predomínio do princípio da indissolubilidade do vínculo federativo (SENISE, 2011). Isso é uma das grandes diferenças entre a federação e a confederação, na medida em que nestas os Estados aderentes podem livremente romper alianças com a agregação inicialmente formada, o que confere certo grau de precariedade a tais agrupamentos político-estatais (SOARES; MACHADO, 2018).

O poder constitucional é, assim, dividido entre o poder central e os entes subnacionais, não havendo relação hierárquica, mas tão somente uma estrutura de segmentação administrativa relacionada à execução de serviços e políticas públicas, ou seja, uma verdadeira descentralização política integrada por múltiplos centros de decisão (CÂMARA, 1981; DALLARI, 2019; WATTS, 1998). Por consequência, os entes subnacionais detêm competência legislativa própria, resultando em uma multiplicidade de ordenamentos jurídicos: por um lado, o ordenamento composto por normas federais de caráter nacional (cujos destinatários são todos os entes federativos e respectivos cidadãos); por outro, os ordenamentos jurídicos parciais (aplicáveis no âmbito da circunscrição dos respectivos entes federados) (LIZEIRO, 2017).

Entretanto, considerando-se que as decisões tomadas pelo governo central tendem a reverberar na conjuntura político-social dos entes subnacionais, mostra-se imprescindível, em uma federação, que os entes federativos subnacionais participem ativamente da vida política da nação (BONAVIDES, 2000). Ademais, a capacidade de influência das unidades federadas deve ser minimamente equilibrada, sob risco de o sistema inteiro fracassar, a exemplo do que ocorreu na Alemanha Imperial, no século XIX, onde a supremacia da Prússia impedia que outros estados proovessem lideranças nacionais (ELAZAR, 1995).

As políticas públicas, em um Estado federal, devem ser elaboradas e implementadas por meio de negociações, sendo necessária a existência de arranjos institucionais para

participação das unidades federadas na tomada e execução de decisões que digam respeito ao sistema como um todo, o que geralmente ocorre por meio das Câmaras Altas ou Senados (ANDERSON, 2009; ELAZAR, 1987). Um ponto relevante a esse respeito, na visão de Elazar (1995), é a influência dos entes subnacionais no processo de alteração da Constituição, o que deve ocorrer por meio de aprovações oriundas de uma maioria qualificada, refletindo a própria divisão do poder estatal.

Obviamente, de nada adianta a autonomia dos entes subnacionais se estes não dispuserem de meios e recursos para a concretização de suas decisões e, de modo geral, exercer suas incumbências constitucionais. Mostra-se, desse modo, necessário que as receitas sejam distribuídas de maneira equitativa, para que haja, no âmbito de cada ente, um equilíbrio entre encargos e rendas auferidas (DALLARI, 2019). Considerando-se a impossibilidade de previsão exata das necessidades financeiras de cada esfera de governo, Watts (1998) ressalta a importância dos sistemas de transferências intergovernamentais para correção de distorções desta natureza, ao mesmo tempo em que ressalta que os arranjos fiscais têm sido um dos aspectos mais contenciosos das relações intergovernamentais federais.

Oliveira (2019) faz um contraponto interessante, ao interrelacionar o federalismo com a concretização dos direitos fundamentais e sociais. Para o autor em questão, é importante estar consciente de que a forma de Estado não levará uma nação, necessariamente, a ser mais bem-sucedida com relação à implementação de tais direitos. Isso porque, para o referido autor, a forma de Estado, em si, não é um instrumento de concretização dos direitos fundamentais e sociais, pois o mais importante é a forma como as políticas públicas são aplicadas por determinado Estado.

Outro aspecto do federalismo relevante para esta pesquisa diz respeito a relação entre este e a Democracia. Quanto a isso, Ribeiro (2018) afirma que, ao fundamentar a descentralização do poder, o federalismo acaba por legitimar tomadas de decisão democráticas, ao passo em que estas ocorrem de maneira mais próxima ao cidadão, facilitando a fiscalização e controle das ações governamentais, bem como impulsionando a própria influência popular nas deliberações estatais.

Nesse passo, Dallari (2019) assevera que as federações são incompatíveis com regimes ditatoriais, já que estes geralmente são caracterizados pela concentração do poder político. Nesse passo, em Estados federais nos quais se instalaram ditaduras, a exemplo da Alemanha sob o comando de Hitler, ou da Argentina sob o comando de Perón, o modelo federativo existia apenas no plano formal, já que, na prática, tais governos operavam como verdadeiros Estados unitários (DALLARI, 2019).

No que tange à relação entre os entes de uma federação, Ribeiro (2018) invoca o princípio da conduta amistosa federativa, atribuindo a ele primazia no que tange à possibilitação de convivência harmônica entre tais entes. Segundo Hesse (1998), tal princípio (também chamado de “fidelidade para com a federação”) exige, tanto do poder central quanto dos estados-membros, não somente o cumprimento de seus respectivos deveres constitucionais, mas também condutas concretas que representem amistosidade para com os demais entes.

Compreendidas as características gerais do Estado federal, mostra-se apropriado discutir algumas classificações relativas ao modelo em questão, de acordo com alguns critérios que têm sido vastamente utilizados pela literatura acadêmica a esse respeito. A primeira distinção a ser feita é entre os tipos de Estado federal e Unitário. Nesse ponto, tem-se que o Estado federal se distingue do estado Unitário por apresentar pelo menos dois níveis de governo, o que pressupõe a descentralização do poder político para o nível subnacional (SOARES; MACHADO, 2018). Nesse sentido, o Estado unitário é definido pela centralização política, com concentração privativa de poder no governo central, assegurando-se relações de hierarquização e subordinação entre este e as demais unidades territoriais, permitindo-se que o poder central tome decisões vinculantes a todos os cidadãos sem que haja, em tese, limitações relativas a distribuições de competências entre distintas pessoas políticas (SOARES; MACHADO, 2018).

Os Estados federais, no que tange ao processo de conformação político-territorial, podem formar-se por meio de agregação ou de segregação. A agregação se dá quando os estados membros já possuíram soberania própria anteriormente, tendo abdicado desta em prol do atingimento de objetivos comuns, o que geralmente resulta em uma resistência maior à centralização política (AWAZU, 2012). No federalismo por segregação, há uma aspiração por descentralização política ou eficiência na sua organização político-administrativa, o que resulta no alargamento das competências e da autonomia dos entes subnacionais (AWAZU, 2012).

No que tange à distribuição de poder, o federalismo pode ser classificado em dual e cooperativo. No primeiro caso, existe uma divisão mais rígida de competências entre o poder central e os entes federados, as quais geralmente são delimitadas pela Constituição, havendo, assim, dois campos de poder bem delimitados (CÂMARA, 1981). A partir disso, as unidades federativas passam a conduzir seus próprios programas e prestar seus próprios serviços, de modo que o poder central dispõe das competências estatais gerais mais relevantes (ANDERSON, 2009; AWAZU, 2012; CÂMARA, 1981). Nesse contexto, a concessão de determinadas competências aos estados-membros acaba por excluir a possibilidade de o poder central atuar no mesmo campo (AWAZU, 2012).

Já no caso do federalismo cooperativo, há uma colaboração entre todas as esferas de poder, mediante mecanismos de formatação de planos para a resolução conjunta de problemas socioeconômicos (CÂMARA, 1981). Tal espécie de federalismo está intimamente ligado ao princípio da subsidiariedade, pelo qual aceita-se que devem ser reservadas às coletividades inferiores todas as competências e poderes os quais seja capaz de exercer eficazmente, de modo que a esfera de governo superior deve atuar subsidiariamente, nos campos remanescentes (AWAZU, 2012; CAMARGO, 2020; LIZEIRO, 2021; RAMOS, 2013).

Dallari (2019) faz uma interessante exposição sobre como os EUA, berço do federalismo, evoluíram da categoria dual para a cooperativa. Segundo o autor em questão, mudanças conjunturais importantes no século XX, tais como as sucessivas crises financeiras e as grandes guerras mundiais, modificaram severamente o papel dos EUA na geopolítica global. Assim sendo, o país necessitava de um governo federal com força e soberania suficientes para a tomada de decisões rápidas envolvendo interesses da totalidade de seu povo, concebendo-se ao federalismo já instalado um caráter mais centralizador e intervencionista (DALLARI, 2019).

No que tange ao balanceamento de forças entre o poder central e os entes federados, o federalismo pode ser classificado como de integração ou de equilíbrio. O federalismo de integração ocorre quando, mesmo sob revestimento formal de existência de federalismo cooperativo, a autonomia das unidades federativas acaba, na verdade, submetida a expressivas intervenções da União (AWAZU, 2012; SENISE, 2011). Já o federalismo de equilíbrio representaria uma tentativa de neutralização das diferenças regionais da federação (SENISE, 2011).

A esse tocante, Senise (2011) sustenta que o federalismo de equilíbrio pode ser ramificado em duas subespécies: o federalismo de equilíbrio simétrico e o federalismo de equilíbrio assimétrico. Nos casos em que a Constituição concebe tratamento razoavelmente igualitário entre todos os entes federativos, o federalismo será simétrico; por outro lado, se os estados forem tratados de acordo com suas respectivas peculiaridades e necessidades, então o federalismo será do tipo assimétrico (SENISE, 2011).

Lizeiro (2021) explica que a assimetria no Estado federal pode se manifestar de duas formas, quais sejam, a assimetria de fato e a assimetria de direito. A primeira corresponderia à heterogeneidade relativa às próprias pré-condições de assimetria federativa, ou seja, diversidades de natureza cultural, territorial, socioeconômica e demográfica. Já a segunda estaria relacionada ao ordenamento jurídico das unidades federativas, bem como a forma como elas são tratadas pela ordem constitucional federal (LIZEIRO, 2021).

Lizeiro (2021) também demonstra que, ao contrário do que é defendido por alguns estudiosos, a assimetria de direito não deve ser encarada como irregular ou anormal, na medida em que a utilização do modelo jurídico simétrico, em um Estado que apresenta severas assimetrias de fato, pode acarretar desigualdades entre as unidades federativas. Nesse sentido, benefícios da assimetria de direitos poderiam ser verificados em países como o Canadá, em que a assimetria de direito foi essencial para a integridade de um Estado federal composto por uma população dividida entre francófonos e anglófonos.

## **2.2 Aspectos Gerais da Gestão Fiscal Responsável na Dinâmica Capitalista**

Os variados e sucessivos ciclos do capitalismo, os quais foram caracterizados por períodos de crescimento econômico seguidos de momentos críticos de recessão, serviram para realçar o papel do Estado nas diversas conjunturas socioeconômicas vivenciadas e enfatizar o caráter globalizante da economia mundial. Nesse ponto, vê-se necessário analisar de que forma a gestão fiscal responsável foi sendo encarada nesse processo gradual e constante.

Conforme relembram Araújo e Bresser-Pereira (2018), o capitalismo, embora seja mundialmente hegemônico já há alguns séculos, não se mostra homogêneo ao longo da história, haja vista ter comportado diversidade de formas, a depender das concepções econômicas e projetos políticos mais bem aceitos em cada período. Assim sendo, desde sua adoção e de seus primeiros esboços teóricos, o capitalismo vem passando por transformações estruturais e circunstanciais que acabam por reverberar na matriz institucional dos Estados capitalistas.

Uma das primeiras grandes fases do capitalismo moderno costuma ser apresentada, pela literatura especializada, como associada ao amadurecimento do liberalismo político e econômico, a partir do advento do Renascimento, o qual era pautado em ideias humanistas e opunha-se às monarquias absolutistas e ao mercantilismo, os quais, por sua vez, eram característicos da fase mais primitiva do capitalismo (MELO, 2020; ORSO, 2021). Bresser-Pereira (2011, p. 6) sintetiza bem algumas das consequências relativas ao início da difusão do capitalismo:

A revolução capitalista é a transformação fundamental da história humana depois do surgimento da agricultura e da passagem das sociedades nômades para as sedentárias e a formação das primeiras civilizações ou impérios. No plano econômico, a revolução capitalista deu origem ao capital e às demais instituições econômicas fundamentais do sistema – o mercado, o trabalho assalariado, os lucros, e o desenvolvimento econômico. No plano científico e tecnológico, é o tempo da transformação de uma sociedade agrícola letrada em uma sociedade industrial. No plano social, é o momento de duas novas classes sociais: a burguesia e a classe trabalhadora. No plano político, a revolução capitalista deu origem às nações e ao Estado moderno, e, somando a esses dois fenômenos um território, ao Estado-nação.

A influência do pensamento liberal nos primórdios do capitalismo, sobretudo a partir das ideias de Adam Smith, passaram também a ter reflexos diretos sobre a forma de atuação do Estado moderno. O liberalismo econômico passou a defender o papel protagonista do mercado na condução das forças produtivas e na distribuição de renda, de modo que ao Estado estaria reservada a função de propiciar condições apropriadas para tanto (ARAÚJO; BRESSER-PEREIRA, 2018). Tal pensamento se manteve hegemônico entre grande parte das potências globais até 1929, quando a grande recessão mundial ocasionada pelo *crack* da Bolsa de Nova York fez surgir a necessidade de novas estratégias estatais para recuperação da economia, pois os princípios liberais clássicos já não mais correspondiam às expectativas (ORSO, 2021).

Paralelamente, a Revolução Russa de 1917 e a criação da União Soviética em 1922 também exigiam medidas severas para a salvação do capitalismo e contenção da difusão do socialismo real (ORSO, 2021). Nesse ponto, as proposições fiscais e monetárias de Maynard Keynes se mostraram, então, bastante inovadores e sedutoras para nações que estavam à beira do colapso, gerando uma espécie de consenso entre determinados países, tais como os EUA, países da Europa e Japão, de que era necessário focar, além do no crescimento econômico, em áreas importantes tais como saúde e educação, essenciais ao bem-estar da sociedade (HARVEY, 2005).

O planejamento público, em um sentido geral, também foi um aspecto que passou a ser mais bem observado pelas nações capitalistas. Conforme ressalta Fernandes (2012), a intensificação do crescimento urbano, entre o final do século XIX e início do século XX, a Inglaterra necessitou utilizar técnicas de planejamento público, a fim de ser capaz de promover um ordenamento territorial satisfatório. A partir de então, os modelos de planejamento se difundiram pelo mundo, passando a fazer parte da realidade dos mais diversos Estados nacionais, incluindo programações governamentais atinentes às esferas social e econômica (FERNANDES, 2012).

Em uma espécie de pacto entre a classe média industrial e a trabalhadora, em prol da reconstrução econômica pós-Segunda Guerra, iniciou-se a fase do liberalismo embutido, o qual conjugava ideais keynesianos e liberais, logrando-se relevante crescimento econômico durante as décadas de 1950 e 1960 (HARVEY, 2005; SOARES NETO; PINHEIRO, 2020). Conforme observa Harvey (2005), tal sistema conferiu alguns benefícios tais como a expansão dos mercados de exportação americana, japonesa, de países da América do Sul e de outros países do sudoeste da África, representando uma tentativa de exportar, também, desenvolvimento para a grande parcela de nações mundiais que se mostravam estagnadas.

Conforme observa Orso (2021), esse novo ciclo capitalista, iniciado em 1930, vivencia o *Welfare State*, o *New Deal*, o Plano Marshall e estende-se até a década de 1970. Isso porque o liberalismo embutido começou a desmoronar, tanto no âmbito das economias nacionais, como no plano internacional, a partir final dos anos de 1960, com o surgimento de sinais de múltiplas crises de acumulação de capital, além da crise do petróleo e rompimento do sistema cambial de Bretton Woods, em 1973, ocasionando-se uma situação generalizada e global de desemprego e inflação, a qual perdurou até boa parte da década de 1970 (HARVEY, 2005; HERMANN, 2006).

Iniciou-se, assim um movimento contrário às políticas keynesianas, marcado por um controle estatal regulatório sobre a economia, o que incluiria, se necessário, repressão a movimentos laborais e populares, com implantação de medidas de austeridade e até mesmo políticas de controle salarial (HARVEY, 2005). Ademais, no plano das políticas fiscais, o estoque da dívida pública passou a ser visto como uma medida alocativa ineficiente, bem como um motivo para a ineficácia anticíclica de políticas fiscais pautadas em déficits orçamentários (HERMANN, 2006).

O mundo capitalista pendeu, então, para uma neoliberalização, como resposta à situação caótica vivenciada, convergindo-se para uma nova ortodoxia que se tornou conhecida como “Consenso de Washington”, nos anos 1990 (HARVEY, 2005). Nesse contexto, as novas práticas e ideias econômicas começaram a predominar em organizações internacionais tais como o Banco Mundial e o FMI, os quais passaram a se posicionar contra o excessivo endividamento dos Estados com os quais tinha relações comerciais, passando a exigir deles limitações e austeridade orçamentária (HARVEY, 2005).

Baruco (2005) destaca que a implantação de um receituário de cunho neoliberal na América Latina já ocorria desde a década de 1970, de modo que o Chile teria sido o primeiro país a implementá-lo, após o golpe militar de 1973, tendo sido seguido pelo Uruguai (1974) e pela Argentina (1976). Entretanto, considerando-se os reflexos da crise dos anos de 1970, o Consenso de Washington propunha reformas mais robustas, as quais seriam primordiais para a estabilização. Bresser-Pereira (1991, p. 6) resume bem alguns pontos do Consenso de Washington:

De acordo com a abordagem de Washington as causas da crise latino-americana são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público.

A partir dessa avaliação, as reformas no curto prazo deveriam combater o populismo econômico e lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo ou

estruturalmente a receita é adotar uma estratégia de crescimento *market oriented* ou seja, uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações.

Hermann (2006) observa que embora esse novo enfoque econômico estatal tenha se tornado hegemônico nos campos acadêmico e político entre os anos de 1990 e 2000, os dados do período em questão mostravam uma discrepância entre a teoria defendida e a realidade concreta, sobretudo em países que acumulavam elevado estoque de dívida pública. Por conta disso, o equilíbrio orçamentário dependeria do controle do estoque da dívida a curto prazo, mostrando-se essencial a geração de superávits primários para uma compensação ao menos parcial das despesas com juros da dívida pública (HERMANN, 2006).

## **2.3 Federalismo fiscal no Brasil**

### **2.3.1 Contexto Histórico-Institucional do Federalismo no Brasil**

Tendo-se abordado, anteriormente, questões gerais atinentes ao modelo de Estado federal, bem como os reflexos da conjuntura histórico-institucional capitalista sobre a gestão fiscal dos Estados nacionais, passa-se a estudar, especificamente, a realidade do federalismo fiscal no Brasil, para posterior análise de peculiaridades amazônicas e paraenses.

A história brasileira é marcada por uma série de sucessivas rupturas institucionais, sobretudo pelo fato de terem vigorado, desde o século XIX, sete constituições federais<sup>12</sup>, cada qual com suas especificidades. Nesse sentido, partindo-se do pressuposto neoinstitucionalista de que a história importa, o federalismo fiscal adotado atualmente no Brasil guarda consigo alguns reflexos de cada uma dessas ordens constitucionais pretéritas, conforme se observará melhor no presente tópico.

Soares e Machado (2018) ressaltam que a adoção do federalismo no Brasil foi resultado de uma trajetória de embates entre interesses centrípetos e centrífugos, de modo que estes últimos vinham se constituindo desde o período de colonização (SOARES; MACHADO, 2018). Nesse sentido, há de se rememorar que foi criado, inicialmente, um sistema de capitânicas hereditárias, em 1534, o qual, após fracassar, foi sucedido por um Governo-Geral, em 1549. Ainda assim, as capitânicas continuaram a existir, gozando de ampla autonomia política durante todo o período colonial e caracterizando uma estrutura político-administrativa central fraca,

---

<sup>12</sup> Trataram-se das Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Entretanto, considerando-se as drásticas e substanciais alterações à Constituição de 1967, por meio da Emenda Constituição nº 1/1969, esta costuma ser considerada uma Constituição autônoma por alguns estudiosos (VILLA, 2011)

cercada por centros de poder amplamente autônomos e dominados por oligarquias rurais (SOARES; MACHADO, 2018).

O período monárquico brasileiro, por sua vez, alicerçado na Constituição de 1824, a qual fora outorgada pelo Imperador D. Pedro I, foi marcado por forte centralização, incluindo a nomeação dos presidentes de províncias e os membros do Senado pelo Imperador, bem como a concentração, neste, do Poder Moderador, o que lhe garantia capacidade de ingerência sobre os demais poderes (SOARES; MACHADO, 2018). Com o passar do tempo, eventos tais como a crise do sistema escravista, a partir de 1860, intensificaram as demandas por autonomia provincial, em contraposição ao centralismo monárquico, o que contribuiu para o conseqüente movimento republicano (SOARES; MACHADO, 2018).

Quanto a isso, Câmara (1981) ressalta que embora a Constituição de 1824 tenha implantado o Estado unitário no Brasil, as raízes do ideal federalista brasileiro se encontram na história política nacional vivenciada até o período imperial, considerando-se ao menos os seguintes fatores: (i) a questão geográfica (incluindo as dimensões continentais nacionais, bem como a diversidade climática e étnica dos diversos territórios que compunham o País); (ii) a questão histórica (haja vista mecanismos prévios de descentralização já utilizados, tais como as feitorias, as capitanias hereditárias e as governadorias-gerais); e (iii) as questões ideológicas (considerando-se a difusão de ideais liberais advindos de eventos históricos do século XVIII, tais como a Revolução Francesa e a Independência dos EUA).

Conforme observam Soares e Machado (2018), a adoção da forma de Estado federal, no Brasil, foi contemporânea à Proclamação da República, por meio do Decreto nº 1/1889, o qual foi ratificado pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1891 (SOARES; MACHADO, 2018). O Decreto e a Constituição mencionados transformaram as antigas províncias em estados compostos por municípios, dotando os entes federativos estaduais de competência para instituir impostos sobre exportação de mercadorias de sua própria produção, imóveis urbanos e rurais, transmissão de propriedade, indústrias, profissões, além da possibilidade de instituírem taxas (BRASIL, 1889; 1891).

Senise (2011) destaca que a CF/1891 implantou um sistema nos moldes norte-americanos<sup>13</sup>, porém, sem as adequações necessárias à realidade nacional. Já Câmara (1981) destaca que a implantação da federação e criação da República, naquela Constituição, se deu

---

<sup>13</sup> A esse respeito, Souza (2005) explica que embora tenha se inspirado na experiência americana, o federalismo brasileiro não representou uma simples cópia daquele modelo, uma vez que sua aceitação foi antecedida de debates, recebendo grande apoio das elites regionais, as quais tinham interesse na descentralização político-administrativa.

ao fato de que, juntas, representariam uma solução para o antagonismo deixado pelo sistema monárquico. Ademais, por meio do estado federal, houve a institucionalização dos ideais relativos à descentralização, com acentuada autonomia aos estados-membros, instalando-se uma fase de federalização dualista, no qual afastava-se a ideia de que União e estados pudessem relacionar-se mais estreitamente (CÂMARA, 1981). Souza (2005) destaca, também, que a canalização de recursos públicos beneficiou poucos estados, sendo assim caracterizada como uma federação marcada por concentração e isolamento.

Em sentido semelhante, Soares e Machado (2018) afirmam que o federalismo vigente na Primeira República – a qual perdurou até 1930 – teria sido um federalismo genuinamente oligárquico, na medida em que a autonomia provincial estava centrada nas mãos das oligarquias locais que controlavam o processo eleitoral por meio de práticas coronelistas, além de o cenário político nacional ter sido dominado por uma elite agrária concentrada em poucas unidades federativas (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). Os autores afirmam, ainda, que essa elite utilizou sua influência sobre o governo central para atendimento de seus interesses, valendo-se, por exemplo, do mecanismo da intervenção federal, previsto constitucionalmente, para rebater eventuais oposições advindas dos estados (SOARES; MACHADO, 2018)

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, houve o perdão da dívida dos estados com a União, incluindo a gigantesca dívida de São Paulo, além de uma reforma eleitoral, em 1932, a qual aumentou a representação política de estados pouco populosos na Câmara dos Deputados (SOUZA, 2005). Em seguida, a Constituição de 1934 institucionalizou o federalismo cooperativo e repudiou o federalismo dualista no Brasil, embora tenha sido rapidamente substituída pela Carta Constitucional outorgada por Getúlio Vargas, em 1937 (CÂMARA, 1981).

No período de 1937 e 1945, sob a presidência de Vargas, promoveu-se uma ampla centralização político-territorial, destituindo-se os estados de sua condição de autogoverno, com a possibilidade de nomeação de interventores estaduais pelo Poder Executivo federal e da dissolução das assembleias legislativas, além de terem sido extintos os partidos políticos (SOARES; MACHADO, 2018). A esse respeito, conforme lembra Souza (2005, p. 108), “um dos atos mais simbólicos de Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública”.

A Constituição de 1946, por sua vez, reconstituiu o regime federativo, já que, embora tenha propiciado um período de concentração de competências na União, estabeleceu mecanismos cooperativos intergovernamentais que possibilitavam a repartição da renda nacional (CÂMARA, 1981). As normas ali esculpidas previam eleições diretas para

governadores e deputados estaduais, além de possibilitarem a formação de partidos políticos de massa, o que representava uma espécie de reestruturação institucional federativa, na medida em que a autonomia dos governos subnacionais se tornava minimamente real (SOARES; MACHADO, 2018).

Com a instalação do regime militar, em 1964, entretanto, vigorou novamente o autoritarismo, de modo que a configuração centralizadora nas relações federativas chegou ao seu grau mais elevado, por meio de limitações – ou em alguns casos abolição – de diversos mecanismos de autogoverno subnacional (CÂMARA, 1981; SOARES; MACHADO, 2018). Isso porque as lideranças militares acreditavam que a centralização era a única forma de enfrentar rapidamente os sérios problemas econômicos existentes, evitando-se uma instabilidade política (ABRÚCIO; SAMUELS, 1997). Souza (2005, p. 108) sintetiza bem alguns dos impactos desse período:

O golpe de 1964 colocou o Brasil na rota dos regimes autoritários que passaram a governar a América Latina nos anos 1960. Paradoxalmente, os militares não promulgaram imediatamente uma nova Constituição, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946. A nova Constituição do regime só foi promulgada em 1967 e em 1969 uma longa emenda constitucional foi editada. Como se sabe, a Constituição de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições.

Apesar da centralização, Souza (2005) observa que governadores e prefeitos foram “[...] grandes legitimadores do regime militar e contribuíram para formar as coalizões necessárias à sua longa sobrevivência” (SOUZA, 2005, p. 108). Ainda assim, Abrúcio e Samuels (1997) ressaltam que os governadores eram o principal obstáculo do governo central em seu projeto de concentração político-administrativa, haja vista a histórica influência adquirida pelos chefes de poderes executivos nas arenas políticas nacionais.

Arretche e Schlegel (2014) asseveram que a recuperação da autoridade dos estados se deu paulatinamente, coincidindo com o processo de redemocratização, de modo que o primeiro grande passo foi a revogação do AI-5, em 1978, bem como das cassações de mandato. A partir de 1982, os governadores voltaram a ser escolhidos por meio de eleições diretas, o Poder Executivo estadual já não mais estava sujeito a vetos e os estados voltaram a participar das arenas de decisões nacionais (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014).

Com a redemocratização, a estrutura federalista brasileira tomou novos contornos, de modo que o novo texto constitucional de 1988 trouxe inovações relevantes no âmbito dos direitos fundamentais, dos direitos sociais, da organização político-administrativa, da organização dos poderes, da ordem econômica, do sistema tributário nacional e das finanças

públicas. Nos subtópicos a seguir serão expostas as principais características dessa nova ordem constitucional.

A restauração do federalismo era, no Brasil, uma das principais promessas do movimento de redemocratização que foi intensificado no final da década de 1980 (SOUZA, 2005). Nesse tocante, Lizeiro (2021) destaca que a descentralização era frequentemente apontada nas sessões da Constituinte de 1987/1988 como um mecanismo indispensável ao desenvolvimento nacional.

Na visão de Horta (2004) diversas foram as novidades da Constituição de 1988, no que tange ao pacto federativo, destacando-se: (i) ascensão dos municípios à categoria de entes federativos; (ii) aumento formal e material da repartição de competências; (iii) participação do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) no procedimento de intervenção federal; (iv) ampliação das competências do Supremo Tribunal Federal (STF) no que tange à guarda dos preceitos constitucionais; (v) aumento das competências do Senado no controle de atos financeiros de interesse dos entes federativos; e (vi) a repartição das receitas tributárias.

Por outro lado, Souza (2005, p. 110) destaca que a Constituição de 1988 também manteve algumas características presentes em constituições brasileiras anteriores:

[...] A Constituição de 1988 conservou certas características das constituições anteriores, tais como (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal.

Camargo (2020) aponta que o federalismo cooperativo adotado no Brasil foi inspirado no modelo alemão, consubstanciando-se em um federalismo cooperativo trino, haja vista a elevação dos municípios à categoria de entes federativos. Entretanto, o autor ressalta que o federalismo brasileiro, embora cooperativo nas intenções, seria confuso sob o ponto de vista das relações de poder entre os entes federativos, pois, no plano concreto, não se mostra nem verdadeiramente cooperativo (a exemplo do alemão), nem dual (como o exemplo americano). Na visão do autor, os constituintes não sabiam como resolver a questão da distribuição de competências entre os três entes federativos, deixando tal decisão para o futuro, por meio de revisão constitucional, contudo, isso não aconteceu, resultando em um federalismo com competências não bem definidas (CAMARGO, 2020).

A celeuma concentra-se, sobretudo, entre os arts. 18 e 31 da Constituição Federal, os quais tratam da organização político-administrativa da federação, bem como de algumas

especificidades normativas atinentes às esferas federal, estadual e municipal<sup>14</sup>. O art. 18 da CF/88 prevê a autonomia da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dentro dos limites impostos pela própria Constituição. Já o art. 21 elenca algumas competências administrativas da União, incluindo funções típicas de Estado (tais como a declaração de guerra, a celebração de paz e a emissão de moeda), mas também competências que decorreram de mera liberalidade do legislador constituinte de 1987/1988, o qual compreendeu que determinadas competências deveriam ser concentradas no âmbito federal (tais como a execução direta ou indireta dos serviços de radiodifusão sonora, sons e imagens).

No mesmo sentido, o art. 22 prescreveu as temáticas sobre as quais a União legislaria privativamente, tratando-se de um rol avantajado, acomodado em trinta e três incisos, de modo que o parágrafo único do artigo em questão ressaltou que lei complementar federal poderia autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias ali relacionadas. O art. 23, por sua vez, estabeleceu competências materiais comuns entre todos os entes federativos, tratando-se basicamente de incumbências relativas a questões de interesse público geral, tais como a guarda da Constituição, a proteção de documentos de valor histórico, a proteção ao meio ambiente e o combate às causas da pobreza.

Na sequência, o art. 24, da CF/88, traz as matérias em que a União, os estados e o Distrito Federal poderiam legislar concorrentemente, incluindo direito tributário, orçamento, produção, consumo, educação, proteção à infância, entre outras. Os parágrafos do art. 24 elencam algumas prescrições constitucionais relevantes. O primeiro deles estabelece que, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União limitar-se ao estabelecimento de normas gerais, de modo que o segundo estabelece que o exercício de tal prerrogativa não exclui a competência suplementar dos estados. O terceiro, por sua vez, assevera que, na inexistência de normas gerais, os estados poderiam exercer a competência legislativa plena, a fim de atenderem suas peculiaridades, entretanto, o parágrafo quarto delimita que, no caso de superveniência de lei federal tratando de normas gerais, haveria suspensão da eficácia da lei estadual, no que lhe fosse contrário.

As competências específicas dos municípios foram elencadas no art. 30, da CF/88, estando ali incluídas, dentre outras, a competência para legislar sobre assuntos locais e suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual; prestar, direta ou indiretamente, os serviços de transporte coletivo; e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população. Os estados, porém, foram os entes

---

<sup>14</sup> No caso do Distrito Federal, o art. 32 da Constituição, em seu §1º, assevera o ente em questão contempla tanto as competências legislativas estaduais quanto as municipais.

federativos que menos atenção receberam no texto constitucional, com relação a suas competências específicas, de modo que o art. 25, em seu § 1º, assevera que seriam reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição; enquanto o § 2º assevera que caberia aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei.

Desse modo, conforme relembra Lizeiro (2017), os debates da constituinte de 1988 resultaram em um texto marcado por uma complexa teia de competências atribuídas às três esferas de governo, entretanto, com predominância da capacidade da União, a qual foi agraciada com um forte poderio de intervenção nos demais níveis, incluindo aspectos tais como a ordem financeira e o sistema tributário. Por conta disso, Dallari (2019) entende que a hegemonia da esfera federal se consolidou de maneira indireta, pois embora a Constituição tenha previsto certa equivalência de poder entre a União e as demais unidades federadas, a fixação e distribuição das competências resultou em uma incontestável superioridade do poder central.

Nesse sentido, conforme salientam Soares e Machado (2018), os constituintes não foram capazes de compatibilizar descentralização fiscal, descentralização administrativa e responsabilização fiscal, já que não foram claramente delineadas as competências e responsabilidades dos entes subnacionais com relação às políticas públicas que deveriam executar, sobretudo aquelas que envolviam a garantia de direitos sociais. Desse modo, as principais políticas sociais, a exemplo da educação e da saúde, foram estabelecidas como competências concorrentes, de modo que a União, os estados e os municípios variaram consideravelmente na maneira como assumiram tais competências, gerando-se duplicidades, omissões, e ausência de equidade na oferta dessas políticas no território nacional (SOARES; MACHADO, 2018).

Ademais, é possível observar que o Brasil, mesmo contendo assimetrias fáticas entre seus mais diversos entes federativos, adotou um modelo de federalismo simétrico no que tange aos poderes e competências das unidades federais constitutivas (SOUZA, 2005; LIZEIRO, 2021). Senise (2011) destaca que as assimetrias fáticas, no Brasil, se revelam por meio das imensas disparidades socioeconômicas entre as diversas regiões do país, bem como heterogeneidade no que tange à densidade populacional e às dimensões territoriais das várias unidades federativas. Nesse sentido, as desigualdades reais foram desconsideradas, na medida em que aos estados foi concebido um tratamento que preza pela igualdade formal, ocasionando-se deturpações que comprometem o funcionamento do sistema federativo como um todo (SENISE, 2011).

É certo que existem algumas tentativas, na Constituição, de diminuição de assimetrias fáticas, a exemplo de seu art. 159, inciso I, alínea “c”. Tal dispositivo garante que, do percentual do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, três por cento seriam destinados a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional. Entretanto, trata-se de dispositivo bastante isolado, considerando-se todo o arcabouço de normas constitucionais que envolvem o federalismo pátrio.

O enfretamento de tais assimetrias fáticas, conforme ressalta Camargo (2020), dependeria de ferramentas de articulação intergovernamental que buscassem induzir estados e municípios a potencializarem seus resultados. Nesse passo, ainda segundo o autor, ao invés de um tratamento jurídico simétrico, seria necessário levar em consideração critérios tais como o tamanho territorial, o isolamento geográfico, o tamanho populacional e a renda produzida em cada um dos entes (CAMARGO, 2020). Contudo, diante da dificuldade e morosidade para a aprovação de reformas institucionais de tal magnitude, mostra-se extremamente relevante o papel da União, na condição de articuladora e promotora de ações voltadas à coordenação da federação.

A esse respeito, é importante observar que o art. 23, da CF/88, em seu parágrafo único, estabelece que leis complementares deverão fixar normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Entretanto, conforme relembra Lizeiro (2021), as normas em questão não foram editadas. Desse modo, tal lacuna legislativa torna ainda mais urgente a existência de iniciativas por parte da União no que tange à coordenação estratégica de ações que envolvam a federação brasileira como um todo.

Quanto a isso, Soares e Machado (2018) afirmam que os mecanismos verticais de coordenação incluiriam constrangimentos constitucionais e legais (que forcem os governos subnacionais a fazer determinadas escolhas), incentivos financeiros (os quais propiciam retorno para a adesão a determinadas iniciativas do governo nacional), além de pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais (que geram normativas setoriais com maior ou menor grau de formalização em cada caso, mas também impõem obrigações morais entre as partes envolvidas).

Com relação à coordenação operada pelo Poder Central, no panorama pós-1988, alguns pontos devem ser analisados para o atingimento dos objetivos da presente pesquisa. O primeiro deles, diz respeito à influência da União sobre o poder de decisão dos entes subnacionais com relação a questões fiscais. Isso porque, na lógica federalista, a

descentralização de recursos seria privilegiada pelo fato de, entre outros fatores, permitir ao cidadão eleger políticos que atendam às preferências majoritárias regionais e locais (SOUZA, 2019).

Quanto a isso, Arretche e Schlegel (2014) asseveram que embora tenha existido nos anos de 1990 uma corrente teórica dominante que defendia que os governos estaduais contariam com excessiva autonomia político-fiscal, o que incluiria controle sobre o legislativo estadual e sobre bancadas estaduais no Congresso Nacional, tal interpretação não teria levado em consideração as instituições federalistas brasileiras, constantes na CF/88, na medida em que estas teriam favorecido a autoridade do governo central.

Um dos pontos ressaltados pela literatura especializada a esse respeito corresponde às alterações constitucionais. Isso porque, diferentemente de outras nações, tais como Austrália, Índia, México, Suíça e EUA, as emendas constitucionais brasileiras não são suscetíveis a mecanismos de controle ou ratificações externas ao Congresso Nacional, a exemplo de referendos populares ou mesmo de vetos por parte das assembleias legislativas e governadores estaduais (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014; SOUZA, 2005). Ademais, o próprio quórum de 3/5 para aprovação de emendas se mostra inferior ao de países como os EUA (no qual se exige quórum de 2/3, além de ratificação de 3/4 dos estados federados)<sup>15</sup> (LIMA; BEČAK, 2016; SOUZA, 2005).

Souza (2005) menciona que a ausência de veto por parte das esferas estaduais, no processo legislativo federal, estaria em tese justificada pelo fato de que os estados já são representados no Congresso Nacional por meio do Senado. Porém, na prática, conforme relembra Lizeiro (2021), a tendência é que os Senadores adotem posições conforme o que é defendido por seus respectivos partidos, ainda que em detrimento aos interesses dos governos estaduais. Em outras palavras, “[...] as bancadas estaduais não se comportam como atores coletivos”, o que também se reflete no âmbito da Câmara dos Deputados (ARRETCHE, 2012, p. 86).

Nesse sentido, conforme a visão de Arretche (2012, p. 25), “[...] os formuladores da Constituição de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais [...]”. Por conta disso, importantes matérias submetidas ao Congresso, e tendentes

---

<sup>15</sup> Um efeito dessa discrepância é que enquanto a Constituição brasileira de 1988, com trinta e quatro anos de vigência, já foi emendada mais de cento e vinte vezes, a Constituição Americana de 1788, duzentos anos mais antiga, só foi emendada vinte e sete vezes (EUA, 2022; BRASIL, 2022).

a reduzir a receita dos estados, estariam sendo aprovadas com facilidade, visto que os governos estaduais teriam poucas possibilidades de veto (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014).

Resultado disso, conforme afirma Souza (2005), é que embora a Constituição tenha atribuído competência legislativa residual aos estados, esta estaria sendo sufocada pelo vasto detalhamento da Constituição de 1988, no que tange às competências da União. Nesse ponto, diversos seriam os exemplos históricos de atuação centralizadora da União, em que esta aumenta seu poderio financeiro sem contrapartida aos estados, Distrito Federal e municípios, ou delimita fortemente a atuação dos entes subnacionais por meio de emendas à Constituição, aprovação de leis ou instituição de regulamentos de cumprimento obrigatório por todas as esferas de governo.

Sobre o assunto, Arretche (2012) menciona importantes emendas constitucionais, as quais vincularam receitas de estados e municípios à saúde, obrigaram estados e municípios a combater a pobreza, determinaram prazos e condições para o pagamento de precatórios, estabeleceram tetos de gastos para os legislativos municipais, regularam os regimes previdenciários próprios, bem como restringiram o endividamento e a expansão de gastos. Ademais, a autora ressalta também a extensa produção legal no governo de Fernando Henrique Cardoso, tais como a Lei de Concessões, a reforma administrativa, o Estatuto das Cidades e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, as quais instituíram normas homogêneas a serem obedecidas por todos os entes subnacionais, detalhando a forma como estes deveriam exercer suas respectivas competências (ARRETCHE, 2012).

Ademais, leis relativas à política de saúde (Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990), educação (Lei nº 9.394/1996) e assistência social (Leis nº 8.742/1993 e nº 12.435/2011), autorizaram a União a exercer papéis de formulação, coordenação e supervisão dessas políticas e fixou, também, o papel dos estados e municípios na sua implementação (SOARES; MACHADO, 2018). Assim, embora os primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988 tenham correspondido a incremento da descentralização fiscal e administrativa, gerando um efeito centrífugo sobre a Federação, a centralização legislativa federal subsequente fez com que tal cenário fosse modificado consideravelmente (SOARES; MACHADO, 2018).

Algumas das intervenções da União chegaram, inclusive, a representar perdas financeiras expressivas para os estados, a exemplo da Lei Kandir (ARRETCHE, 2012). Em minuciosa pesquisa sobre o tema, Costa, Zurutuza e Silva (2017) relembram que a lei em questão (Lei Complementar nº 87/1996), a qual passou a isentar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre exportação de produtos primários e semielaborados, nasceu em cenário histórico-institucional no qual a União buscava medidas para aumentar a

competitividade dos bens nacionais no mercado externo, ampliando, assim, o número de exportações e diminuindo o déficit de transações correntes. A desoneração do ICMS, entretanto, trouxe como resultado para os estados (e reflexamente aos municípios) perdas bilionárias de arrecadação, as quais não foram tempestivamente compensadas pelo Governo Federal<sup>16</sup>, nos termos inicialmente propostos no art. 91, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (COSTA; ZURUTUZA; SILVA, 2017).

Em sentido semelhante, Souza (2018) relembra que o Governo Federal, no panorama pós-1988, passou a assumir importante papel na formulação de muitas políticas públicas, por meio de Emendas Constitucionais ou mesmo por intermédio da legislação infraconstitucional (SOUZA, 2018). Quanto a este último, a autora mencionada que, a partir do governo do Presidente Lula, várias políticas de caráter nacional foram implementadas, com a utilização de fundos para seu respectivo financiamento. No entanto, muitas delas exigiam, como requisito para aprovação de projetos, oferecimento de contrapartidas financeiras e comprovação de capacidade técnica para implementação, o que privilegiou estados com maior capacidade de recursos próprios, ao passo que diminuiu a possibilidade de participação de entes esferas subnacionais com menores recursos técnicos e financeiros (SOUZA, 2018).

Um outro exemplo citado pela literatura especializada, no que se referem às ações da União em desfavor do pacto federativo, foi a utilização da Desvinculação de Receita da União (DRU). Isso porque algumas receitas tributárias, tais como as contribuições sociais, possuem, naturalmente, seu produto de arrecadação destinado a finalidades específicas, de modo que os administradores públicos possuem pouca discricionariedade quanto ao manejo de tais recursos. Entretanto, o Governo Federal, por meio de Emendas à Constituição, conseguiu burlar algumas dessas regras, conseguindo maior espaço de liberdade para manusear parcela significativa de seu orçamento que, a princípio, estaria vinculada a propósitos específicos.

Nesse mesmo sentido, Horta (2019), ressalta a assimetria horizontal no que tange às receitas públicas, o que seria derivado do desequilíbrio entre os recursos destinados ao poder central e aqueles direcionados aos entes subnacionais. Segundo Horta (2019), estudos têm demonstrado a precarização do Fundo de Participação dos Estados (FPE) no que tange às

---

<sup>16</sup> A constitucionalidade da Lei Kandir foi questionada no âmbito do STF, entretanto, a referida Corte deliberou que o referido diploma normativo seria constitucional (COSTA; ZURUTUZA; SILVA, 2017). Por outro lado, no âmbito da ADO nº 25/2013, o STF reconheceu a inconstitucionalidade por omissão do Congresso Nacional em aprovar lei que regulamentasse a forma de os critérios, prazos e condições das perdas geradas a estados e municípios em decorrência da desoneração do ICMS, conforme previa o art. 91, do ADCT. A questão, entretanto, não foi resolvida, haja vista a falta de interesse da União, bem como a concessão, pelo STF, de sucessivas prorrogações de prazo para o cumprimento da decisão. Recentemente, no âmbito da própria ADO nº 25/2013, foi homologado acordo entre a União e os estados que figuravam como interessados no processo, o qual supostamente colocaria fim ao litígio. O art. 91, do ADCT, por sua vez, fora revogado pela EC nº 109/2021.

receitas, já que a União teria, nas últimas décadas, elevado o volume de seus ingressos públicos (tais como contribuições sociais, a exemplo da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) enquanto, por muitas vezes, houve redução das receitas partilhadas com os demais entes federativos. Não por menos, Moreira (2019) afirma que uma das decorrências do atual federalismo de cooperação seria uma desproporção entre a capacidade financeira do ente central e a dos entes subnacionais.

Silva e Cavalcanti (2019) asseveram que o federalismo, em sua acepção fiscal, não tem o objetivo de somente propiciar a autonomia financeira dos governos, mas também de assegurar a redistribuição de recursos, a fim de se alcançar a diminuição de desigualdades econômicas entre os entes. Nesse quesito, as autoras ressaltam o que elas chamam de “realidade virtual” do FPE, na medida em que, não raro, o Poder Legislativo federal aprova leis que, ao conceder determinados benefícios tributários, acabam por impactar nas receitas públicas estaduais.

Em sentido semelhante, Cavalcante (2018) relembra que a própria criação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ainda não conseguiu materializar uma redistribuição equilibrada de recursos, sobretudo em razão dos critérios adotados para tanto (meramente populacional ou, no caso das capitais, populacional e econômico), deixando de levar em conta fatores relevantes, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Um outro exemplo de questões mais específicas de tal natureza foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), o qual desvinculou algumas receitas da União, em caráter supostamente temporário e emergencial. Entretanto, tal subterfúgio vem sendo prorrogado, de modo que a Emenda Constitucional nº 93/2016 desvinculou 30% do produto de arrecadação das contribuições sociais até 31 de dezembro de 2023 (BATISTA JÚNIOR; MARINHO, 2018). Nesse sentido, Lizeiro (2021) observa que tais medidas prejudicaram estados menos favorecidos, uma vez que, por possuírem menor poder de arrecadação, são os mais dependentes de receitas vinculadas, inclusive aquelas destinadas à Seguridade Social (LIZEIRO, 2021).

A União também interferiu brusca e diretamente na liberdade de gastos e de endividamento dos entes federados, conforme relembram Soares e Machado (2018). Posturas nesse sentido teriam sido iniciadas com a aprovação da Lei Complementar nº 82/1995 (conhecida como Lei Camata), a qual fixou os gastos com pessoal para todos os entes federativos, tendo sido prosseguidas com a aprovação da Medida Provisória nº 1.514/1996, que criou o Programa de Estímulo à Redução do Setor Público no Setor Financeiro culminando um amplo processo de privatização dos bancos estaduais (SOARES; MACHADO, 2018). Posteriormente, por meio da Lei nº 9.496/1997, criou-se o Programa de Apoio à Reestruturação

e ao Ajuste Fiscal dos Estados, o qual possibilitou o refinanciamento de dívidas dos entes estaduais junto à União (SOARES; MACHADO, 2018). Por fim, em 2000 foi promulgada a LRF, a qual será abordada mais detidamente no próximo tópico.

Souza (2005) também explica que o federalismo cooperativo não consegue ser eficiente, haja vista as distintas capacidades de implementação das políticas públicas (em razão de desigualdades de ordem financeira, técnica e de gestão), bem como a ausência de ferramentas institucionais que estimulem a cooperação. Souza (2005) também salienta que embora exista cooperação em algumas áreas, tais como saúde e educação, as relações intergovernamentais no Brasil são geralmente marcadas por competitividade e conflito, cabendo geralmente ao STF decidi-los, de modo que iniciativas de cooperação geralmente partem da União.

Assim, embora tenha havido progressos em algumas políticas cooperativas, tais como o Fundef e o Fundeb na área da educação, ou as políticas do SUS na área da Saúde, há evidente descaso com relação a outras áreas importantes, a exemplo da infraestrutura, marcada por obras que são realizadas em ritmo lento, além daquelas que sequer são concluídas (CAMARGO, 2020). Camargo (2020) destaca que o Brasil deveria tomar exemplos históricos como o ocorrido na Alemanha, em que as desigualdades entre as partes oriental e ocidental foram fortemente combatidas após a assinatura do Tratado de Reunificação, em 1991, com compromissos de equiparação econômica e social entre os entes federativos.

Na visão de Camargo (2020, p. 89), “[...] a ausência de políticas de desenvolvimento regional e a continuidade dos padrões patrimonialistas de distribuição de recursos não obedece à lógica da racionalidade econômica a partir das vocações regionais”. Para a autora em questão, o pacto federativo brasileiro necessita ser revisto tanto em seu aspecto estratégico quanto gerencial, de modo que devem ser incorporados elementos de um modelo de desenvolvimento regional, compatível com a era digital (CAMARGO, 2020).

Exemplo recente dessa situação de incongruência na coordenação federativa foi a edição do Decreto nº 10.224/2020, com vistas a regulamentar a Lei nº 7.797/1989. Esta, por sua vez, criou, à época, o Fundo Nacional de Meio Ambiente e deu outras providências. O Decreto mencionado, entretanto, em seu art. 5º, estabeleceu como membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente tão somente autoridades da Administração Pública federal, não incluindo, portanto, órgãos e entidades representativas dos interesses subnacionais. Tal exclusão foi um dos argumentos utilizados para questionamento do referido Decreto em ação ajuizada no STF, a ADPF nº 651/2020, sob o argumento de violação do pacto federativo.

Ademais, ao longo da pandemia de Covid-19, muitos conflitos federativos ocorreram, ensejando judicialização junto ao STF. No âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade

(ADI) nº 6.341/2020, foram questionadas disposições relativas à Medida Provisória nº 926/2020 (convertida, posteriormente, na Lei nº 14.035, de 2020), dentre outras razões, por suposta ofensa à autonomia federativa dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Por maioria, o STF referendou a medida cautelar já deferida pelo Relator da ação, no seguinte sentido (BRASIL, 2020b):

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. [...]. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços [...].

Como se não bastassem as consequências financeiras e administrativas das deficiências do federalismo cooperativo brasileiro, Lima (2021) observa que um modelo tendente a concentrar demasiado poder na União pode acarretar um substancial déficit democrático, na medida em que decisões tomadas em esferas mais distantes dos cidadãos tendem a ignorar as preferências locais.

Por outro lado, na visão de Dallari (2019), a ausência de colaboração entre os entes federativos brasileiros é muitas vezes obstada por conta de oligarquias estaduais, a exemplo dos estados do Nordeste e do Norte do Brasil, mas também em estados como Mato Grosso, Santa Catarina e Minas Gerais. Para o autor, tais oligarquias seriam antidemocráticas e desfavoráveis à modernização, já que a persistência da pobreza e da ignorância de parcela da população seria indispensável para a preservação de seu comando (DALLARI, 2019).

Por fim, ao se falar de federalismo fiscal, é importante apontar, que “[...] a distribuição de recursos financeiros e de gasto não diz tudo sobre uma federação”, conforme relembra Souza (2019, p. 5). Nesse sentido, as pesquisas sobre o federalismo fiscal brasileiro precisam avançar em algumas questões que vão além da mera análise de ingressos e dispêndios do poder público (SOUZA, 2019). Isso porque independentemente do volume de recursos à disposição do poder

central ou dos entes subnacionais, as estratégias de alocação e de gerenciamento de tais recursos em prol de projetos e ações governamentais eficientes e centradas em uma mudança de trajetória rumo ao desenvolvimento é o que mais importa.

### 2.3.2 Contexto Normativo e Institucional da Gestão Fiscal Responsável no Brasil

Tendo-se tratado, em linhas gerais, sobre a formatação do federalismo brasileiro, com ênfase no federalismo fiscal, é hora de abordar, especificamente, outro ponto central do presente trabalho, qual seja, o tratamento normativo da gestão fiscal responsável, sobretudo no que tange aos entes subnacionais. Para tanto, será apresentado o desenho constitucional relativo às finanças públicas no Brasil, para que, em seguida, focalize-se no principal diploma legal que trata do tema, qual seja, a LRF.

A Constituição de 1988 tratou de forma bastante detalhada sobre as finanças públicas. Os incisos I e II, de seu art. 24, incluem o direito financeiro e o orçamento público no rol das competências legislativas concorrentes da União, estados e Distrito Federal, o que não é de se surpreender, considerando-se a já mencionada intenção do legislador constituinte de conceber maior grau de autonomia fiscal aos entes subnacionais<sup>17</sup>. Contudo, é a partir do art. 163, quando se inicia o capítulo intitulado “Das Finanças Públicas”, que o texto constitucional começa a detalhar normas que, em geral, são afetas a todas as esferas de governo. Nesse tocante, observa-se que o capítulo em questão sofreu severas modificações desde a promulgação da Constituição.

O art. 163, entre seus incisos I e VII, traz a previsão de que lei complementar deve dispor sobre finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias por entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização financeira da administração direta e indireta, operações de câmbio realizadas pelos entes federativos, bem como sobre as funções dos órgãos e entidades oficiais de crédito da União<sup>18</sup>. Recentemente, por meio da Emenda Constitucional nº 109/2021, foi incluído o inciso VIII ao art. 163, o qual passou a tratar,

---

<sup>17</sup> Interessante observar que o caput do art. 24 não menciona os municípios. Entretanto, não há dúvidas de que estes também podem legislar sobre orçamento e finanças públicas, considerando-se: (i) a elevação dos municípios à categoria de entes federativos (art. 1º, caput, CF/88); (ii) a autonomia que lhes é assegurada constitucionalmente (art. 18, caput, CF/88); (iii) o exercício de diversas competências as quais exigem o manuseio de dinheiro público (arts. 23 e 30, da CF/88); (iv) a competência e capacidade tributária que lhes são reservadas (art. 30, III e art. 156) e, portanto, a possibilidade de auferir receitas tributárias diretamente; (v) o fato de a lei complementar mencionada no art. 165, da CF, qual seja, a LRF, mencionar expressamente os municípios no §1º, de seu art. 2º.

<sup>18</sup> O texto do inciso VII, do art. 163 da CF/88, utiliza a expressão “instituições oficiais de crédito”. Entretanto, considerando-se que o presente trabalho se vale da teoria neoinstitucionalista, em que “instituições” são encaradas como restrições formais e informais, e não como sinônimo de organismo ou corporação, preferiu-se substituir a expressão em questão por “órgãos e entidades”, a qual é consagrada no Direito Administrativo para referência às estruturas da Administração Direta e Indireta e se mostra mais coerente com a presente pesquisa.

especificamente, da regulamentação da sustentabilidade da dívida pública, o que foi complementado pelo art. 164-A da CF/88,

A Emenda Constitucional nº 108/2020, por sua vez, incluiu o art. 163-A, na CF/88, o qual exige que todos os entes federativos disponibilizem, eletronicamente e por meio de acesso público, suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, com o objetivo de garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade de tais dados e informações. Trata-se, assim, de uma alteração constitucional audaciosa, a qual visa uma ampla normatização e padronização das sistemáticas financeiras e orçamentárias dos vinte e seis estados, do Distrito Federal e dos mais de cinco mil e quinhentos municípios existentes no País.

O legislador constituinte, motivado pelas experiências socioeconômicas vivenciadas até então, enfatizou a necessidade de ações públicas planejadas como um dos alicerces do desenvolvimento nacional, de modo que o planejamento foi tido como premissa obrigatória para o setor público na normatização e regulamentação da atividade econômica (art. 174, §1º). No campo das finanças públicas, previu-se um aparato legal tripartido de planejamento orçamentário, composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), a serem elaborados em todas as esferas de governo.

A LOA, conforme previsão no art. 165, §5º, da CF/88, compreende o orçamento fiscal (referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta); o orçamento de investimento das empresas estatais em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto; bem como o orçamento da seguridade social (contemplando todas as entidades e órgãos a ela vinculados, além dos respectivos fundos e fundações instituídos pelo Poder Público). Já a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública; estabelece as diretrizes de política fiscal e respectivas metas; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, §2º)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 109/2021, o §2º do art. 165 da Constituição tinha a seguinte redação: “§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. Assim sendo, a partir do advento da Emenda Constitucional em questão, a LDO passou a ter novos elementos normativos, embora ainda seja necessário adaptar a LRF para que esta se compatibilize a alguns dos pontos que foram inovados.

Há de se destacar, também, o papel assumido pelo PPA, o qual deve contemplar, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada (art. 165, §1º, da CF/88). Por isso, o PPA é de suma importância para a sistemática do orçamento-programa brasileiro, representando uma espécie de elo entre o planejamento governamental e o orçamento anual, na medida em que os investimentos do governo não podem ser realizados sem que estejam previstos em programas estratégicos contidos no instrumento legal em questão (SILVA, 2013).

Dessa forma, conforme observa Abraham (2017), adotou-se no Brasil o orçamento-programa, o qual contempla, além das típicas informações quanto às despesas e receitas, os programas de ação do Estado, identificando-se os projetos, planos, objetivos e metas estatais. Tal modelo se contrapõe ao orçamento clássico, o qual se consubstancia em peça meramente contábil (ABRAHAM, 2017). Nesse tocante, o orçamento passa tanto a vincular previamente a atividade governamental quanto a figurar como um importante instrumento de execução de planos e projetos para realização de obras e prestação de serviços públicos, viabilizando o desenvolvimento socioeconômico (SILVA, 2013, 2014).

Tradicionalmente, o orçamento público brasileiro é tido como uma lei meramente formal e de caráter autorizativo, ou seja, um instrumento que permite ao Poder Público realizar as despesas ali elencadas, mas sem a obrigação de cumprimento em sua integralidade, deixando-se o gestor público livre para avaliar o interesse e conveniência da respectiva execução (ABRAHAM, 2017). As exceções seriam as emendas parlamentares individuais (art. 166, §9º e § 11, CF/88) e emendas de bancadas estaduais (art. 166, §12, CF/88), no âmbito da União.

É certo que existem críticas por parte de alguns autores (LEITE, 2011; LOCHIGIN, 2016; TORRES, 2014), os quais não veem sentido na existência de uma lei orçamentária referendada pelos legítimos representantes do povo – o Poder Legislativo –, mas sem força cogente com relação aos respectivos executores. Entretanto, o entendimento tradicional quanto ao caráter precipuamente autorizativo do orçamento ainda é prevalecente. Contudo, a Emenda Constitucional nº 100/2019 trouxe uma alteração significativa no âmbito da Administração Pública federal: inseriu o § 10º, ao art. 165, da Constituição Federal, o qual, combinado com a redação do novel §13º do mesmo artigo, passou a prever expressamente que “a Administração Pública tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

Há, portanto, claro movimento legislativo no sentido de explicitar o caráter impositivo do orçamento brasileiro. As alterações constitucionais mencionadas se restringiram, entretanto, à União, não vinculando, portanto, os entes subnacionais. Nesse sentido, a tendência é que as assembleias legislativas estaduais mais atentas à importância da referida alteração se alinhem a esses novos preceitos, no sentido de incorporá-los às respectivas constituições estaduais, dirimindo de uma vez por todas a celeuma em torno do tema.

No mais, a Constituição Federal traz uma série de princípios e regras que esmiúçam determinadas atuações dos entes federativos no que tange ao manuseio, gerenciamento e controle das contas públicas, podendo-se destacar:

I – a vedação de dispositivos alheios à previsão de receitas e à fixação de receitas na LOA, com exceção da autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (art. 165, §8º);

II – a impossibilidade de início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, como decorrência do princípio da legalidade (art. 167, I);

III – a ilegalidade de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, à exceção daquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III);

IV – a impossibilidade de abertura de crédito suplementar e crédito especial, bem como a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria programática para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa (art. 167, V e VI);

V – proibição de execução de investimentos públicos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem previsão no PPA;

VI – a limitação das despesas com pessoal ativo e inativo, nos termos estabelecidos por lei complementar.

VII – a vedação à realização de transferências voluntárias e concessão de empréstimos oriundos de órgãos ou entidades públicas para o pagamento de despesas com pessoal dos entes subnacionais.

Nesse sentido, verifica-se que, ao contrário anteriores, a Constituição de 1988 debruçou-se vastamente sobre questões de ordem e financeira e orçamentária. Entretanto, foi por meio da legislação infraconstitucional que a União tratou detalhadamente de tais aspectos, conforme se verificará no próximo subtópico.

Embora tenha influenciado bastante em determinados aspectos relativos ao federalismo fiscal já nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, a União não tinha procedido, até a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, com uma regulamentação

sistemática de questões financeiras e orçamentárias de cumprimento obrigatório por todos os entes federativos. Nesse sentido, se revela importante compreender o panorama histórico-institucional que propiciou a aprovação da Lei Complementar em questão.

Oliveira (2010) destaca que nos anos de 1980 o papel do Estado começou a ser revisto no que tange à busca de melhores desempenhos econômicos, sobretudo nos Países desenvolvidos, tais como Inglaterra, EUA, Nova Zelândia e Austrália. Isso teria motivado diversas outras nações a adotarem regras fiscais mais rígidas no que tange ao controle das despesas e déficit público, de modo que tais medidas passaram a ocupar posição central nas políticas macroeconômicas defendidas por instituições internacionais tais como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE (OLIVEIRA, 2010).

Nesse sentido, conforme relembra Furtado (2021), as alterações relativas ao modelo de gestão fiscal no Brasil tiveram precedentes em outros países. Nascimento e Debus (2001) citam como modelos estrangeiros que inspiraram a edição da LRF: o *Fiscal Responsibility Act* (1994 – Nova Zelândia); o Tratado de *Maastricht* (Comunidade Econômica Europeia); e o *Budget Enforcement Act* (Estados Unidos).

Contudo, não foram apenas instituições estrangeiras que precederam a elaboração da LRF. Nascimento e Debus (2001) também mencionam, como exemplo de influência interna, o Programa de Ajuste Fiscal junto aos governos estaduais, por meio do refinanciamento de suas respectivas dívidas a partir do Voto CMN nº 162/1995 e da Lei nº 9.496/1997. Tal programa teria conformado as principais premissas da LRF, quais sejam, metas fiscais, limites para endividamento e gastos com pessoal, receita corrente líquida, entre outros (NASCIMENTO; DEBUS, 2001).

Nesse sentido, na visão de Oliveira (2010, p. 3), “[...] a razão fundamental que levou à concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público, direta e indiretamente”. O autor destaca ainda que a crise internacional de 1998/1999 foi uma janela de oportunidade para aprovação da LRF, já que o Governo Federal possuía uma boa justificativa para adotar mecanismos de controle de problemas fiscais (OLIVEIRA, 2010).

Barcelos (2001) assevera que o Plano de Estabilidade Fiscal (PEF) pode ser considerado com um marco orientador no processo de transformação do regime fiscal brasileiro, na medida em que se alicerçava na premissa de que o Estado não poderia mais viver além de seus limites. O autor destaca que o plano em questão poderia ser encarado por meio de dois conjuntos de iniciativas: a agenda de Trabalho (a qual abrangeria medidas estruturais e mudanças institucionais que guiariam práticas fiscais futuras) e o Plano de Ação 1999/2001,

composto por medidas de impacto imediato. No primeiro caso, estariam incluídas ações tais como as Reformas Administrativa, Previdenciária, Tributária e Trabalhista que ocorreram até o ano de 2000, visando à promoção da competitividade do setor público e estímulo ao crescimento e à geração de emprego; além da própria LRF, a qual buscava ordenar as contas públicas em todos os níveis de governo (BARCELOS, 2001).

O trecho a seguir, retirado da exposição de motivos do Projeto de Lei do Poder Executivo federal que culminou na aprovação da LRF, confirma algumas das afirmações dos autores acima citados:

[...] Este projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

A PEF contempla medidas de curto prazo e medidas de natureza estrutural. As primeiras asseguram os resultados anunciados no Programa para o período 1999-2001, já na sua forma revisada a partir das mudanças na política econômica ocorridas em janeiro deste ano. As segundas criam as condições para que os resultados alcançados nesse triênio se tornem permanentes, dando base à estruturação de um novo regime fiscal no País.

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

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

Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidos pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1999, p. 50-52).

O seguinte excerto de Dissertação sobre o tema, defendida pouco tempo depois edição da LRF, expressa bem os sentimentos sobre o diploma legal em questão àquela época:

[...] é possível perceber que, desde o seu projeto inicial, a LRF tem a preocupação de consolidar um novo regime fiscal para o Brasil. Para tanto, o Governo procurou fazer com que sua iniciativa induzisse um processo de profunda mudança cultural. Quer seja pela associação da LRF a um sistema de sanções e punições, ou pelo comprometimento do gestor com resultados assumidos publicamente, o que importa é que os incentivos aos governantes devem mudar radicalmente. A partir de agora, o volume dos gastos deixa de ser o indicador de performance, dando lugar à disciplina e responsabilidade na gestão dos recursos disponibilizados ao contribuinte. Parece bastante lógico, afinal: gastar, mas de forma transparente e na exata medida em que a sociedade esteja disposta a financiar. (BACELAR, 2001, p. 25)

Assim, a LRF tornou-se a Lei Complementar regulamentadora de boa parte das matérias mencionadas no art. 163, da Constituição Federal. Dividida em dez capítulos, o diploma legal em questão traz uma série de restrições ao manuseio da máquina pública por parte dos entes subnacionais, incluindo imposições relativas ao planejamento orçamentário, receitas e despesas públicas, transferências voluntárias, destinação de recursos públicos ao setor privado, dívida pública, gestão patrimonial, transparência e controle. Considerando sua importância para o objeto da presente pesquisa, mostra-se relevante tratar, ainda que rapidamente, sobre os principais temas abordados na Lei que influenciam diretamente no pacto federativo.

A LRF incrementa a matéria constitucional relativa a somente dois dos três instrumentos de planejamento orçamentário, quais sejam, a LDO e a LOA. Isso porque o art. 3º da LRF, o qual trataria sobre o Plano Plurianual, fora vetado pelo Presidente da República à época. Dentre as inovações normativas da LRF a respeito da LDO, estão a exigência de inclusão de um Anexo de Metas Fiscais, no qual devem ser estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4º, §§ 1º e 2º, LRF).

Ademais, no Anexo em questão devem constar outros elementos, tais como a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, bem como a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência social (§4º, I e IV, LRF). Outra novidade foi a imposição de um Anexo de Riscos Fiscais à LDO, no qual seriam avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando-se as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4, §3º, LRF).

No que se refere à LOA, algumas inovações se traduziram na previsão de um anexo demonstrativo da compatibilidade entre as programações orçamentárias e as metas fiscais (art. 5º, I, LRF), bem como a existência de reserva de contingência para atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (art. 5º, I e III, LRF).

A LRF também assevera uma série de ditames relativos à execução orçamentária em si. O seu art. 9º, por exemplo, prevê a necessidade de limitação de empenho, segundo critérios fixados pela LDO, quando ao final do bimestre for constatado que a realização de receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Entretanto, tais limitações não podem recair sobre despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e

tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias (art. 9º, §2º).

No que tange às receitas, a LRF firmou, como um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional dos entes federativos, vedando, inclusive, a realização de transferências voluntárias para entes que não observem tal disposição (art. 11, LRF). A LRF também se preocupou com a metodologia quanto à previsão de receitas, exigindo que esta refletisse a realidade, considerando fatores tais como os efeitos das alterações na legislação, a variação de índices de preços, o crescimento econômico e quaisquer outros fatores relevantes (art. 12, LRF).

Com relação às renúncias de receita, a LRF buscou assegurar que estas fossem acompanhadas de demonstrativos estimativos quanto aos respectivos impactos orçamentários e financeiros, tanto no exercício corrente quanto nos dois subsequentes, sempre em consonância com a LDO e velando-se pelo atendimento às metas fiscais (art. 14, LRF). Já no que se refere às despesas, a grande preocupação da LRF também foi com o impacto orçamentário e financeiro destas, além de estrita observância aos preceitos contidos na LOA, PPA e LDO (arts. 15 e 16, LRF). Ademais, houve atenção especial com as despesas obrigatórias de caráter continuado, haja vista seus efeitos sobre exercícios financeiros futuros (art. 17, LRF). Oliveira (2010) afirma que o controle quanto ao aumento de despesas obrigatórias previsto no art. 17 da LRF teria sido inspirado no sistema “PAYGO”, instituído nos EUA pelo *Budget Enforcement Act*, em 1990.

A LRF dedicou uma seção inteira para tratar sobre despesas com pessoal (arts. 18 a 23, LRF). Tal categoria de despesas englobou uma vasta gama de dispêndios, correspondendo ao somatório dos gastos com os servidores ativos e inativos; pensionistas; detentores de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder (incluindo quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza); bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (art. 18, LRF).

Oliveira (2010) ressalta que, no que tange aos gastos com pessoal, mostrava-se uma tarefa difícil estabelecer um limite único para estados e municípios, considerando-se a situação de heterogeneidade federativa, bem como a inexistência de dados e informações suficientes para tanto à época. Entretanto, o gasto com pessoal era um dos grandes agregados de despesas que influenciavam no déficit público, motivo pelo qual a ausência de dados preciosos não impediu a União de estabelecer limites específicos para cada um dos entes (OLIVEIRA, 2010).

Nesse ponto, há de se observar que foi com base na própria LRF que a União passou a estruturar um sistema de Contabilidade Pública mais robusto e unificado, superando-se décadas de defasagem e buscando-se a atender a parâmetros internacionais (SOARES; SCARPIN, 2010).

Ademais, Oliveira (2010) relembra que o controle de gastos com pessoal não é uma novidade da LRF, mencionando, por exemplo, outros normativos pretéritos que tratavam sobre o assunto, tais como a Constituição Federal de 1967 (que fixou o limite em cinquenta por cento das receitas correntes, para todos os entes), a Constituição de 1988 (que tratou da questão no art. 169 e no art. 38 do ADCT), a Lei Complementar nº 82/1995 (conhecida como Lei Camata I) e a Lei Complementar nº 96/1999 (conhecida como Lei Camata II). Oliveira (2010) destaca como uma novidade da LRF, nesse tocante, a inclusão de limites específicos de gasto com pessoal para órgãos independentes, na medida em que, até então, os governadores enfrentam problemas em contar com a colaboração do Legislativo, Judiciário e Ministério Público para a redução do limite global estadual de gastos com pessoal.

O parâmetro adotado pela LRF para o estabelecimento da despesa com pessoal foi a receita corrente líquida (RCL) de cada ente federativo, cuja mensuração se dá de forma quadrimestral, considerando-se os dispêndios do mês de apuração somados àqueles relativos aos onze meses anteriores (art. 18, §2º e art. 22, caput, da LRF).

Para efeito de teto de gastos com pessoal, a LRF estipulou os seguintes percentuais relativos à LCL: (i) 50% para a União; (ii) 60% para os estados; e (iii) 60% para os municípios (art. 19, LRF). Ademais, a LRF ramificou os limites em questão, considerando-se a existência de órgãos independentes na estrutura da administração pública, de modo que os percentuais mencionados foram divididos entre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo (estando os Tribunais de Contas englobados neste), além do Ministério Público (art. 20, LRF).

A título de exemplificação, a Tabela 1, a seguir demonstra a repartição de limites na esfera estadual, considerando-se os Poderes e órgãos constitucionais independentes<sup>20</sup>:

---

<sup>20</sup> No caso do estado do Pará, considerando a existência de quatro órgãos de controle externo autônomos (Tribunal de Contas do Estado do Pará, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Ministério Público de Contas do Estado do Pará e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará), a repartição dos limites de gastos com pessoal teve que ser adaptada, sendo atualmente regulada pela Resolução TCE/PA nº 17.793/2009, a qual estabelece os seguintes limites: 48,60% para o Poder Executivo; 6% para o Poder Judiciário; 1,56% para a Assembleia Legislativa do Estado do Pará; 2% para o Ministério Público do Estado do Pará; 0,96% para o Tribunal de Contas do Estado do Pará; 0,20% para o Ministério Público de Contas do Estado; 0,60% para o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará; e 0,08% para o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas dos Municípios.

**Tabela 1** – Percentual Máximo da RCL para Despesas Estaduais com Pessoal

<b>Poder ou Órgão</b>	<b>Percentual da RCL</b>
<b>Poder Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas)</b>	3%
<b>Judiciário</b>	6%
<b>Poder Executivo</b>	49%
<b>Ministério Público</b>	2%
<b>Total</b>	60%

**Fonte:** Art. 20, inciso II, da LRF.

A LRF também estabelece mecanismos preventivos, a fim de que os entes federativos sejam compelidos a não exceder os limites de gastos com pessoal. O primeiro deles seria a emissão de alerta, por parte do Tribunal de Contas, no caso de as despesas em questão alcançarem 90% da RCL (art. 59, §1º, II). Caso as despesas mencionadas cheguem a 95% da RCL, a LRF já prevê a vedação às seguintes práticas por parte do ente, com poucas ressalvas (art. 22, parágrafo único): (i) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; (ii) criação de cargo, emprego ou função; (iii) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (iv) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e (v) contratação de hora extra.

A LRF também tratou das transferências voluntárias<sup>21</sup>, condicionando seu recebimento à comprovação de atendimento aos seguintes requisitos por parte do ente receptor (art. 25, §1º, IV, LRF): (i) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; (ii) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; (iii) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; e (iv) previsão orçamentária de contrapartida.

A LRF também dedicou um capítulo específico para tratar sobre o endividamento público (arts. 29 a 42, LRF). No inciso I do art. 30 da LRF foi estabelecido que, após noventa dias da publicação daquela Lei Complementar, o Presidente da República submeteria ao Senado proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da própria União, bem como dos entes subnacionais, nos termos do art. 52, inciso VI, da CF/88. Também se estabeleceu, no §6º, do art. 30 da LRF, que o Presidente da República, em razão de instabilidade econômica ou

<sup>21</sup> As transferências voluntárias consistem nas entregas de recursos correntes ou de capital de um ente federado a outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira não decorrente de determinação constitucional ou legal (art. 25, caput, LRF).

alterações nas políticas monetária ou cambial, teria a prerrogativa de encaminhar ao Senado ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão daqueles limites.

O art. 31, da LRF, também estabelece procedimentos específicos e penalidades para o ente que não cumprir seus limites de dívida consolidada. Quanto a isso, caso o descumprimento ocorra ao final de um quadrimestre, a LRF prescreve que o ente deve recompor a dívida em até no máximo três quadrimestres, de modo que, já no primeiro deles, a redução do excedente deve ser de no mínimo 25%. Ademais, enquanto a dívida estiver ultrapassando o limite estabelecido, o ente fica proibido de contratar operações de crédito internas e externas e deve proceder com limitação de empenho a fim de conseguir resultado primário suficiente para a recomposição de seus limites (art. 31, §1º). Ademais, a própria realização de operações de crédito internas e externas ficou condicionada à prévia análise por parte do Ministério da Economia (art. 32, caput, LRF).

Oliveira (2010) observa que a fixação de metas tais como as de resultado primário, resultado nominal e controle da dívida já fazem parte da realidade de países desenvolvidos há bastante tempo, de modo que no âmbito do Governo Federal brasileiro, o resultado primário já vinha sendo utilizado pela União como parâmetro para controle de objetivos macroeconômicos desde o início dos anos de 1990. No caso de estados e municípios, tem-se que estes vinham cumprindo, entre 1997 e 1999, metas de resultados primários como decorrência de contratos de assunção de dívidas junto à União. A contribuição da LRF teria sido, portanto, especificamente no que tange à institucionalização de tais parâmetros, por meio da obrigatoriedade de inserção da meta fiscal na LDO (OLIVEIRA, 2010).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), o resultado nominal representaria a diferença entre todas as receitas e despesas do exercício, enquanto o resultado primário levaria em consideração tão somente as receitas e despesas primárias, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida (TCU, 2019). Desse modo, os superávits primários contribuiriam para a redução da dívida líquida, enquanto os déficits primários indicam aumento desta, já que, neste caso, o financiamento de gastos primários ultrapassaria as receitas primárias arrecadadas (TCU, 2019).

O trecho a seguir, de Mesquita (2020, p. 369), demonstra a seriedade das metas fiscais (resultado primário e nominal) no que tange à análise de contas de governo apresentadas pelos Poderes Executivos dos entes federativos:

O descumprimento de metas fiscais cogentes só não incidirá na pecha de rejeição de contas, caso, em juízo de proporcionalidade, seja cabalmente comprovado que o gestor adotou com rigor as medidas previstas na LRF, em especial a limitação de empenho e de movimentação financeira do art. 9º, para buscar seu cumprimento, mas que, ainda assim, por fatores imponderáveis, ou decorrentes de força maior ou de caso fortuito, não foi possível alcançar os resultados fiscais esperados. O que se analisa primeiro, portanto, na prestação de contas de governo, é se os chefes do executivo se esforçaram e se mostraram compromissados em conduzir a política fiscal em convergência com as metas de resultado primário e nominal definidas por eles mesmos e aprovadas como vinculantes pelo parlamento.

Em seu capítulo VIII, a LRF traça regras relativas à gestão patrimonial dos entes federativos, reforçando as normas constitucionais relativas à disponibilidade de caixa, bem como prescrevendo a necessidade de que sejam depositados, em conta separada, os valores relativos destinados ao regime geral e aos regimes próprios de previdência social (art. 43, caput e §1º, da LRF). Também foi instituída vedação para utilização de receitas de capital, derivadas da alienação de bens e direitos integrantes do patrimônio público, para o financiamento de despesas correntes, à exceção de autorização legislativa para reversão de tais valores em favor do regime geral e dos regimes próprios de previdência social (art. 44, LRF).

Um dos grandes pilares da LRF foi, seguramente, a transparência da gestão financeira e orçamentária. Conforme relembra Silva (2014), normas como a LRF têm, dentre outras finalidades, a de apresentar à população o dia a dia financeiro e tributário estatal. Nesse quesito, a LRF tornou obrigatória a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, o inteiro teor e versões resumidas dos seguintes documentos: (i) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; (ii) as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios; (iii) o Relatório Resumido de Execução Orçamentária; e (iv) o Relatório de Gestão Fiscal (art. 48, caput, LRF).

Ademais, a LRF prescreveu a necessidade de participação popular nas audiências públicas na etapa de elaboração e discussão da LOA, LDO e PPA; a divulgação ampla, em meios eletrônicos de acesso público e em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de cada ente; bem como a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atendesse a padrões mínimos de qualidade estabelecidos pelo Poder Executivo da União (art. 48, §1º, LRF). Igualmente, exigiu-se que todos os entes federativos disponibilizassem, em meio eletrônico de amplo acesso público, suas informações de dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecido pelo órgão central de contabilidade da União (art. 48, §2º, LRF), sob pena de recebimento de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito.

Atualmente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Economia, faz as vezes de órgão central de contabilidade da União. O referido órgão foi criado por meio do Decreto Federal nº 92.452/1986, para que assumisse as atribuições da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, além de ter incorporado algumas funções fiscais até então exercidas pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil (BRASIL, 2023). A partir de então, a STN foi implementando diversas ações para o aprimoramento das contas públicas de âmbito federal, bem como relativas às contas nacionais consolidadas, tais como a implementação de uma conta única do Tesouro Nacional, a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC), entre outros (BRASIL, 2023).

Ainda sobre a LRF, tem-se que os dispositivos que precedem as disposições finais e transitórias tratam, basicamente, da fiscalização e controle da gestão fiscal, bem como de alguns mecanismos que facilitam tais atividades. Há, por exemplo, normas que tratam da escrituração contábil e consolidação das contas nacionais (arts. 50 e 51, LRF), disposições acerca da formalização do RREO e do RGF (arts. 52 a 55, LRF), regulamentação de prestações de contas (arts. 56 a 58, LRF) e mecanismos específicos quanto à atuação do Poder Legislativo e dos respectivos tribunais de contas que os auxiliam (art. 59).

A consolidação das contas nacionais, em si, dá alguns sinais de por que a União tem estado tão preocupada com a regulamentação intensiva de questões relativas às finanças públicas e aos orçamentos dos entes subnacionais, conforme se pode observar, a seguir, em excerto de resposta a pedido de informações direcionado ao Ministério da Economia:

[...] Ressaltamos abaixo os principais usos da consolidação das contas públicas:

- análise dos balanços consolidados dos entes que pode ser usada como ferramenta gerencial e sua aplicabilidade no cotidiano da administração pública, quer seja federal, estadual ou municipal. As contas públicas podem ser analisadas pelas perspectivas de liquidez, de estrutura e endividamentos das unidades federativas do Brasil.
- constitui um instrumento de informação externa e de apoio à gestão, pois a elaboração de contas consolidadas ajuda à tomada de decisão dos gestores, investidores, credores e público em geral.
- apresentar aos investidores e futuros investidores, tanto internos quanto externos, a real situação econômica e fiscal de um Estado como um todo. Aqui percebe-se a importância para o mercado financeiro nas análises dos títulos públicos e ações das empresas estatais, ou mesmo em empresas que têm o Governo como maior cliente, pois o balanço consolidado refletirá a real capacidade do Estado de honrar as suas dívidas;
- proporcionar uma visão conjunta do orçamento e da execução do setor público;
- apresentar o valor real do déficit ou superávit do orçamento público do conjunto dos entes da federação, pois as contas consolidadas apresentam uma visão de todos os direitos e obrigações reconhecidos por todas as organizações da administração pública;

- facilitar o controle da legalidade e responsabilidade diminuindo os efeitos da desagregação do setor público nas diversas entidades com personalidade jurídica própria;
- ampliação da transparência, tanto para os gestores como para o cidadão das dívidas totais assumidas por uma determinada administração, e dessa forma, analisar a eficiência e economia com que realizaram a atividade pública;
- apresentar uma visão conjunta dos compromissos e dos riscos financeiros assumidos pelo setor público, o que facilitará uma gestão financeira mais prudente e racional;
- realizar a análise histórica do diferentes indicadores apresentados no balanço consolidado, permitindo comparações e estudos dos vários atores envolvidos, sociedade e gestores públicos [...] (BRASIL, 2022a).

Conforme se pode observar, tendo em vista o processo de consolidação das contas nacionais, o poder central depende de resultados fiscais satisfatórios dos entes subnacionais para apresentar ao mercado interno e externo bons indicadores consolidados no que tange à federação como um todo. Assim sendo, ao produzir normas de gestão fiscal responsável cada vez mais restritivas aos estados e municípios, a União garante, ao menos sob o ponto de vista formal, tais finalidades.

No que tange às prestações de contas de governo, há de se destacar que o legislador enfatizou que estas devem evidenciar (art. 58, LRF): (i) o desempenho da arrecadação em relação à previsão (destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação); (ii) as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial; e (iii) demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Quanto aos critérios a serem observados ao longo da fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou por intermédio do Tribunal de Contas, a LRF enfatizou seis aspectos: (i) o atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; (ii) os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; (iii) medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite; (iv) providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; (v) destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos; e (v) cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Por fim, a LRF previu, ainda, que os Tribunais de Contas devem emitir alerta aos Poderes e órgãos independentes nela mencionados no caso de constatação das seguintes ocorrências: (i) risco de que, ao final de um bimestre, a realização da receita possa não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; (ii) despesas com pessoal ultrapassaram 90% do limite máximo; (iii) os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% dos respectivos limites; (iv) os gastos com inativos e

pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; (v) fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária (art. 59, §1º, LRF).

Uma das poucas disposições da LRF que tratam sobre o desenvolvimento, em sua acepção social, é o art. 67. Nele, previu-se a formação de um conselho de gestão fiscal, o qual seria constituído por representantes de todos os poderes e esferas de Governo, Ministério Público e entidades técnicas representativas da sociedade, com o objetivo de acompanhar e avaliar permanentemente as políticas e a operacionalidade da gestão fiscal nacional. O §1º do referido artigo previu que o conselho em questão deveria premiar e reconhecer publicamente os titulares de Poderes que alcançassem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social com a conjugação de uma gestão fiscal pautada na LRF.

Ao abordarem o tema, Batista Júnior e Costa (2020) ressaltam a importância do Conselho de Gestão Fiscal como um órgão interfederativo, com potencial para exercer competências que transcendam aquelas previstas na LRF. Entretanto, os autores lamentam o fato de que, além de o conselho em questão não ter sido instituído, os respectivos projetos de lei em tramitação que tratam sobre o tema parecem não o abordar com a devida magnitude exigível para o caso.

Importante mencionar que a constitucionalidade da LRF foi questionada, junto ao STF, sob diversos aspectos. Entretanto, o Tribunal em questão deliberou pela constitucionalidade da grande maioria das disposições relativas àquele diploma legal, em grande parte, justificando que as exigências ali contidas são parte do projeto de amadurecimento fiscal, da superação da cultura do desaviso e da incoerência fiscal, administrativa e gerencial, bem como da autoridade concedida à União, pela Constituição Federal, no que tange à edição de normas gerais relativas à gestão orçamentária e financeira (BRASIL, 2020).

A partir da análise dos dispositivos da LRF, bem como do contexto histórico de sua elaboração, verifica-se que a principal preocupação da União foi manter as contas públicas dos entes subnacionais em patamares controláveis, a fim de que não influenciassem negativamente nas contas nacionais consolidadas, além de se evitar que tais entes continuassem a socorrer-se à União em momentos de crise e descompasso financeiro. Há, assim, uma visão muito limitada do que seria uma gestão fiscal realmente responsável, já que há um apego exacerbado a indicadores, agregados de despesas e mecanismos de ordem técnica, mas pouca preocupação com a efetividade e qualidade dos gastos públicos no âmbito dos entes subnacionais.

É certo que a gestão fiscal é um dos principais mecanismos de intervenção estatal na economia, na medida em que cria os alicerces de caráter econômico, legal, e organizacional

para formar uma alocação aceitável de recursos financeiros ao longo de diferentes partes do orçamento (CHUGUNOV *et al.*, 2018). Desse modo, é natural uma preocupação com mecanismos de gestão fiscal multidimensionais que possam assegurar uma estabilidade macroeconômica, prevenindo-se efeitos indesejados tais como a inflação (CHUGUNOV *et al.*, 2018).

Entretanto, a gestão fiscal do Poder Central e dos entes subnacionais deve levar em consideração não somente os métodos e meios mais racionais para alocação de recursos em um orçamento limitado, de modo a se alcançar determinados resultados de ordem meramente econômica, financeira e monetária, pois a busca pelo crescimento econômico de longo prazo também deve ser aliada à elevação da qualidade de vida dos cidadãos (CHUGUNOV *et al.*, 2018). Nesse sentido, um sistema de planejamento orçamentário de médio prazo, por exemplo, além de ser o principal componente de regulação econômica por parte do Estado, por envolver uma grande gama de componentes funcionais, financeiros, orçamentários, e econômicos, também deve assegurar a melhoria de indicadores que representem desenvolvimento social e aumento das liberdades e capacidades substantivas dos cidadãos (CHUGUNOV *et al.*, 2018; SEN, 2010).

Nesse tocante, o principal mecanismo de planejamento financeiro e orçamentário previsto na Constituição de 1988, qual seja, o PPA, não recebeu qualquer regulamentação e o legislador constituinte, originário e derivado, não se esforçaram para motivar os entes subnacionais a utilizarem o seu poderio orçamentário e financeiro em prol de políticas públicas efetivas e tendentes a uma mudança de trajetória rumo ao desenvolvimento. A esse respeito, Giacomoni (2004) observa que a falta de regulamentação infraconstitucional do PPA ocasiona problemas na interpretação das disposições constitucionais, bem como na elaboração de metodologia adequada para sua aplicação prática, o que poderia explicar, em parte, as dúvidas, dificuldades e limitações em torno da efetiva utilização do instrumento de planejamento em questão.

O autor relembra, ainda, que diversos entes federativos se abstiveram de elaborar seu respectivo PPA nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, sob a justificativa de que inexistia regulamentação para tanto (GIACOMONI, 2004). Tal pensamento teria sido inclusive referendado por Cortes de Contas estaduais, a exemplo do Tribunal de Contas de Santa Catarina, o qual, ainda que temporariamente, exonerou os seus respectivos jurisdicionados de elaborar o PPA e a LDO até que fosse aprovada a lei complementar prevista no art. 165, §9º, da Constituição Federal (GIACOMONI, 2004).

Ademais, Scaff (2018) ressalta que os PPAs não são suficientes para um sistema de planejamento governamental de longo prazo, o que se mostra essencial para o desenvolvimento de qualquer nação. A esse respeito, o autor ressalta a necessidade de iniciativas tais como o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, o qual prevê ações coordenadas entre o governo central e entes subnacionais por um período de dez anos, ou seja, ultrapassando o período de vigência de vários PPAs. Ademais, a própria lei mencionada, em seu art. 10, dispõe que os PPAs, as LDOs e as LOAs de todos os entes federativos deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (SCAFF, 2018; BRASIL, 2014).

No mesmo sentido, não se verifica, por exemplo, a preocupação em normatizar o § 16, do art. 37, da CF/88, o qual assevera que as leis de caráter orçamentário devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. Dessa forma, o orçamento-programa se torna uma peça esvaziada, na medida em que preceitos técnicos contábeis e estritamente financeiros se sobrepõem até mesmo aos programas, projetos e ações vislumbrados pelo poder público em prol do desenvolvimento.

## **2.4 Síntese do Capítulo**

O Brasil, desde o Período Colonial, presenciou grandes tensões e ferrenhos embates entre interesses de caráter centrípeto e de caráter centrífugo. A cada novo texto constitucional aprovado, sucediam-se, em maior ou menor grau, rupturas institucionais, ora centralizadoras, ora descentralizadoras, gerando assim um clima de desconfiança e estranhamento entre os entes federativos, o que pode explicar, ainda que parcialmente, a dificuldade de implementação de um sistema federal efetivamente cooperativo, o qual deve ser marcado por lealdade e colaboração mútua entre as partes interessadas. Ao contrário, a federação brasileira tem sido marcada por práticas antagônicas, desleais e concorrenciais, a exemplo da guerra fiscal e das centenas de demandas junto ao STF que discutem questões atinentes ao pacto federativo.

Os legisladores constituintes de 1988 tenderam à descentralização, por meio do aumento das competências e responsabilidades dos estados, Distrito Federal e municípios, além da elevação destes últimos à categoria de entes federativos. Contudo, o próprio texto originário da Constituição acabou por prestigiar um poderoso rol de competências exclusivas ao poder central. Ademais, foi concebido à União uma forte capacidade de ingerência sobre os mecanismos de governabilidade subnacional, tendo em vista que o poder central passou a ter a

prerrogativa de instituir a regulamentação geral de uma série de temas que abarcam a alçada decisória de estados, municípios e Distrito Federal.

Como se não bastasse, a CF/88 não delimitou bem as formas como a cooperação federativa deveria ocorrer, no caso de competências concorrentes, dando margem a situações marcadas por sobreposição de esforços (quando dois ou mais entes atuam, desconexamente, sobre as mesmas demandas) ou mesmo total descaso quanto a determinadas mazelas sociais (quando nenhum dos entes entende ser responsável por determinada demanda, atribuindo a responsabilidade a outros entes).

O modelo federal brasileiro pós-1988, dessa forma, foi marcado por inegável superioridade do poder central no que tange à distribuição de competências. Isso se torna ainda mais marcante diante da facilidade de alteração da Constituição brasileira, bem como o limitado poder que os entes subnacionais detêm para vetar tais alterações e para barrar propostas legislativas infraconstitucionais que sejam contrárias a seus respectivos interesses. Há, por assim dizer, na prática, uma inegável centralização de poder político na União, a qual está em constante vantagem nas arenas de negociação voltadas a discussão de questões de repercussão nacional. Nesse aspecto, com base nas teorias expostas, verifica-se que a diminuição da liberdade de atuação e debilidade de poder de veto dos entes federativos subnacionais, frente ao poderio da União, acaba por implicar em uma limitação de acesso político.

Diante disso, e a partir da matriz institucional inaugurada com a CF/88, o poder central brasileiro passa a ter a sua disposição um instrumental normativo potencialmente vasto, o qual se traduz em ferramentas institucionais propícias a incentivar a alteração da trajetória de estados e municípios. Ademais, outros fatores, tais como o grande poder arrecadatório da União e a competência exclusiva desta em diversas áreas, também conceberam ao Governo Federal mecanismos informais para moldar o comportamento político-administrativo das demais esferas de governo.

O comportamento já costumeiro do poder central de utilizar-se de regras uniformes para regulamentar ações de entes federativos com realidades totalmente distintas também se manteve na CF/88, prejudicando a liberdade que tais entes deveriam ter para moldar determinadas políticas mais voltadas a suas respectivas necessidades e prioridades. Nesse sentido, a prática já tradicionalmente institucionalizada de aplicar um modelo de federalismo simétrico diante de cenários estaduais e municipais altamente assimétricos continuou prevalecente, por meio da aprovação de diversas normas homogêneas com aplicação indiscriminada em todo o território nacional.

Este foi o caso de algumas emendas constitucionais que impuseram, por exemplo, aplicação mínima de receita nas áreas da Saúde e Educação. Mas também foi o caso da LRF, a qual estabeleceu tratamento igualitário a todos os entes federativos de mesmo nível em questões tais como o limite de gastos com pessoal e endividamento público. Não houve qualquer preocupação, à época, com as singularidades estaduais e municipais, pois o poder central tinha pressa em melhorar as contas nacionais consolidadas, além de livrar-se dos constantes pedidos de ajuda financeira dos estados que apresentavam déficits financeiros. A contabilidade pública, em âmbito nacional, também não estava estruturada o suficiente para que a União dispusesse de dados mais precisos para fazer análises devidamente aprofundadas sobre tais questões.

É certo que a União necessitava tomar medidas para adequar a situação brasileira às regras do jogo nas arenas político-econômicas internacionais, considerando-se que a federação brasileira não se tornaria nem um pouco competitiva caso permanecesse apresentando resultados fiscais altamente insatisfatórios. Nesse contexto, sobretudo por meio da LRF, o poder central utilizou seu poderio legislativo para amenizar o problema em questão; por outro lado, não promoveu outras reformas institucionais hábeis a melhorar a qualidade dos gastos públicos realizados pelos entes subnacionais.

O legislador federal, ao inspirar-se em normas de gestão fiscal estrangeiras, esqueceu-se que os países que as adotavam à época já contavam com ampla trajetória institucional de desenvolvimento, enquanto o Brasil ainda estava longe de ser um país com baixo nível de desigualdades regionais. Nesse ponto, ao focar basicamente em fatores contábeis ou estritamente econômicos, a LRF consubstanciou-se em uma instituição formal desprovida de um escopo genuinamente social.

Isso porque houve um claro entusiasmo em forçar os estados, Distrito Federal e municípios a controlarem indicadores tais como as metas fiscais, o endividamento público, o gasto com pessoal e o volume de despesas de caráter continuado. Tudo isso acabou por aumentar os custos político-econômicos de transação no âmbito estadual, haja vista a complexidade dos procedimentos de implementação e controle de tais normas. Por outro lado, questões que seriam importantes para a melhoria do desenvolvimento dos entes subnacionais, a começar por uma regulação apropriada do próprio PPA, foram bastante negligenciadas pela União no âmbito de suas competências legislativas.

Mesmo a transparência relativa à gestão fiscal, a qual seria um instrumento importante de fiscalização do poder público pela sociedade, ou seja, um mecanismo de equilíbrio de poder apto a algemar o Leviatã federal e os Leviatãs estaduais e municipais, acabou tendo poucos resultados práticos no que tange ao controle social, em decorrência da alta complexidade e

tecnicidade dos relatórios de gestão fiscal, os quais não são de fácil compreensão por parte dos cidadãos comuns, incluindo aqueles que detêm bom nível de educação formal. O mesmo problema acaba por reverberar na baixa participação da sociedade em audiências públicas que visam à discussão do PPA, LDO e LOA. Nem mesmo o Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF, o qual contaria com a participação da sociedade e de representantes de todas as esferas de governo, foi instituído.

Ao tratar das contas de governo do chefe do Poder Executivo, a LRF priorizou critérios relativos à arrecadação de tributos e recuperação de crédito, não mencionando, por exemplo, a necessidade de avaliação das políticas públicas inicialmente planejadas pelo governo ou o nível de eficiência dos gastos públicos realizados ao longo do exercício. Até mesmo as fiscalizações gerais por parte do Poder Legislativo, diretamente ou por intermédio dos Tribunais de Contas, ficaram restritas, na LRF, aos resultados primário e nominal, aos gastos com pessoal, ao endividamento público e a outros fatores de ordem contábil ou estritamente econômica.

Ainda que se aceitasse, quando da aprovação da LRF, que eram necessárias medidas urgentes para melhoria das contas públicas, e que talvez, naquele momento, não fosse possível uma mudança na matriz institucional nacional que reverberasse especificamente na melhoria dos serviços e políticas públicas, é certo que o poder central já contou com tempo suficiente para promover mudanças nesse sentido, incluindo períodos de razoável estabilidade econômica.

Em outras palavras, a União, no que tange às normas de gestão fiscal responsável, não tem cumprido bem sua principal incumbência decorrente do pacto federativo e dos preceitos constitucionais como um todo, qual seja, coordenar e induzir os entes subnacionais a manejarem as finanças públicas de modo a se propiciar um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento. O poder central priorizou o crescimento econômico nacional, mas omitiu-se quanto a fatores que elevariam o nível de qualidade de vida da população e resultariam em aumento de suas respectivas liberdades e capacidades substantivas.

### **3 GESTÃO FISCAL E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO PARÁ**

Tendo-se apresentado, até agora, o principal marco teórico da pesquisa (os preceitos neoinstitucionalistas com ênfase nos trabalhos de Douglass North), bem como algumas teorias convergentes a ela em determinados aspectos (a exemplo do desenvolvimento a partir das capacidades e liberdades substantivas em Amartya Sen), além de se ter explorado as duas principais instituições que irão possibilitar a análise almejada (federalismo e gestão fiscal responsável), passa-se a analisar, efetivamente, o lócus de pesquisa escolhido, qual seja, o estado do Pará.

Para tanto, far-se-á uma breve análise da formação institucional estadual, com ênfase no contexto amazônico. Em seguida, serão apresentados dados relativos a indicadores socioeconômicos e de gestão fiscal responsável do estado do Pará, no período de 2011 a 2020, de modo que tais informações serão analisadas e discutidas neste capítulo, em seu último tópico.

#### **3.1 Estado do Pará no Contexto da Formação Institucional Amazônica Pré-1988**

Partindo-se do princípio neoinstitucionalista de que a história importa, optou-se por expor um breve apanhado histórico-institucional do Pará, dentro do contexto amazônico. Nesse passo, é importante observar que embora o conceito de Amazônia Legal só tenha sido formalmente institucionalizado a partir da aprovação da Lei nº 1.806/1953 (o que foi ratificado, mais recentemente, pela Lei Complementar nº 124/2007<sup>22</sup>), a relevância do contexto amazônico para a trajetória estadual possui raízes muito mais profundas, as quais remontam o Brasil Colonial.

Conforme aponta Cruz (1973), após derrotarem os franceses no Maranhão, os portugueses foram motivados a consolidar o domínio territorial de outras regiões nas quais povos estrangeiros estariam estabelecendo bases territoriais. Nesse sentido, sob o comando de Francisco Caldeira Castelo Branco, nomeado à época Capitão-mor daquele desbravamento, uma frota de três embarcações partiu de São Luís rumo ao estado do Pará, em 1615 (CRUZ, 1973). A missão foi exitosa, culminando na expulsão dos holandeses e garantindo a Francisco Caldeiras Castelo Branco grande prestígio perante a Coroa Portuguesa (CRUZ, 1973).

A construção do Forte do Presépio foi o pontapé inicial para o processo de formação de um núcleo urbano no Pará, em Belém, de modo que foram sendo abertas ruas, bem como

---

<sup>22</sup> Os demais estados são Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso (lado norte do paralelo de 16°) e Maranhão (lado oeste do meridiano de 44°).

construídos conventos, igrejas e até mesmo um hospício (CRUZ, 1973). Entretanto, Cruz (1973) aponta que a região acabou ficando estagnada até por volta de 1650, tendo em vista que um dos principais atrativos para a mobilização de pessoas para o local era a ambição aurífera dos colonos, os quais buscavam tão somente riqueza fácil e imediata. A esse respeito, Cruz (1973, p. 76) ressalta:

Entre os colonos havia uma espécie de moradores, a que davam o designativo de POVOADORES VOLUNTÁRIOS. Eram autênticos caçadores de aventuras, que seduzidos pelas propaladas riquezas da região, tentavam a sorte de qualquer modo. De permeio com estes eram encontrados os vadios, os degredados por toda a vida, e com a sentença de pena de morte – se regressassem a Portugal, e os degredados temporariamente. De qualquer modo, criminosos. Constituíram o peso morto da colônia, que precisava de braços e de iniciativas para se desenvolver suficientemente.

Ademais, os colonos também desejavam escravizar os índios a fim de obter mão de obra para serviços domésticos e agrícolas, o que fora fortemente combatido pelos religiosos católicos da Companhia de Jesus que haviam se instalado na região, gerando um ambiente político-institucional bastante hostil e de difícil condução por parte dos Capitães-mores à época (CRUZ, 1973). Para obter algum tipo de vantagem econômica na colonização da região, Portugal começou a incentivar a plantação de cravo da Índia, cacau e baunilha, o que incentivou um pouco mais a permanência dos colonos e o aumento das rendas em favor da Fazenda Real (CRUZ, 1973). Assim, restando frustradas as ânsias de encontrar ouro, prata e pedras preciosas, os colonos iniciaram o chamado Ciclo das Drogas do Sertão<sup>23</sup>, o qual acabou por se mostrar rendoso (CRUZ, 1973). A esse respeito, Donini e Santos (2017, p. 916) afirmam o seguinte:

A colonização da região amazônica brasileira, principalmente no século XVIII, se deu baseada, economicamente, na exploração das Drogas-do-sertão. A coleta dessas especiarias, e a atividade mercantil que as envolvia foi fundamental para abastecer um mercado Europeu. Estrangeiros, exploradores, filósofos naturais, missionários, colonizadores apreenderam com os nativos, sobre a flora e a fauna, desvendaram as riquezas naturais e a levaram para suprir as necessidades dos homens do velho continente. A partir da disseminação do consumo dessas drogas do sertão, no cotidiano dos europeus, para curas médicas, receitas culinárias e outras instancias, essas espécies da flora Amazônica foram exploradas de maneira predatória.

Até o século XVII não existia moeda em circulação, de modo que produtos tais como rolos de pano e novelos de algodão consubstanciavam representações monetárias, os quais só foram substituídos por moedas de ouro, prata e cobre em meados do século XVIII (CRUZ, 1973). Poucos navios vinham de Portugal à colônia e também era proibida a ida de navios

---

<sup>23</sup> Donini e Santos (2017) explicam que eram consideradas como “drogas do sertão” os produtos com valor comercial encontrados às margens do rio Amazonas, a exemplo do pau-cravo, do cacau, da baunilha, do anil, da salsaparrilha e do puxeri.

estrangeiros para nela negociar, com a exceção de alguns empreendedores que possuíam autorização pessoal para tanto (CRUZ, 1973).

Com a transferência da capital do estado do Grão-Pará e Maranhão para Belém, em 1751, a presença dos jesuítas passou a ser tida como indesejada, sobretudo pela necessidade de captação de mão de obra indígena, o que culminou com a expulsão das missões jesuítas em 1759, tornando vários assentamentos, já consolidados, sob o poder de diretórios laicos, os quais ficaram responsáveis pela realocação da mão de obra indígena para colonos e autoridades coloniais, inaugurando a primeira tentativa de “modernização” da Amazônia (SCHMINK; WOOD, 2012). A partir de então, as riquezas naturais amazônicas passaram a ser cada vez mais alvo de cobiça por parte de muitos atores econômicos.

A borracha, por exemplo, foi uma matéria prima que marcou fortemente a economia amazônica entre o final do século XIX e meados do século XX. Schmink e Wood (2012) afirmam que o aumento de demanda nacional e internacional fez com que a retirada de látex passasse a ser conduzida em uma hierarquia de intermediários dominada pelas casas de exportação, em Belém e Manaus. Tal fator delineou um complexo e hierarquizado sistema conhecido como aviamento, no qual o processamento e controle de mão de obra eram marcados pela pessoalidade nas relações entre os agentes, bem como imobilização das forças de trabalho por meio de endividamento ou até mesmo coerção violenta (SCHMINK; WOOD, 2012).

Nesse contexto, conforme relembra Cherobim (1983), os seringalistas eram, ao mesmo tempo, detentores da terra (representada pelos seringais), locadores de mão de obra (os seringueiros), comerciantes (na intermediação de transações referentes ao produto extraído) e financiadores (por meio de um sistema de crédito com relação aos seringueiros). Os seringueiros – na condição de principal mão de obra disponível na região –, por outro lado, eram proibidos até mesmo de exercer outras atividades econômicas (SCHMINK; WOOD, 2012).

Após ser coletado, o produto percorria todo o fluxo estrutural de aviamento até chegar nas casas de exportação – geralmente controladas por estrangeiros –, para então ser vendido para o mundo (SCHMINK; WOOD, 2012). Verifica-se, assim, forte presença de instituições extrativistas e características marcantes relativas às OALs, já que a violência era controlada pelos agentes que ocupavam o topo do sistema de aviamento, com forte monopolização dos meios de produção, inviabilização de exploração independente, baixa impessoalidade nas transações e estrutura social estratificada, com poucas chances de ascensão. Tudo isso gerava, conseqüentemente, baixa competitividade local no âmbito da atividade explorada e um ambiente institucional pouco favorável ao desenvolvimento.

Tais fatores contribuíram para que a produção de borracha na Região Amazônica ocorresse de forma cíclica, com períodos sucessivos de ascensão e declínio. Urge destacar que as tentativas do governo central em estimular eventuais retomadas da comercialização dessa matéria prima amazônica acabavam atendendo mais a interesses internacionais ou de outras regiões do País do que propriamente colaborando com o desenvolvimento regional. Uma das investidas mais marcantes, conforme observa Costa (2002), foi a execução dos Acordos de Washington (1942-1947), firmados entre o Brasil e os EUA, avenças tais que visavam a abastecer os países aliados da II Guerra Mundial, sobretudo os EUA, em decorrência da chamada “Batalha da Borracha”.

Posteriormente, a preocupação com a intensificação na produção de borracha foi motivada pela necessidade de suprimento de demanda na Região Sudeste brasileira, em razão do avanço do processo de industrialização, o qual requeria a utilização em larga escala daquele produto primário (COSTA, 2002). Nessa oportunidade, o governo disponibilizou inclusive amplas linhas de crédito por meio da transformação do Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia (COSTA, 2002).

Em um ou em outro caso, o mercado da borracha amazônico se mostrou pouco competitivo e o fatídico sistema de aviamento não foi capaz de trazer estabilidade para a economia regional. Nesse sentido, Schmink e Wood (2012) observam que o aumento de divisas no País, gerado no auge da comercialização da borracha, colaborou para a industrialização do Sul do Brasil, mas os efeitos para a região amazônica foram poucos, pois o sistema de aviamento operava contrariamente à acumulação de capital na região e à criação de um mercado interno que pudesse propiciar desenvolvimento regional.

A partir daí, em maior ou menor grau, o governo central tratou de tomar medidas as quais, em tese, proporcionariam o desenvolvimento amazônico. Diversos planos foram criados e, junto com eles, um aparato administrativo público complexo e altamente burocratizado passou a fazer parte do cenário regional, modernizando em parte a sua matriz institucional, porém, mostrando-se ineficiente no que tange a possibilitar uma mudança de trajetória efetivamente favorável.

O Plano de Valorização da Amazônia (PVA), por exemplo, criado pela Lei nº 1.806/1953, tinha como objetivo incrementar o desenvolvimento da produção agrícola, pecuária, mineral, industrial e comercial da região, a fim de possibilitar melhores padrões sociais de vida e suporte econômico às populações regionais, mas também de expandir as riquezas do País (BRASIL, 1953). A execução do PVA ficaria a cargo da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), por meio de planos quinquenais. Na

prática, porém, o Primeiro Plano Quinquenal elaborado pela SPVEA jamais foi aprovado no âmbito do Congresso Nacional e aquela superintendência não exerceu controle sobre a alocação de seus recursos próprios, gerando-se uma pulverização dos montantes disponíveis e aplicação em projetos inexpressivos (COSTA, 2002).

Com a tomada do poder pelos militares, em 1964, iniciou-se um processo de grandes transformações institucionais, bem como intensificação da presença da União na Região Amazônica. O primeiro deles foi a chamada “Operação Amazônia”, representando um conjunto de leis, decretos-leis e criação de órgãos federais para atuação regional (CARVALHO, 2012).

A estratégia militar de intervenção na Amazônia Legal fundava-se no binômio “segurança nacional” e “desenvolvimento”, buscando, sobretudo, o alcance dos seguintes objetivos: (i) abertura de novos mercados para os produtos industrializados do Centro-Sul do País; (ii) empregar a população excedente de outras regiões do país, sobretudo a oriunda do nordeste; (iii) explorar o potencial econômico mineral, madeireiro e pesqueiro, a fim de equilibrar a balança comercial brasileira; (iv) abrir novas terras para exploração por parte do capital estrangeiro e do Centro-Sul brasileiro; e (v) defender a segurança nacional (CARVALHO, 2012; CHMINK; WOOD, 2012).

Para cumprir com seus objetivos, o governo central valeu-se de várias instituições formais, as quais, em muitos casos, corresponderam simultaneamente à criação de diversas organizações públicas, algumas delas inovadoras, já outras, foram resultado da transformação de órgãos e entidades já existentes. A SPVEA, por exemplo, foi extinta, dando lugar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a fim de se ter um órgão de planejamento e execução de políticas estatais menos influenciado pelos interesses regionais (MARQUES; TRINDADE, 2014). Ainda assim, a cultura centralista do Governo Federal, na condição de restrição informal, nunca permitiu com que a SUDAM conduzisse, na prática, a atuação federal na Região Amazônica (COSTA, 2002; MARQUES; TRINDADE, 2014).

Além disso, as instituições informais também se revelaram como instrumentos poderosos para o governo, sobretudo. Diversas propagandas governamentais prometiam um futuro próspero àqueles que se aventurassem a povoar o novo território que guardava incontáveis riquezas a serem exploradas (SANTOS, 2017; SCHMINK; WOOD, 2012). Entretanto, o movimento não foi acompanhado por um direcionamento de recursos aos setores produtivos regionais e para infraestrutura básica, tais como saúde, educação, saneamento básico, entre outros, resultando em mazelas urbanas as quais impactam até os tempos atuais (SANTOS, 2017; SCHMINK; WOOD, 2012).

Ainda no campo das instituições formais, os incentivos fiscais foram uma estratégia bastante utilizada pelo governo para atrair investimentos para a região, a exemplo da Lei nº 5.174/1966, a qual dispôs sobre uma série de incentivos fiscais especificamente direcionados à Amazônia Legal (BRASIL, 1966). Posteriormente, foi editado o Decreto-Lei nº 288/1967 (BRASIL, 1967c), regulando a Zona Franca de Manaus (ZFM) e estabelecendo sua administração pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SZFM).

A União também interferiu fortemente no domínio das terras amazônicas. Inicialmente, estabeleceu-se que a faixa de dez quilômetros em cada lado das rodovias federais seriam disponibilizados ao Governo Federal; posteriormente, essa faixa foi aumentada para cem quilômetros, o que reduziu consideravelmente a área de disponibilidade de terras para os estados da região, como é o caso do Pará, que passou a contar com menos de 30% das terras de seu território (MARQUES; TRINDADE, 2014).

Carvalho (2012) ressalta que a abertura da fronteira amazônica se deu por meio de projetos pecuários beneficiados por incentivos fiscais da SUDAM e projetos de colonização agrícola coordenados pelo INCRA, entre as décadas de 1960 e 1970. Nesse passo, o regime militar, desde meados da década de 1960 teria transformado a “[...] Amazônia Legal na maior fronteira<sup>24</sup> de ocupação territorial do Brasil a partir da convivência conflituosa de duas frentes de ocupação: a frente de expansão e a frente pioneira”, de modo que ambas permanecem avançando até hoje (CARVALHO, 2012, p. 74).

A primeira das frentes corresponderia ao movimento dos posseiros e de suas respectivas famílias (os quais produzem na terra para sua própria subsistência e, eventualmente para comercialização do excedente), enquanto a segunda representaria um movimento genuinamente econômico com vistas à incorporação das regiões de fronteira à economia de mercado em bases capitalistas (representada por grandes fazendas, empresas agrícolas, bancos, casas de comércio e todo um aparato institucional estatal) (CARVALHO, 2012).

Ainda na prevalência da doutrina da integração nacional, o Governo Federal lançou, no auge do colapso do sistema monetário internacional e da primeira crise mundial do petróleo, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o qual abrangia o período de 1975 a 1979. O II PND influenciou na implementação do chamado “ciclo dos grandes projetos” na Amazônia Legal, os quais colaborariam para interesses nacionais e setoriais, sobretudo no que tange à

---

<sup>24</sup> O conceito de fronteira trabalhado pelo autor não corresponde à noção geográfica de delimitação territorial de determinados espaços geográficos. Baseia-se, na verdade, nas ideias de Frederick Turner sobre fronteiras econômicas, as quais corresponderiam a ambientes internos pouco ou inexplorados, os quais passam a ser encarados por agentes públicos e privados como uma grande oportunidade de produção de riqueza e expansão de mercados (CARVALHO, 2012).

entrada de capital estrangeiro, destacando-se empreendimentos tais como o Ferro-Carajás, a Albrás-Alunorte, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, a Mineração Rio Norte, dentre outros (COSTA, 2002).

Em síntese, Santos (2017) destaca que, no que tange ao II PND, o governo federal instituiu à Amazônia a incumbência de captar recursos financeiros externos, com a finalidade de melhorar a situação de déficit da balança comercial nacional, submetendo a região, essencialmente, à condição de exportadora de matérias-primas ao mercado externo, com vistas ao financiamento de importações de bens de capital à indústria situada no Sudeste. Nesse sentido, o autor destaca que foram priorizados programas setoriais, com destaque para a pecuária de corte, extração e industrialização de madeira, mineração, indústria eletroquímica, lavouras de caráter comercial, pesca empresarial e turismo (SANTOS, 2017).

### **3.2. Informações Relevantes sobre o Pará na Atualidade**

Traçados alguns aspectos gerais sobre a formação institucional do estado do Pará, no contexto amazônico anterior a 1988, mostra-se necessário apresentar algumas informações relevantes da unidade federativa em questão em seu contexto atual, ou seja, após mais de três décadas de vigência da CF/88. Tais informações são importantes, sobretudo, para uma melhor interpretação dos dados socioeconômicos que serão apresentados adiante.

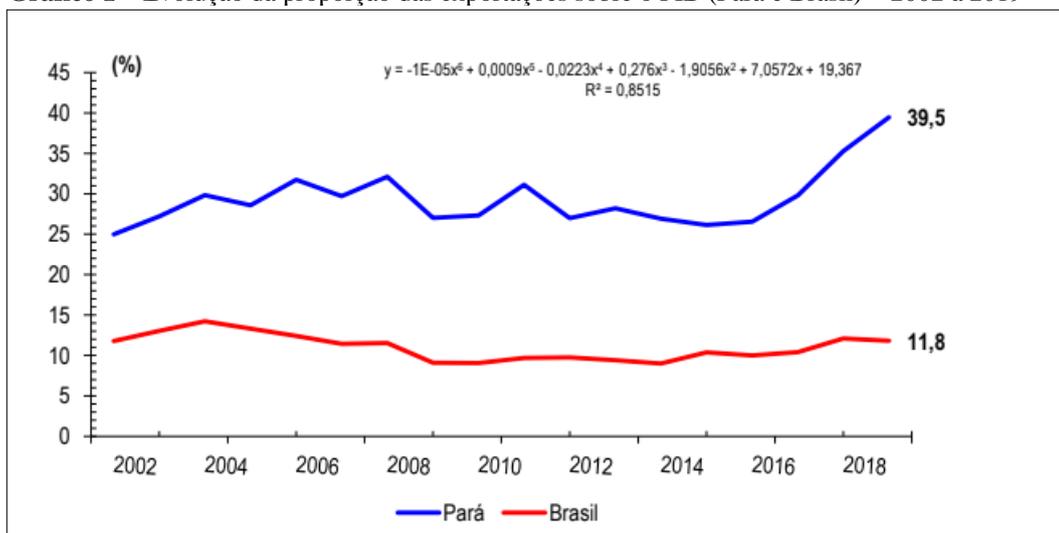
Dividido em 144 municípios e em 12 Regiões de Integração, o Pará é, atualmente, o segundo maior estado em extensão territorial do Brasil, representando 14,65% do território nacional total (FAPESPA, 2021b). Da sua ampla extensão territorial, estima-se que 39,56% do solo paraense dispõe de boa qualidade para agricultura e 32,85% para pecuária (FAPESPA, 2021b). Ademais, o Pará dispõe de uma rede hidrográfica robusta, a qual integra três bacias hidrográficas, quais sejam, Bacia Hidrográfica Amazônica, Bacia Hidrográfica Tocantins-Araguaia e Bacia Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental (FAPESPA, 2021b).

O território paraense também é importante no que diz respeito à proteção ambiental, considerando-se a existência de vasta gama de espécies da flora e fauna nativas que se mantêm ainda preservados no estado. Nesse passo, urge destacar que o Pará possui noventa e três unidades de conservação, das quais vinte e seis são de proteção integral, ou seja, nelas são permitidas tão somente a utilização indireta dos recursos naturais existentes para atividades tais como o turismo ecológico e pesquisas científicas (FAPESPA, 2021b).

O estado do Pará mantém-se em destaque no que tange à participação na Balança Comercial brasileira, principalmente por conta da exportação de produtos tais como o minério

de ferro, cobre e alumina, além de outros produtos, a exemplo da madeira, soja, milho e carne bovina (FAPESPA, 2021b). Nesse sentido, o volume de exportação do Pará, com relação ao seu respectivo PIB, tem crescido de forma bastante acentuada na última década, quando comparado ao contexto nacional, conforme Gráfico 1, a seguir:

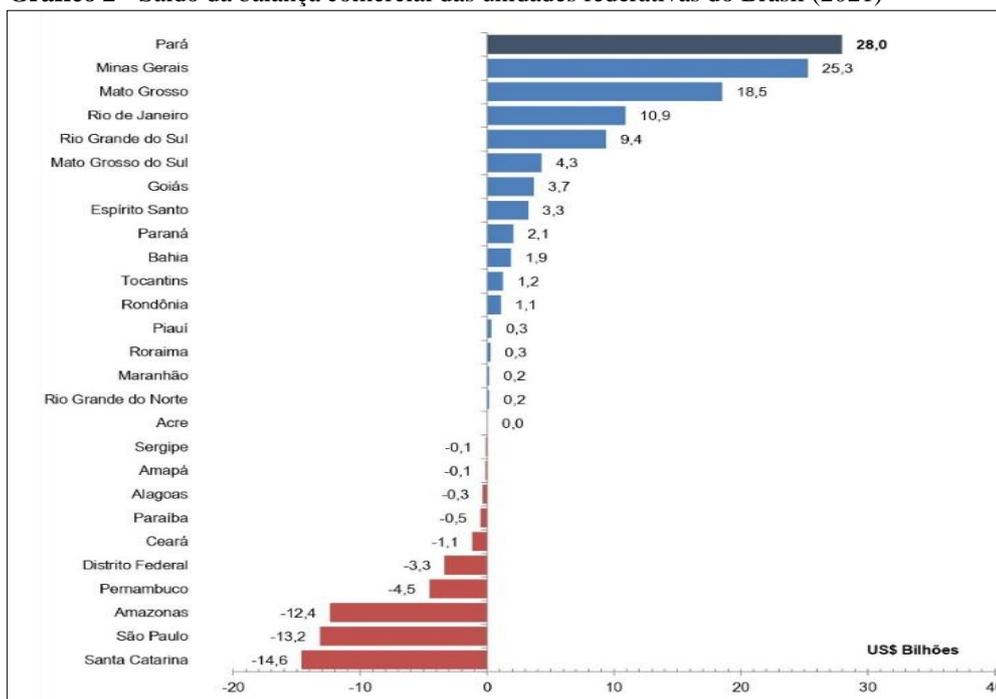
**Gráfico 1** – Evolução da proporção das exportações sobre o PIB (Pará e Brasil) – 2002 a 2019



Nota: Taxa de Câmbio – R\$ US\$ - comercial – venda – média.

Fonte: Boletim do Comércio Exterior Paraense – 2022 (PARÁ, 2022b, p. 7)

Nesse contexto, o Pará contribui sobremaneira para a balança comercial brasileira, sobretudo quando comparado com outras unidades federativas estaduais, conforme se verifica no Gráfico 2 a seguir:

**Gráfico 2** - Saldo da balança comercial das unidades federativas do Brasil (2021)

Fonte: Boletim do Comércio Exterior Paraense – 2022 (PARÁ, 2022b, p. 10)

Conforme se observa, o estado do Pará contribuiu mais com a balança comercial brasileira, em 2021, do que estados tidos tradicionalmente como mais desenvolvidos e com economias fortes, tais como São Paulo e Santa Catarina, os quais, inclusive, tiveram saldo negativo em 2021. Entretanto, há de se ressaltar que a situação do Pará está relacionada, sobretudo, ao aumento dos preços de algumas das principais *commodities* exportadas pelo estado (FAPESPA, 2021b), as quais são responsáveis pela grande maioria das exportações estaduais. Um exemplo disso é que Parauapebas e Canaã dos Carajás, dois importantes municípios paraenses no setor de mineração, figuraram, respectivamente, em segundo e terceiro lugar no *ranking* de municípios brasileiros com maior saldo de balança comercial, ficando atrás somente do município fluminense de Duque de Caxias (FAPESPA, 2021b).

A tabela 2 a seguir esclarece bem este ponto, na medida em que demonstra os principais produtos paraenses que foram exportados em 2021 e 2022:

**Tabela 2** – Ranking dos 10 produtos paraenses com maiores montantes de exportação (2021 – 2022)

Código NCM	Descrição	US\$ Bilhões		Var. (%) 2021/2020	Part. (%) 2021
		2020	2021		
	<b>Total</b>	<b>20,612</b>	<b>29,526</b>	<b>43,2</b>	<b>100,0</b>
26011100	Minérios de ferro	13,969	21,766	55,8	73,7
26030090	Outros minérios de cobre	1,900	2,446	28,7	8,3
28182010	Alumina calcinada	1,212	1,562	28,8	5,3
12019000	Soja, mesmo triturada	0,759	0,811	6,8	2,7
02023000	Carnes desossadas de bovino	0,407	0,408	0,3	1,4
76011000	Alumínio não ligado	0,199	0,348	74,8	1,2
72026000	Ferro-níquel	0,167	0,269	61,7	0,9
71081310	Ouro em barras	0,296	0,249	-15,8	0,8
26060011	Bauxita não calcinada	0,134	0,142	5,7	0,5
25070010	Caulim	0,119	0,114	-4,2	0,4

**Fonte:** Boletim do Comércio Exterior Paraense – 2022 (PARÁ, 2022b, p. 15)

A esse respeito, há de se destacar que o aumento de exportações e do saldo da balança comercial paraense não representou, necessariamente, melhoria na qualidade de vida da respectiva população estadual. Em 2022, a Fapespa realizou estudo quanto à correlação entre o comércio exterior paraense e a evolução dos níveis de educação básica, bem como de geração de empregos. Em ambos os casos, ao utilizar a escala estatística de Pearson, aquela fundação verificou baixo nível de correlação, ou seja, observou-se que houve pouca influência direta do aumento de exportações na qualidade da Educação Básica, bem como na criação de empregos (FAPESPA, 2022).

Ademais, há de se considerar que parte significativa da economia paraense gira em torno da atividade minerária. Nesse ponto, destaca-se o fato de que a mineração, em si, não é uma atividade que conta com ampla liberdade de mercado. Conforme assevera a Constituição Federal, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens pertencentes à União (art. 20, inciso IX), constituindo propriedade distinta da do solo (art. 176, caput). O §1º do art. 176 da Constituição, por sua vez, assevera que a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente podem ser efetuadas mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei.

Ademais, a União, estados, Distrito Federal e municípios possuem competência para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais em seus territórios (art. 23, inciso XI). Assim sendo, uma das principais atividades econômicas desenvolvida no estado do Pará possui severas limitações de acesso, estando envolta em uma complexa teia de normas federais, estaduais e municipais, o que acaba por

umentar os custos de transação e dificultar, por exemplo, o alcance dos pilares relativos ao índice de liberdade econômica, já mencionados anteriormente no subitem 1.2.3.

Há de se ressaltar, ainda, que o mundo atual vive o que se costuma chamar de “sociedade 5.0”, ou seja, baseada na Ciência, Tecnologia e Informação (CT&T), de modo que a inovação possui um grande peso para o desenvolvimento (FONTANELA; SANTOS; ALBINO, 2020). Assim, ao ter sua economia altamente dependente de um mercado baseado em grande escala de produção e baixo valor agregado, como é o caso da mineração (FLORIS *et al.*, 2020), o estado do Pará vai na contramão do caminho percorrido pelas sociedades consideradas desenvolvidas atualmente.

### 3.3 Pará no Contexto Contemporâneo Nacional

Após terem sido apresentadas algumas informações relevantes sobre o lócus da pesquisa, qual seja, o estado do Pará, mostra-se igualmente relevante compará-lo a outros estados da federação, haja vista a já mencionada heterogeneidade no contexto nacional. Por meio disso, a situação do Pará poderá ser investigada de maneira contextualizada, já que será possível verificar a evolução do estado com relação a outros entes inseridos na mesma matriz institucional nacional. Para tanto, serão apresentadas algumas das informações mais recentes do Ranking de Competitividade dos Estados Brasileiros, elaborado anualmente pelo Centro de Liderança Pública (CPL).

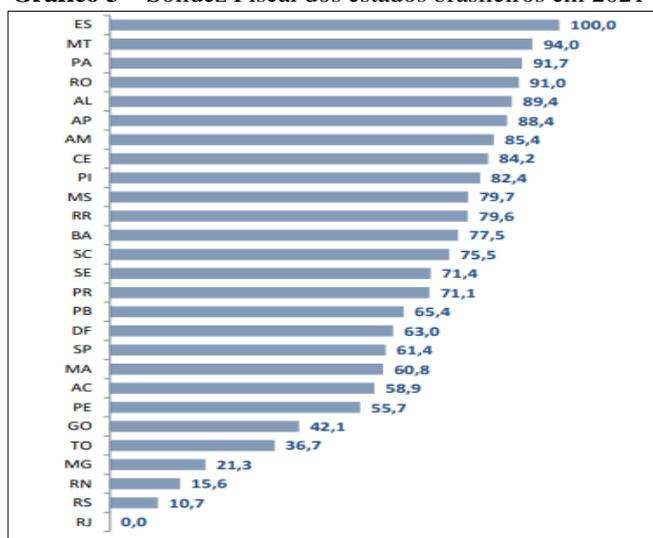
O Relatório de 2020 (CPL, 2021) baseou-se em dez pilares, quais sejam: (i) Infraestrutura; (ii) Sustentabilidade Social; (iii) Segurança Pública; (iv) Educação; (v) Solidez Fiscal; (vi) Eficácia da Máquina Pública; (vii) Capital Humano; (viii) Sustentabilidade Ambiental; (ix) Potencial de Mercado; e (x) Inovação. Para os fins da presente pesquisa, não cabe uma análise pormenorizada de cada um desses pilares, entretanto, uma visão geral do Pará no *ranking* em questão pode ser de muita valia para a compreensão da formação histórico-institucional brasileira assimétrica e, sobretudo, do impacto da gestão fiscal responsável nesse processo, considerando que o pilar “solidez fiscal” trata exatamente dessas questões.

No *ranking* geral, o Pará ocupou, em 2021, a 25ª posição dentre os 26 estados e o Distrito Federal, desempenho pior do que o do ano anterior, no qual o estado havia ocupado a 24ª posição. Na avaliação individualizada, o Pará esteve abaixo da 20ª colocação em sete dos dez pilares mencionados, quais sejam: eficiência da máquina pública (21ª posição), sustentabilidade ambiental (21ª posição), inovação (23ª posição), infraestrutura (25ª posição), educação (25ª posição), capital humano (26ª posição) e sustentabilidade social (26ª posição).

O Pará, entretanto, apresentou uma performance mediana no que diz respeito à Segurança Pública (15ª posição), bem como bons indicadores no que diz respeito à Solidez Fiscal (3ª posição) e Potencial de Mercado (6ª posição), quando comparado aos demais estados e ao Distrito Federal.

Nesse passo, considerando o objeto da presente pesquisa, vale a pena uma análise um pouco mais detalhada do pilar Solidez Fiscal, composto pelos seguintes indicadores: (i) resultado primário; (ii) poupança corrente; (iii) dependência fiscal; (iv) regra de ouro; (v) sucesso do planejamento orçamentário; (vi) índice de liquidez; (vii) gasto com pessoal; (viii) solvência fiscal; e (ix) taxa de investimento<sup>25</sup>. O Gráfico 3 a seguir demonstra o desempenho de todos os entes federativos neste quesito:

**Gráfico 3 – Solidez Fiscal dos estados brasileiros em 2021**



**Fonte:** Ranking da Competitividade dos Estados (CPL, 2021)

Desse modo, verifica-se que, comparado com outros estados, o Pará apresentou índices bastante satisfatórios no que tange aos indicadores tradicionalmente festejados pelas normas de gestão fiscal responsável, os quais têm norteado a atuação dos entes federativos. Entretanto, em campos importantes para a população local, tais como infraestrutura, educação, inovação e

<sup>25</sup> (i) *resultado primário*: diferença entre as receitas primárias realizadas e as despesas primárias empenhadas no ano, dividida pelo PIB nominal estadual; (ii) *poupança corrente*: diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes, dividida pelo total de receitas correntes; (iii) *dependência fiscal*: grau de dependência financeira do Estado: transferências correntes/receita corrente total; (iv) *regra de ouro*: Diferença entre as despesas de capital empenhadas e a receita de operações de crédito, dividida pela receita corrente líquida; (v) *sucesso do planejamento orçamentário*: Despesa liquidada pela despesa total atualizada (dotação orçamentária); (vi) *índice de liquidez*: obrigações financeiras / caixa bruto. Assim, quanto maior o indicador, pior; (vii) *gasto com pessoal*: Gasto Empenhado com Pessoal (%RC L); (viii) *solvência fiscal*: Dívida consolidada líquida / receita corrente líquida; e (ix) *taxa de investimento*: Investimento liquidado / receita corrente líquida (CPL, 2022).

qualificação do capital humano, o estado ainda se mostra bastante atrasado com relação a seus pares, dentro do contexto federativo.

Nos subtópicos a seguir, será estudada, com maior riqueza de detalhes, a evolução de importantes indicadores socioeconômicos e de gestão fiscal responsável, o que possibilitará uma visão mais sistêmica e sequencial sobre o assunto.

### 3.4 Desigualdades entre as Regiões de Integração do Estado do Pará

Embora esta pesquisa esteja considerando o Pará como um todo, com dados que revelam a situação geral média da população paraense, é importante asseverar que as condições de vida dos cidadãos em questão não são homogêneas. Áreas mais afastadas da Região Metropolitana de Belém e com acesso dificultado em razão de características político-geográficas, como é o caso de Marajó, enfrentam situações de precarização de serviços básicos, tais como a Educação, conforme demonstrou o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) no Projeto de Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará – Etapa Marajó (PARÁ, 2022c). Nesse tocante, a tabela 3, a seguir, exemplifica a diferença quanto à taxa de pobreza das Regiões de Integração do Pará:

**Tabela 3** – *Proxy* do percentual de pobreza das Regiões de Integração do estado do Pará, em 2020

<b>Região de Integração</b>	<b>Taxa de Pobreza (em %)</b>
<b>Todas</b>	40,84
<b>Araguaia</b>	27,72
<b>Baixo Amazonas</b>	52,76
<b>Carajás</b>	29,80
<b>Guajará</b>	26,62
<b>Guamá</b>	43,67
<b>Lago de Tucuruí</b>	35,76
<b>Marajó</b>	67,03
<b>Rio Caeté</b>	51,94
<b>Rio Capim</b>	43,07
<b>Tapajós</b>	39,71
<b>Tocantins</b>	55,15
<b>Xingu</b>	50,97

**Fonte:** Mapa da Exclusão social do Pará de 2021

Conforme se observa, enquanto na Região de Guajará a taxa de pobreza é de 26,62% da população, na Região do Marajó a taxa em questão chega a 67,03%, de modo que a taxa de pobreza estadual, naquele ano, foi apurada em 40,84%. Outras Regiões de Integração, tais como o Baixo Amazonas e Rio Caeté, em situação semelhante a Marajó, também apresentam taxa de

pobreza equivalente a mais da metade da população, enquanto Regiões tais como Araguaia e Carajás, semelhantemente a Guajará, apresentam taxa de pobreza inferior a 30%.

Já a Tabela 4, a seguir, representa a taxa de mortalidade infantil nas regiões do Pará, em 2020:

**Tabela 4** – Taxa de Mortalidade Infantil (menores de 1 ano por mil nascidos vivos) nas Regiões de Integração, em 2020.

Região de Integração	Taxa de Mortalidade Infantil
Todas	14,81
Araguaia	18,00
Baixo Amazonas	17,95
Carajás	12,21
Guajará	14,58
Guamá	14,60
Lago de Tucuruí	13,85
Marajó	12,98
Rio Caeté	13,40
Rio Capim	15,01
Tapajós	17,01
Tocantins	15,44
Xingu	12,64

**Fonte:** Mapa da Exclusão social do Pará de 2021

Desse modo, observa-se que a diferença entre a Região com menor índice de mortalidade infantil (Carajás) e aquela com maior índice (Araguaia) chega em torno de 47%. Tais disparidades também são possíveis de ser identificadas na área educacional. Em estudo que analisou questões relativas à Educação Básica e inclusão social no estado do Pará, no período de 2016-2019, Borba, Fernandes e Costa (2021) observaram severas discrepâncias no que tange a índices educacionais do Ensino Fundamental e Médio entre as Regiões de Integração do estado, tais como taxa de aprovação, reprovação total, taxa de abandono total, taxa de distorção idade/série e até mesmo a proporcionalidade na alocação de recursos para as Regiões em questão.

Em pesquisa empírica que visou a verificar o nível de homogeneidade das receitas auferidas por municípios paraenses, Rodrigues e Silva (2020) verificaram uma grande concentração da parcela relativa ao ICMS em determinados municípios. Os autores exemplificam o caso da mineração na região de Carajás, o que fez com que sete municípios concentrassem cerca de 20% das transferências de ICMS. Obviamente, a discrepância entre o volume de receitas recebidas impacta diretamente na capacidade que os municípios têm para prestar serviços e executar políticas públicas.

Assim sendo, verifica-se que além das diferenças relativas aos estados brasileiros entre si, também se mostra relevante observar as disparidades existentes entre municípios e regiões de um mesmo estado. No caso do Pará, a sua imensa extensão territorial e fatores histórico-institucionais formaram realidades plurais. Embora não seja possível explorar profundamente tais singularidades no presente trabalho, registre-se a importância de que pesquisas futuras busquem não apenas respostas para a existência de desigualdades tão acentuadas entre as Regiões de Integração paraenses, mas também alternativas para sua respectiva redução.

### **3.5 Evolução dos Indicadores Socioeconômicos do Pará entre 2011 e 2020**

Para este tópico, foram utilizadas, sobretudo, informações disponibilizadas pela Fapespa por meio do Mapa da Exclusão Social, o qual é publicado anualmente por aquela fundação pública estadual, representando um diagnóstico anual e regionalizado da exclusão social do Pará. Segundo o art. 1º, da Lei estadual nº 6.836/2006, o Mapa da Exclusão Social deve ser encaminhado ao Poder Legislativo, como parte integrante da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, é importante observar que o Mapa da Exclusão Social sofreu algumas alterações ao longo dos anos, a exemplo daquelas formalizadas por meio da Lei estadual nº 8.327/2015. Assim sendo, alguns indicadores não foram contemplados em todas as suas edições. Ademais, a forma de apresentação de alguns indicadores também precisou ser adequada em decorrência das próprias fontes de dados utilizadas pela Fapespa. O trecho a seguir da apresentação da edição de 2018 do Mapa da Exclusão Social exemplifica bem esta última afirmação:

Houve a necessidade de se estimar os dados com base em critérios estatísticos para todas as situações em que os indicadores não tenham sido divulgados ou disponibilizados pela sua fonte oficial até o prazo de entrega do referido diagnóstico, ou para os casos em que houve descontinuidade da série devido a mudanças na formulação do indicador. Nesse último quesito mencionado, importa aludir ao fato de que a partir do ano de 2016, o IBGE passou a divulgar as informações dos indicadores socioeconômicos do País por meio da Pesquisa de Amostra Domiciliar Contínua (PNAD Contínua) em substituição à Pesquisa de Amostra Domiciliar (anual, cuja série inicia em 1967); essa substituição implicará conseqüentemente em ajustes a serem introduzidos nas edições posteriores deste documento por motivo de interrupção na produção de alguns indicadores devido sua reformulação conceitual ou indisponibilidade. Dos 32 indicadores previstos na Lei 8.327/2015, cerca de 15 são oficialmente produzidos pelo IBGE, até 2015 através da PNAD, e a partir de 2016 substituída pela PNAD Contínua (considerando que a PNAD Contínua inicia experimentalmente em 2011, e se consolida em 2012, ampliando o número de indicadores pesquisados e introduzindo um conjunto de ajustes em sua formulação, inclusive amostrais). Mediante a inevitabilidade da substituição das pesquisas, a harmonização metodológica, de acordo com as novas diretrizes da PNAD Contínua, faz-se necessária para uniformizar os conceitos e classificações dos indicadores produzidos pelo IBGE com os que estão descritos na Lei nº 8.327/2015 que instituiu o Mapa da Exclusão (FAPESPA, 2018, p. 4).

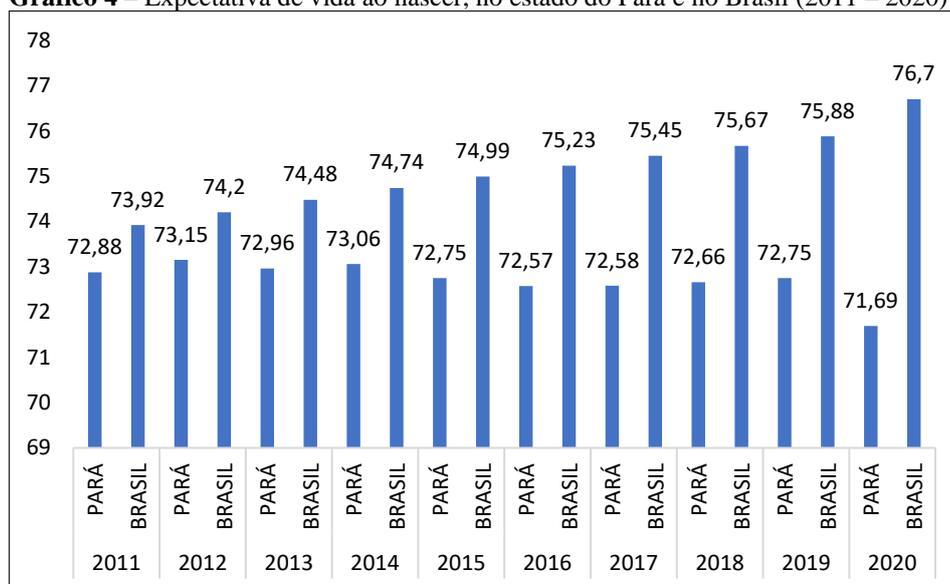
Por conta disso, na exposição dos indicadores a seguir, preferiu-se, para alcance de um mínimo de linearidade, a exposição daqueles que foram contemplados ao menos na maioria dos exercícios financeiros aqui analisados (2011 a 2020).

### 3.5.1 Expectativa de Vida ao Nascer

O indicador de expectativa de vida ao nascer, presente no Mapa da Exclusão Social do estado do Pará, representa a expectativa de longevidade de indivíduos menores de um ano de idade (FAPESPA, 2012). Trata-se de um indicador abrangente e relevante, o qual resulta da conjugação de diversos fatores, tais como boas condições ambientais, serviços de saúde pública e segurança pública da população (IPECE, 2019).

Nesse sentido, o Gráfico 4, a seguir, representa a expectativa de vida dos brasileiros em geral e, especificamente, dos paraenses, entre 2011 e 2020.

**Gráfico 4** – Expectativa de vida ao nascer, no estado do Pará e no Brasil (2011 – 2020)



**Fonte:** Fapespa (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020a, 2021a); Roser, Ortiz-Ospina, Ritchie (2019); IBGE (2021).

Nesse sentido, observa-se que a expectativa de vida dos paraenses, ao nascer, sempre esteve abaixo da média nacional. Interessante observar que enquanto em 2011 a diferença entre a expectativa de vida estadual e a nacional era de pouco mais de um ano, a partir de 2016 essa diferença aumentou, chegando a cinco anos em 2020. Nesse contexto, a expectativa de vida do Pará tem sido semelhante à de países como Bangladesh e Bielorrússia, enquanto a do Brasil como um todo tem se aproximado à de nações como a Hungria e Montenegro (FAPESPA, 2021b; ROSER; ORTIZ-OSPINA; RITCHIE, 2019).

### 3.5.2 PIB per capita

O Produto Interno Bruto (PIB) “[...] na perspectiva da renda representa a distribuição, entre os fatores de produção, do valor adicionado mais os impostos sobre a produção e a importação, líquidos de subsídios” (FAPESPA, 2014, p. 10). O Produto Interno Bruto per capita “[...] reflete a dinâmica econômica e demográfica da localidade e é calculado pelo rateio do PIB pela população residente” (FAPESPA, 2014, p. 10).

A Tabela 5, a seguir, representa a evolução do PIB per capita do Pará, no período de 2010 a 2019, comparado com a situação nacional, no mesmo período.

**Tabela 5** – PIB per capita do Brasil e do Pará (2010 a 2019)

Ano	PIB per capita do Brasil		PIB per capita do Pará	
	Valor (em R\$)	Relação com o ano anterior	Valor (em R\$)	Relação com o ano anterior
2010	19.938,50	-	8.313,00	-
2011	22.259,91	+ 11,64%	10.650,00	+ 28,11%
2012	24.278,35	+ 9%	11.670,00	+ 9,58%
2013	26.657,54	+ 10%	15.154,00	+ 29,85%
2014	28.648,74	+ 7%	15.372,00	+ 1,44%
2015	29.466,85	+ 2,86%	16.012,00	+ 4,16%
2016	30.558,75	+ 3,71%	16.090,00	+ 0,49%
2017	31.843,95	+ 4,21%	18.549,00	+ 15,28%
2018	33.593,82	+ 5,50%	18.952,00	+ 2,17%
2019	35.161,70	+ 4,67%	20.735,00	+ 9,41%

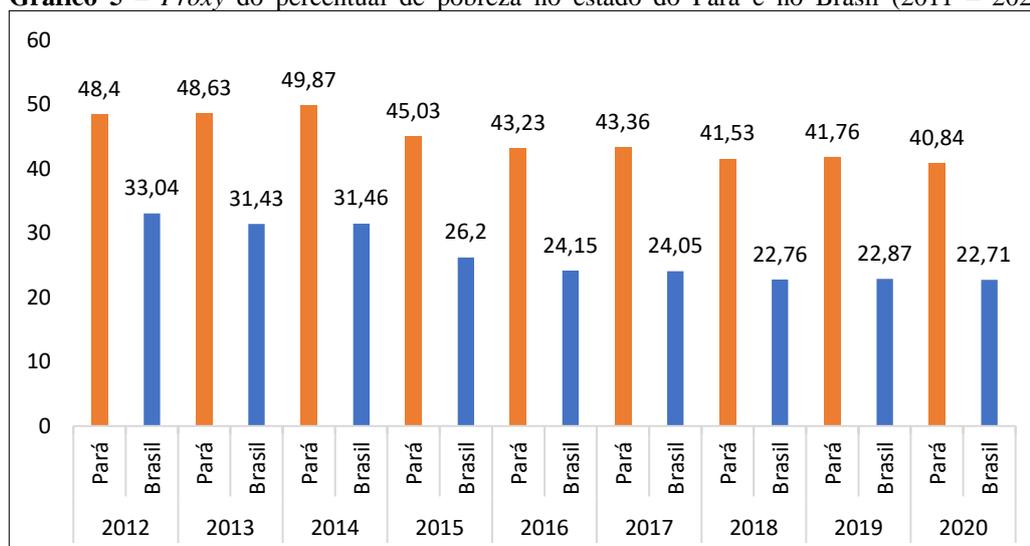
Nota Explicativa: o PIB do estado do Pará de 2020 não foi divulgado nos documentos consultados.

**Fonte:** Mapas da Exclusão Social do Estado do Pará de 2014; Relatório Prévio das Contas de Governo do Pará – Exercício 2021 (TCE/PA), Anuário Estatístico da Fapespa – Edição 2020 e IBGE (2020).

Conforme se observa, a situação do estado do Pará, no que tange ao PIB per capita, não esteve muito diferente da situação geral do Brasil, de modo em alguns anos (tais como em 2013 e 2017) o crescimento do PIB per capita estadual foi bastante superior ao nacional.

### 3.5.3 Proxy da Taxa de Pobreza

O gráfico 5, a seguir, demonstra o percentual de pobreza registrado no Brasil, de modo geral, e no Pará:

**Gráfico 5** – Proxy do percentual de pobreza no estado do Pará e no Brasil (2011 – 2020)

Nota explicativa: O proxy do percentual de pobreza só passou a ser incluído no Mapa da Exclusão de 2012.

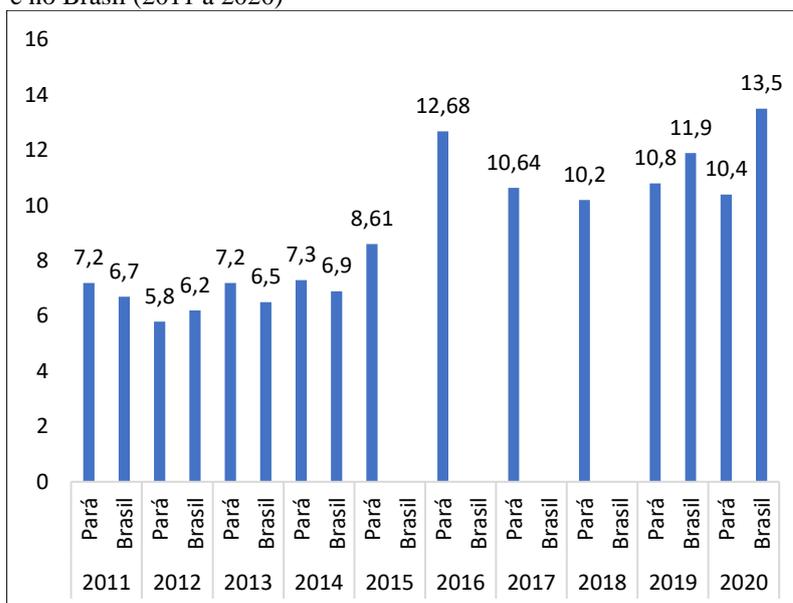
Fonte: Mapas da Exclusão Social de 2011 a 2021

A definição de linha da pobreza utilizada no Mapa da Exclusão Social se refere às pessoas que vivem em residências cuja renda domiciliar per capita é inferior a meio salário-mínimo (FAPESPA, 2012). Conforme se pode observar, os índices de pobreza do Pará têm sido bastante superiores aos índices nacionais. Ademais, é possível verificar que enquanto a taxa de pobreza do Brasil foi reduzida em cerca de 32,77% entre 2012 e 2020, a taxa de pobreza do Pará foi reduzida em somente 15,61% no mesmo período.

#### 3.5.4 Percentual da População Economicamente Ativa Desocupada

O Mapa da Exclusão Social utilizou a taxa de desocupação apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou seja, “pessoas sem trabalho que estavam à procura de alguma atividade de trabalho na semana de referência da pesquisa” (FAPESPA, 2012), de modo que os respectivos dados podem ser visualizados no Gráfico 6, a seguir:

**Gráfico 6** – Percentual da população econômica ativa desocupada no Pará e no Brasil (2011 a 2020)



Nota Explicativa: os dados do Brasil entre 2015 e 2018 não foram contemplados nos documentos analisados

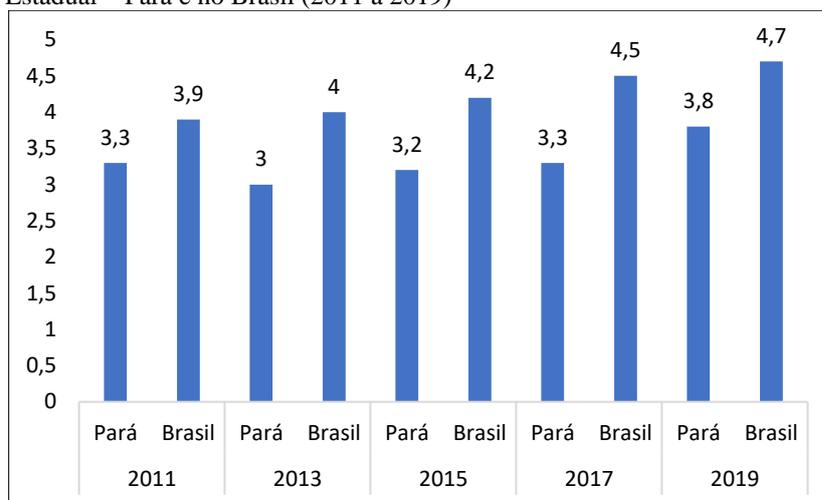
Fonte: Mapas da Exclusão Social (2011 a 2022)

Os dados apresentados demonstram que o índice de desocupação da população economicamente ativa desocupada do Pará não tem estado tão distante da realidade nacional, de modo que, em 2019 e 2020 os índices do Pará se mostraram, inclusive, inferiores à média nacional.

### 3.5.5 IDEB Referente à Rede Pública Estadual

Os Gráficos 7 e 8, a seguir, demonstram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) especificamente com relação à rede estadual de ensino. Os números são relativos ao Brasil como um todo e ao Pará, no período de 2011 a 2019, e contemplam, respectivamente, o último ano do Ensino Fundamental e o último ano do Ensino Médio.

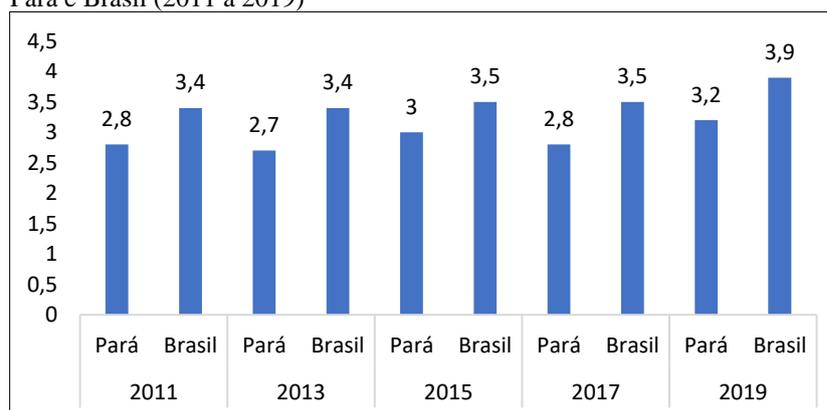
**Gráfico 7** – IDEB do 9º Ano do Ensino Fundamental na Rede Pública Estadual – Pará e no Brasil (2011 a 2019)



Nota explicativa: os dados do IDEB são divulgados bienalmente.

**Fonte:** IBGE

**Gráfico 8** – IDEB do 3º Ano do Ensino Médio na Rede Pública Estadual – Pará e Brasil (2011 a 2019)



Nota explicativa: os dados do IDEB são divulgados bienalmente.

**Fonte:** IBGE

O IDEB foi criado em 2007 pelo Governo Federal e avalia tanto o fluxo escolar de alunos (verificando-se a capacidade de retenção da escola) quanto a média de desempenho dos estudantes em avaliações que são realizadas com tal finalidade (BRASIL, 2022b). Conforme se observa, os alunos da rede estadual de ensino do Pará estiveram com desempenho bem aquém da média da rede de ensino estadual nacional. Importante destacar que enquanto houve uma melhoria de 20,51% na média nacional, entre 2011 e 2019, relativa ao último ano do Ensino Fundamental no período analisado, a melhoria do Pará foi de 15,15%. Com relação ao último ano do Ensino Médio, a melhoria nacional foi de 14,7%, enquanto a estadual foi de 14,28%, com diferença, portanto, menos acentuada. Nesse sentido, o desempenho dos alunos do Ensino Médio ao menos acompanhou a tendência dos indicadores nacionais, enquanto a performance dos alunos do Ensino Fundamental se manteve ainda mais distante das médias nacionais.

### 3.5.6 Abastecimento de Água por Rede Geral

O Gráfico 9, a seguir, indica o percentual de “[...] domicílios abastecidos com água proveniente de uma rede geral de distribuição com canalização interna ou, pelo menos, o número percentual de terrenos ou propriedades abastecidas nos quais haja domicílios” (FAPESPA, 2021a, p. 64).

**Gráfico 9** – Percentual de Domicílios Paraenses com Abastecimento de Água – Rede Geral (2011-2020)



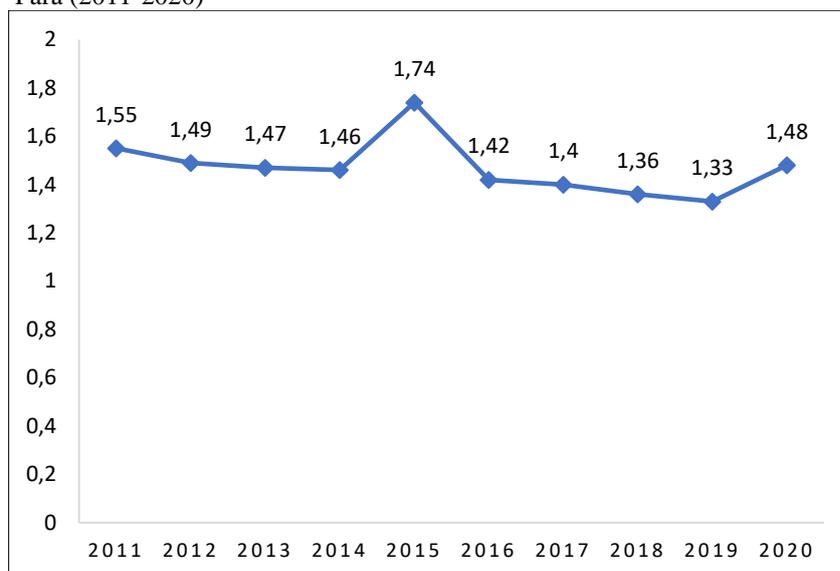
**Fonte:** Mapas da Exclusão Social de 2011 a 2021

Nesse sentido, embora o Pará seja um estado com robustas fontes naturais de água potável, quando comparado com outros estados brasileiros, verifica-se que grande parte de sua população não tem tido acesso ao bem em questão por meio de uma rede geral de distribuição.

### 3.5.7 Leitos de Internação Hospitalar do SUS

O Gráfico 10, a seguir, representa o número de leitos de internações (inclusive os leitos de UTIs) disponíveis em hospitais abrangidos pelo SUS no Pará, para cada mil habitantes (FAPESPA, 2012).

**Gráfico 10** – Leitos de Internação Hospitalares (SUS) por mil habitantes no Pará (2011-2020)



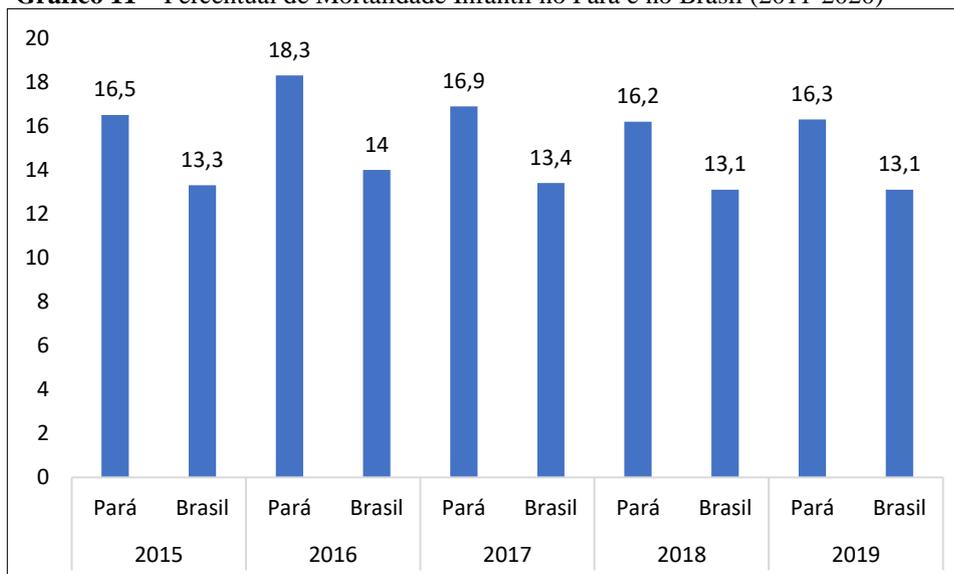
**Fonte:** Mapas da Exclusão Social de 2011 a 2021

Conforme se observa, o número de leitos por mil habitantes no estado do Pará esteve abaixo de 1,5 em quase todo o período analisado. Conforme aponta o DIEESE (2020), a média nacional é 2,3 e está abaixo da média global (que seria 3,2). Ainda assim, a média do Brasil estaria próxima à de países como a Suécia (2,2 leitos por mil habitantes) ou Canadá (2,5 leitos por mil habitantes), enquanto a média do Pará estaria próximo de países como Quênia (1,4 leitos por mil habitantes).

### 3.5.8 Mortalidade Infantil

A Taxa de Mortalidade Infantil corresponde à frequência com que ocorrem os óbitos infantis (crianças menores de um ano), em uma população, em relação ao número de nascidos vivos em determinado ano civil, expressada a cada mil crianças nascidas vivas (FAPESPA, 2012). Os dados a seguir comparam a situação do Pará com a situação brasileira<sup>26</sup>:

<sup>26</sup> Embora os dados referentes à situação do Pará estivesse contemplada nos Mapas da Exclusão Social, estes não indicavam a situação nacional em todas as suas edições. Por esse motivo, preferiu-se utilizar as informações divulgadas pelo Ministério da Saúde, a fim de que se pudesse comparar a realidade estadual com a nacional com a utilização da mesma metodologia da apuração em ambos os casos.

**Gráfico 11** – Percentual de Mortalidade Infantil no Pará e no Brasil (2011-2020)

Nota explicativa: os dados de 2011 a 2014 não foram divulgados pela fonte consultada.

**Fonte:** Brasil (2021)

Dessa forma, verifica-se que a mortalidade infantil no Pará se manteve quase constante no período analisado, porém, em patamares sempre superiores à média nacional, a qual também não apresentou tantas variações.

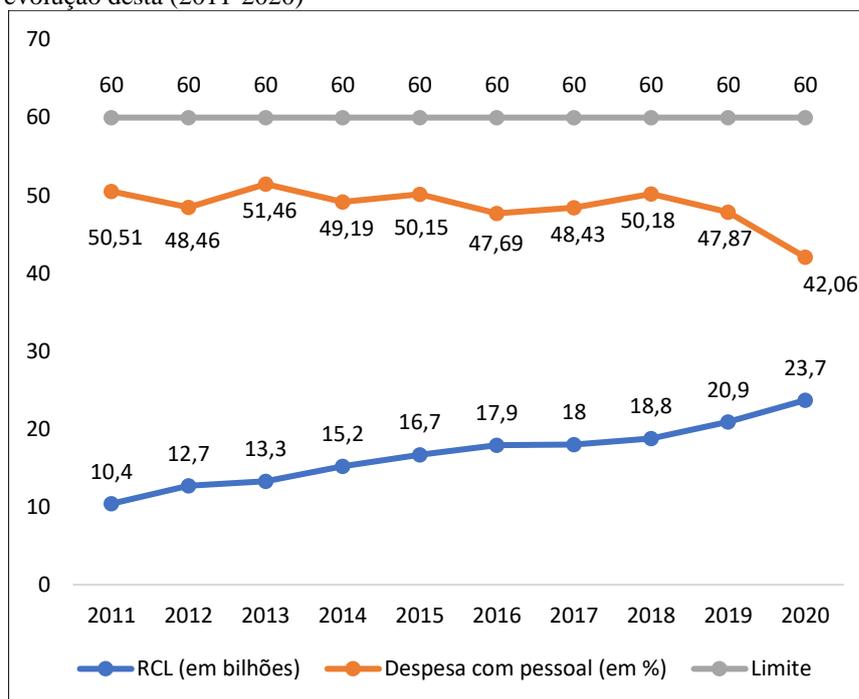
### 3.6 Evolução dos Indicadores de Gestão Fiscal Responsável do Pará entre 2011 e 2020

Apresentados alguns dos principais indicadores socioeconômicos do Pará no período de 2011 a 2020, passa-se a expor os indicadores de gestão fiscal responsável estaduais tidos como mais relevantes, previstos na LRF e na Constituição Federal. Os dados em questão foram obtidos junto aos relatórios de análise prévia das Contas de Governo do Poder Executivo, anualmente emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará.

#### 3.6.1 Gastos com Pessoal

O Gráfico 12, a seguir, representa a evolução do percentual de gastos com pessoal do estado do Pará com relação à respectiva Receita Corrente Líquida (RCL) de cada exercício, bem como comparação de tal relação com o teto percentual estabelecido pela LRF para os estados, qual seja, 60% (art. 19, inciso II, LRF). Ademais, demonstra a evolução dos montantes relativos à própria RCL no mesmo período.

**Gráfico 12** – Gasto com Pessoal do estado do Pará com relação à RCL e evolução desta (2011-2020)



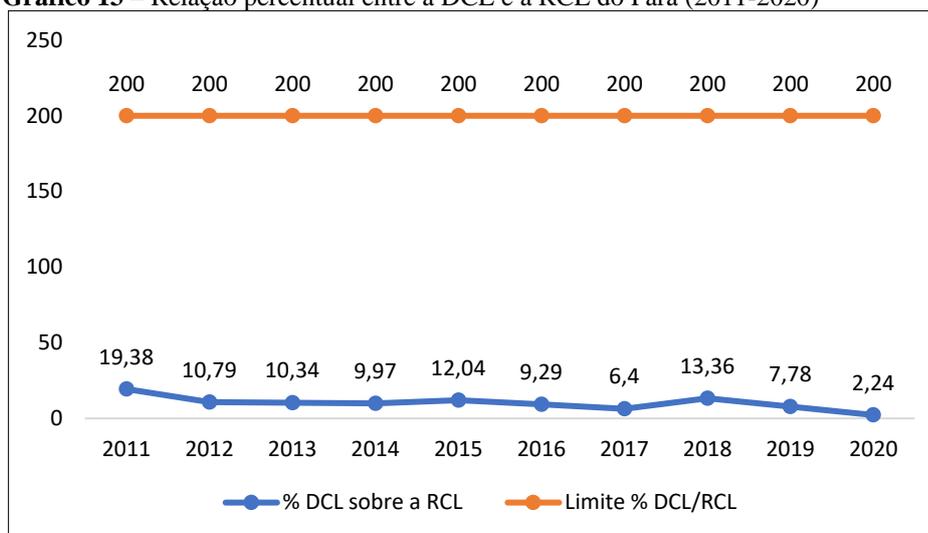
**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2011 a 2020

Com base em tais dados, é possível verificar que o estado do Pará manteve seus gastos com pessoal controlados – ou seja, abaixo do limite máximo estabelecido pela LRF – ao longo de todo os exercícios financeiros analisados. Ademais, verifica-se também uma curva ascendente com relação à Receita Corrente Líquida, indicando uma situação favorável no que tange às receitas públicas estaduais.

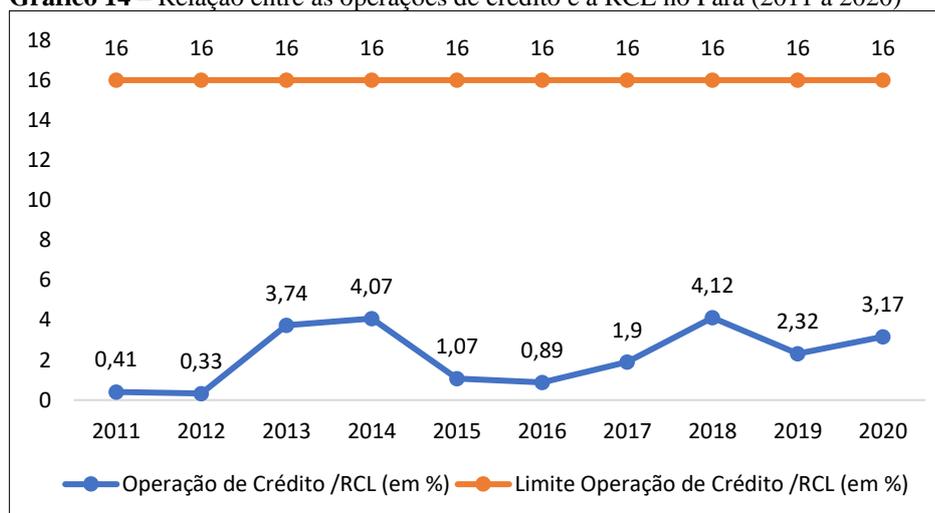
### 3.6.2 Endividamento Público

O Gráfico 13, a seguir, demonstra a relação percentual entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a RCL do estado do Pará entre 2011 e 2020. Conforme previsão contida no art. 30, inciso I, da LRF, combinado com o art. 52, inciso VI, da CF/88, tais limites são estabelecidos pelo Senado Federal. Atualmente, o limite estabelecido pelo Senado, por meio da Resolução nº 40/2001, é de 200%.

Já o Quadro 14, demonstra a relação percentual entre o montante de operações de crédito realizadas e a RCL no mesmo período. De acordo com o art. 32, §1º, inciso III, da LRF, combinado com o art. 52, inciso VII, da CF/88, também compete ao Senado estabelecer o limite em questão, o qual, atualmente, está na faixa de 16% , conforme estabelecido pela Resolução nº 43/2001 do Senado.

**Gráfico 13** – Relação percentual entre a DCL e a RCL do Pará (2011-2020)

**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2011 a 2020

**Gráfico 14** – Relação entre as operações de crédito e a RCL no Pará (2011 a 2020)

**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2011 a 2020

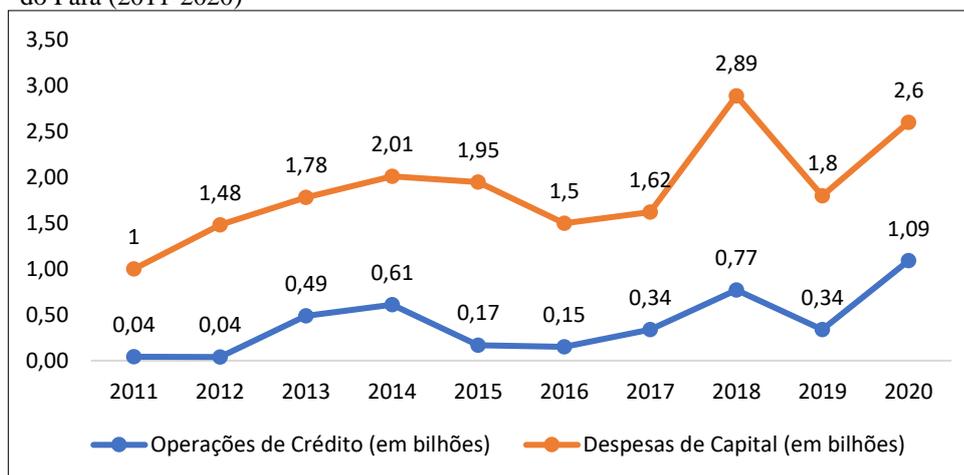
Conforme se verifica, tanto o percentual de DCL, quanto o de operações de crédito, com relação à RCL, se mantiveram muito abaixo dos limites estabelecidos pelo Senado Federal. Nesse sentido, sob o ponto de vista formal, o estado do Pará apresenta níveis de endividamento público controlados.

### 3.6.3 Regra de Ouro

O Gráfico 15, a seguir, compara o volume de operações de crédito realizadas com o montante de despesas de capital no mesmo exercício. Possibilita, portanto, a verificação do

atendimento daquela que ficou conhecida como “Regra de Ouro”, contida no art. 167, inciso III, da CF/88.<sup>27</sup>

**Gráfico 15** – Comparação entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital do Pará (2011-2020)



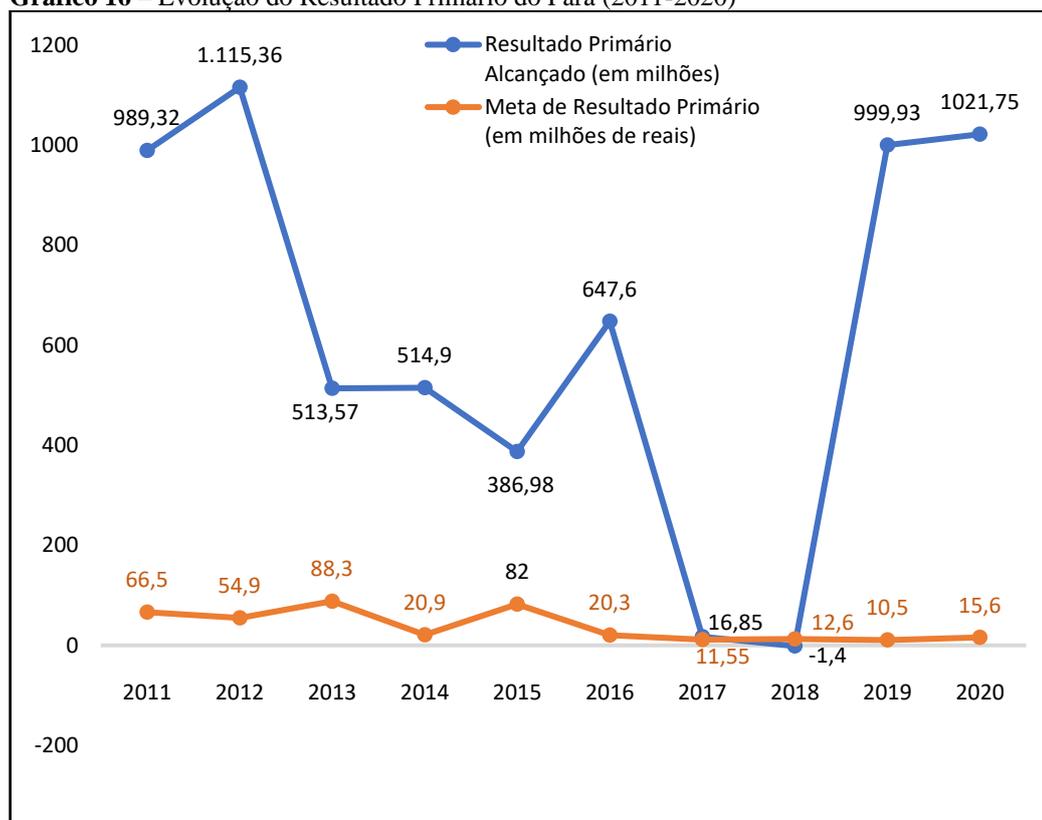
**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2011 a 2020

Desse modo, verifica-se que o volume de operações de crédito contratadas pelo estado do Pará manteve-se bem abaixo do total de despesas de capital realizadas pela Administração Pública estadual, verificando-se, assim, atendimento à “regra de ouro” durante todo o período analisado.

#### 3.6.4 Resultado Primário e Resultado Nominal

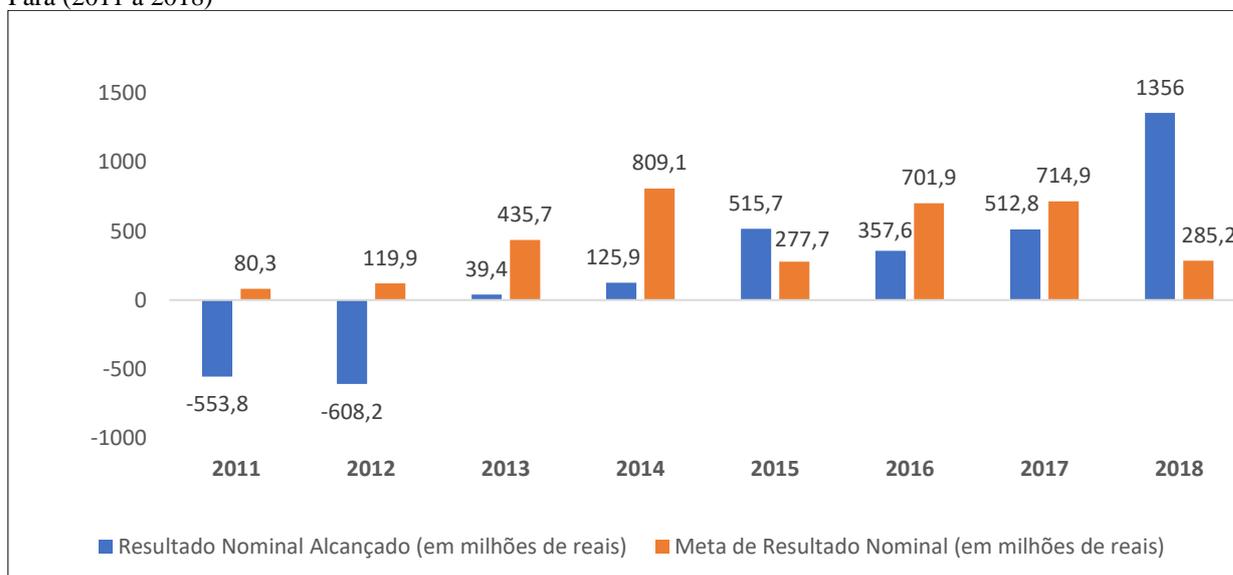
Conforme ressaltado anteriormente, resultado primário e resultado nominal foram duas metas fiscais bastante festejadas quando da normatização do orçamento e finanças públicas no Brasil, por meio da LRF. Nesse sentido, o Gráfico 16, a seguir, demonstra a evolução do Resultado Primário do Pará entre 2011 e 2020, bem como o compara com as metas estipuladas nas respectivas LDOs.

<sup>27</sup> Art. 167, inciso III, CF/88: “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

**Gráfico 16** – Evolução do Resultado Primário do Pará (2011-2020)

**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2011 a 2020

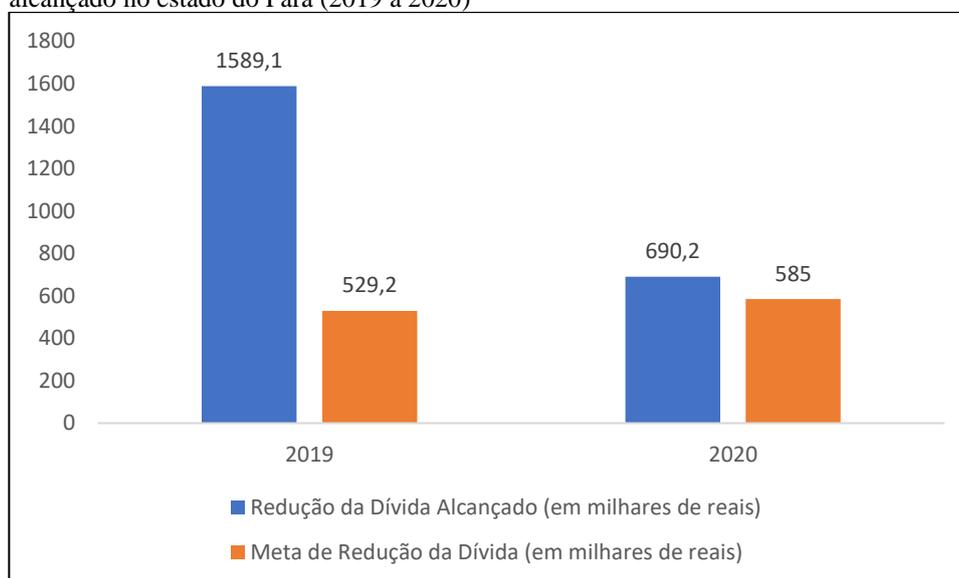
Já o Gráfico 17, a seguir, demonstra a relação entre as metas de resultado nominal e o que foi efetivamente alcançado pelo estado do Pará no período de 2011 a 2018:

**Gráfico 17** – Comparação entre o resultado nominal estabelecido e aquele efetivamente alcançado no estado do Pará (2011 a 2018)

**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2011 a 2018

No período em questão, as metas estabelecidas pela LDO indicavam o montante máximo no qual a dívida fiscal líquida poderia ser elevada. Assim sendo, a título de exemplificação, no exercício de 2011 a dívida fiscal líquida poderia ser aumentada em até 80,3 milhões, entretanto, naquele exercício, ela diminuiu 553,8 milhões, o que denota o cumprimento da meta. Já nos exercícios de 2019 e 2020, representados no Gráfico 18, a seguir, houve mudança na metodologia de estabelecimento e controle das metas de resultado nominal, passando-se a adotar uma sistemática por meio da qual o resultado nominal passou a ser medido com base na redução da dívida consolidada líquida, de modo que quanto maior o montante obtido, melhor seria o referido indicador.

**Gráfico 18** – Comparação entre o resultado nominal estabelecido e aquele efetivamente alcançado no estado do Pará (2019 a 2020)



**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2019 a 2020

Dessa maneira, verifica-se que, dos dez exercícios financeiros analisados, em apenas dois deles não houve o cumprimento da meta de resultado nominal (2015 e 2018) e em um deles não foi cumprida a meta de resultado primário (exercício de 2018). Entretanto, no exercício de 2015, o Tribunal de Contas do Estado do Pará manifestou-se no sentido de que o não atingimento da meta em questão não comprometeu de forma relevante a situação fiscal do estado, conforme se observa no seguinte trecho do Relatório do Relator das contas de 2015:

O Relatório Técnico não evidenciou desequilíbrio das contas governamentais, demonstrando responsabilidade na condução da administração da coisa pública. No entanto, alguns aspectos abordados e que redundaram em recomendações, merecem reparo por parte do Poder Executivo. Embora tais recomendações não sejam vetores capazes de macular a presente Prestação de Contas, elas contribuem para o aprimoramento da Gestão Pública (PARÁ, 2015, p. 315).

Igualmente, as contas do estado do Pará, em 2018, foram consideradas equilibradas, conforme trecho a seguir do Relatório final do Relator das contas de 2018:

Ora, o compromisso do governo com o Parlamento não pode ser restringido apenas à verificação do alcance de metas, cuja exigibilidade depende da conjuntura econômica geral. É que o governo não possui total controle sobre os fatores que influenciam nas variáveis da equação fiscal, não podendo ser automaticamente responsabilizado em caso de não atingimento de alguma meta. Ademais, pela sua natureza, as metas são elaboradas pelo próprio Poder Executivo e revisadas periodicamente, pois não possuem parâmetros fixados de forma permanente (diferentemente dos limites, que vigoram por prazo indeterminado, uma vez que são fixados pela Constituição, por leis ou por resoluções do Senado Federal).

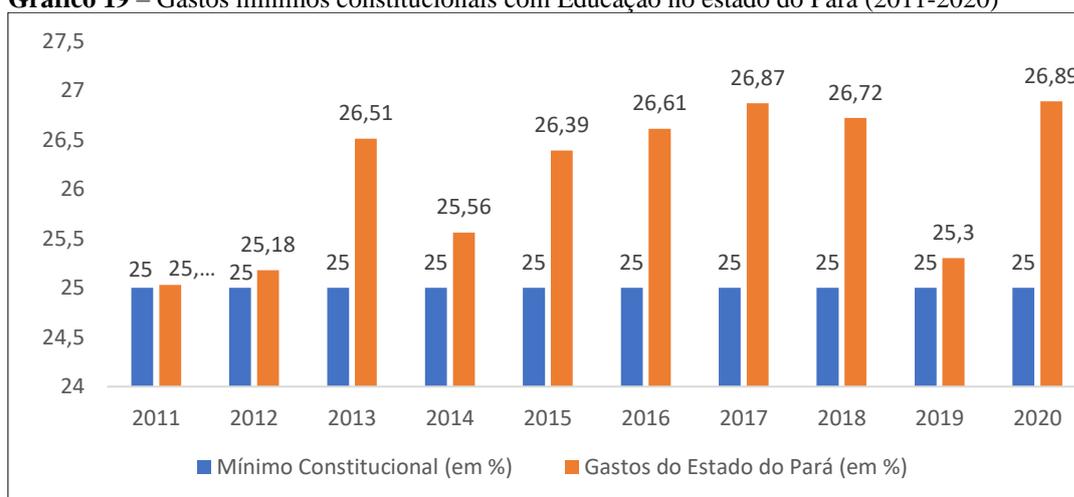
Como foi antes explicado, ao julgar as contas do governo, o Parlamento avalia, dentro do contexto macroeconômico, a gestão fiscal como um todo, notadamente os parâmetros estruturais (limites), e não apenas o atingimento de metas, pois estas são um meio, não um fim em si mesmas ou uma obrigação de resultado. Em outras palavras, o cerne e o objetivo último da responsabilidade na condução da gestão fiscal é o equilíbrio das contas públicas (PARÁ, 2019, p. 7).

Assim sendo, os dois descumprimentos pontuais das metas de resultado nominal, por parte do estado do Pará, não impactaram de forma significativa na higidez das contas públicas estaduais.

### 3.6.5 Gastos constitucionais mínimos com Educação

O Gráfico 19, a seguir, demonstra os gastos com Educação pelo estado do Pará no período analisado, comparando-o com o valor mínimo estabelecido de acordo com o art. 212, da CF/88:

**Gráfico 19** – Gastos mínimos constitucionais com Educação no estado do Pará (2011-2020)



**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2011 a 2020

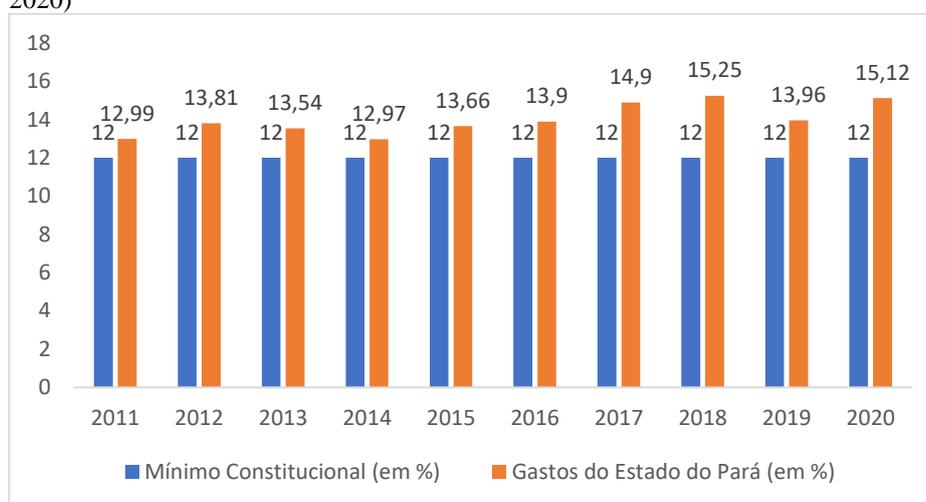
Assim sendo, verifica-se que o estado do Pará cumpriu com a aplicação do valor mínimo do produto de arrecadação direta de impostos em serviços de Educação. Entretanto, verifica-se que o atendimento formal a tal patamar de aplicação de recursos na Educação não surtiu efeitos no que tange

à melhoria de indicadores relevantes na área, como é o caso do IDEB da rede pública estadual, sobre o qual se tratou anteriormente.

### 3.6.6 Gastos constitucionais mínimos com Saúde

O Gráfico 20, a seguir, demonstra os gastos do estado do Pará com a Saúde, no período analisado, de acordo com § 3º, do art. 198, da CF/88, combinado com o art. 6º, da Lei Complementar nº 141/2012:

**Gráfico 20** – Gastos mínimos constitucionais com Saúde no estado do Pará (2011-2020)



**Fonte:** Relatório Prévio do TCE/PA quanto às Contas de Governo dos exercícios de 2011 a 2020

Assim sendo, verifica-se que o estado do Pará cumpriu com a aplicação do valor mínimo do produto de arrecadação direta de impostos em serviços de Saúde, de modo que em alguns exercícios, como é o caso de 2018 e 2020, o volume de recursos aplicados chegou a ser 25% superior ao valor mínimo legalmente previsto. Contudo, verifica-se que o atendimento formal a tal patamar de aplicação de recursos na Saúde não influenciou significativamente em indicadores que possuem relação com tal área de atuação do Poder Público, tais como a mortalidade infantil, a expectativa de vida e a proporcionalidade entre o número de leitos hospitalares e o contingente populacional.

### 3.7 Análise e Discussão dos Dados

Em uma perspectiva neoinstitucionalista, com base no levantamento bibliográfico realizado e nos dados coletados, é possível verificar que a matriz institucional socioeconômica paraense se formou, preponderantemente, a partir de instituições extrativistas e limitadoras de acesso. No período colonial, é perceptível que as atividades econômicas desenvolvidas no território paraense tinham como principal objetivo o levantamento rápido de riquezas, com pouca ou nenhuma contrapartida para o estado do Pará. Dessa forma, raras foram as ações

governamentais ou privadas que, efetivamente, tinham como objetivo o desenvolvimento local.

O primeiro período de exploração econômica mais intensa da região, qual seja, o ciclo das Drogas do Sertão, foi caracterizado por um extrativismo intenso, cuja preocupação principal era atender aos mercados europeus e angariar vantagem econômica à Coroa Portuguesa, sem qualquer preocupação com a região explorada. A essência institucional dos ciclos que ocorreram posteriormente não foi tão diferente. Entre o final do século XIX e meados do século XX, verifica-se que a produção de borracha na região teve sua relevância centrada na produção de matéria-prima para atender demandas da indústria estrangeira e do Centro-Sul do Brasil, de modo que instituições extrativistas, tais como o sistema de aviamento, estratificação social relativamente rígida e a monopolização do comércio, culminaram com a precarização da mão de obra local, bem como revelaram a indiferença do poder central com a melhoria das condições de vida da região, haja vista uma maior preocupação com interesses outros.

Em seguida, mesmo a criação de organizações como a SPVEA (posteriormente transformada em SUDAM) e o Banco da Amazônia, ou mesmo a implementação de instituições formais, como o PVA e aquelas derivadas da “Operação Amazônia”, também não foram suficientes para uma mudança de trajetória. Isso porque embora tenha havido uma reconfiguração da matriz institucional, os principais interesses envolvidos (tais como a garantia da segurança nacional por meio da proteção das fronteiras ao Norte do Brasil, a exploração dos recursos naturais locais e a abertura de novas terras para exploração por parte do capital estrangeiro e do Centro-Sul) continuavam contribuindo de forma diminuta para o efetivo desenvolvimento estadual.

Tais acontecimentos, embora tenham provocado um grande fluxo migratório, ocasionando um aumento considerável da população, não foram acompanhados, proporcionalmente, por medidas que colaborassem com a elevação do padrão de vida dos cidadãos, tais como a melhoria da infraestrutura e investimentos necessários na área de Saúde, Educação e Saneamento Básico. Tudo isso retroalimentava o ciclo vicioso de subdesenvolvimento local e dificultava o surgimento de instituições inclusivas. Por um lado, a região amazônica transformava-se em um canal promissor para a melhoria da balança comercial brasileira, bem como o financiamento industrial do Centro-Sul; por outro, acabava herdando um aglomerado de instituições extrativistas, as quais refletem, até os dias atuais, na situação socioeconômica de estados como o Pará.

Não por menos, o Pará continua sendo um dos campeões de exportação no Brasil, contribuindo sobremaneira para superávits na balança comercial nacional. Entretanto os estudos revelam que pouco proveito social tem sido extraído dessa situação para o povo paraense, de

modo que o estado se mostra em desvantagem com relação aos demais estados da federação em áreas relevantes, tais como eficiência da máquina pública, infraestrutura, sustentabilidade social, educação e capital humano, os quais são de extrema relevância para uma mudança institucional rumo ao desenvolvimento.

Especificamente com relação à solidez fiscal, com base nas normas de gestão fiscal atualmente vigentes, o Pará revela-se, hoje em dia, como um dos estados com melhor performance. Os dados coletados revelam que a situação de solidez fiscal se manteve praticamente constante no período analisado (2011 a 2020), impactando, conseqüentemente, de forma positiva na economia nacional e estadual. Não por menos, o estado apresentou resultados razoáveis, quando comparado com o cenário nacional, em indicadores tais como o PIB per capita e a população economicamente ativa desocupada.

Assim sendo, a solidez fiscal tem sido acompanhada, até certo ponto, por uma boa performance econômica estadual. Ou seja, um dos pilares do desenvolvimento sustentável – o econômico – tem sido de alguma forma favorecido. Por outro lado, um outro pilar importantíssimo – o social – não apresentou melhorias significativas no período analisado. O Pará apresenta resultados inferiores à média nacional em indicadores relevantes sob o ponto de vista social, tais como expectativa de vida, IDEB referente à rede pública de ensino estadual e mortalidade infantil. No caso da Saúde e Educação, especificamente, é importante ressaltar que embora o Pará, no período analisado, tenha aplicado os percentuais mínimos de receita pública prescritos pela Constituição Federal, não se verificam melhorias significativas em indicadores relativos a tais áreas, a exemplo do IDEB da rede pública estadual e a proporcionalidade entre a quantidade de leitos de internação hospitalar e a respectiva população.

Soma-se a isso, o fato de haver uma heterogeneidade significativa no que tange às Regiões de Integração do estado do Pará, tendo sido possível averiguar discrepâncias significativas entre indicadores sociais de Regiões diferentes. Assim sendo, a justiça social entre as Regiões em questão é outro fator preocupante a ser considerado no que tange ao caminho de subdesenvolvimento que o estado do Pará tem trilhado.

Verifica-se, dessa forma, que as instituições extrativistas que marcaram o passado do Pará – sobretudo as escolhas realizadas pelos principais agentes socioeconômicos – continuam a contribuir com a permanência do estado em questão em um círculo vicioso de subdesenvolvimento. Nesse passo, a limitação de acesso em áreas relevantes, tais como a econômica, bem como a ineficiência na distribuição de bens sociais vitais, tais como Saúde e Educação, fazem com que o Pará se mantenha preso nesse ciclo, ensejando a existência de cidadãos que, em sua grande maioria, não são munidos de liberdades e capacidades necessárias

para fiscalizar o Poder Público, gerando um evidente desequilíbrio de poder entre povo e Estado.

Tal desequilíbrio promove a manutenção de uma exclusão social generalizada, impedindo com o que a sociedade paraense alcance a eficiência adaptativa que seria necessária para uma mudança de trajetória. Por consequência, ao invés de surgirem instituições inclusivas, as instituições extrativistas reforçam-se ou acabam por gerar outras, reiniciando o ciclo. A extrema dependência econômica do estado do Pará com relação a atividades econômicas com baixo valor agregado – como é o caso da mineração – também denota baixa eficiência adaptativa com relação às oportunidades decorrentes da evolução do mercado ao longo do último século. Em outras palavras, o estado do Pará continua fortemente dependente da comercialização de *commodities*, embora inserido em uma sociedade global 5.0.

A liberdade e as capacidades substantivas da população paraense não se mostram, assim, suficientes para aprisionar o Leviatã estadual. O acesso fechado também não proporciona oportunidades para que essa população seja coautora de seu próprio desenvolvimento, o que tem feito com que, ao longo da história, eventuais tentativas de mudança institucional sejam decorrentes de forças externas, muitas vezes com pouco ou total desconhecimento da realidade local. O grande nível de pobreza, além de problemas sociais sérios, impedem com que o Pará entre no corredor estreito. Ao invés disso, este permanece atuando como um Leviatã de papel ou, quem sabe, despótico, incapaz de encontrar soluções eficazes para as mazelas sociais vivenciadas pelo povo paraense, o que promove uma manutenção do *status quo*.

Diante disso, na escala de ordens sociais construída por Douglass North e seus coautores, embora o Brasil possa ser classificado, de uma maneira geral, como OAL madura, verifica-se que o estado do Pará ainda guarda traços de OAL básica e, em alguns pontos, de OAL frágil, em decorrência de sua herança institucional.

Por outro lado, as normas de gestão fiscal responsável não devem ser vistas como vilãs no que tange ao desenvolvimento estadual, já que se verificou, no caso do Pará, uma certa correspondência entre o atendimento a tais normas e a existência de um cenário econômico razoavelmente favorável. Contudo, entende-se por necessário o aprimoramento de tais normas, a fim de que elas também possam contribuir mais eficazmente para o aspecto social relativo ao desenvolvimento. Entretanto, de acordo com as teorias apresentadas, percebe-se que até mesmo o futuro econômico do Pará está em risco, já que a ausência de uma matriz institucional solidamente alicerçada em instituições inclusivas pode comprometer o crescimento econômico de longo prazo.

Desse modo, É perceptível que o estado do Pará, muito além da questão econômica, depende da questão política para trilhar um caminho de desenvolvimento, pois, conforme as teorias apresentadas, este depende, dentre outros fatores, da interrelação harmônica entre instituições econômicas inclusivas e instituições políticas inclusivas.

Nesse sentido, a LRF – principal norma de gestão fiscal responsável infraconstitucional existente no País – embora tenha sido de suma relevância para a incorporação da cultura de responsabilidade fiscal no Brasil, não garantiu o desenvolvimento do estado do Pará, embora possa ter impactado positivamente na seara econômica. As normas de gestão fiscal responsável não foram hábeis a criar modelos mentais compartilhados entre os agentes políticos e econômicos a fim de que estes buscassem estratégias para a melhoria das condições de vida da maioria da população.

## CONCLUSÃO

A partir das teorias elencadas neste trabalho, sobretudo aquelas ligadas à Nova Economia Institucional, é possível verificar que as sociedades experimentam diferentes trajetórias, as quais podem ou não levar ao desenvolvimento. O caminho trilhado dependerá, sobretudo, da dinâmica existente entre as instituições prevalentes e as organizações que compõem a respectiva matriz institucional. Eventual alteração de trajetória, por sua vez, depende de uma efetiva mudança institucional, a qual geralmente ocorre de maneira lenta, haja vista encontrar resistência por parte dos agentes políticos e econômicos que têm tirado proveito da conjuntura existente.

Nesse contexto, nações subdesenvolvidas encontram-se presas a um círculo vicioso, marcado preponderantemente por instituições extrativistas. Estas, por seu turno, garantem às elites que compõem a coalizão dominante uma verdadeira monopolização de acesso aos bens mais preciosos da sociedade, o que promove a manutenção do *status quo*. Tal situação acaba por reverberar nas estruturas do próprio Estado, as quais deixam de ser utilizadas exclusivamente para a busca do interesse público e do bem comum. Nesse passo, um Estado enfraquecido a tal ponto acaba por deixar de resolver eficientemente os problemas sociais emergentes. A sociedade, em contrapartida, termina carecendo das liberdades e capacidades substantivas necessárias para fiscalizar o Estado e constranger o Poder Público a promover mudanças institucionais positivas.

A pesquisa demonstrou que as normas de gestão fiscal responsável foram tipicamente utilizadas por ordens sociais de acesso aberto na história recente. Nesse passo, tais normas seriam, em tese, instituições formais inclusivas. Com base nisso, a presente pesquisa buscou verificar a influência de tais normas na realidade paraense. Entretanto, foi necessário, primeiramente, averiguar algumas questões essenciais relativas ao complexo arranjo federativo brasileiro, por ser o federalismo uma das mais relevantes instituições formais que restringem a atuação dos poderes públicos subnacionais, inclusive nas searas orçamentária e financeira.

Conforme visto, o federalismo revelou-se como um dos grandes pilares da matriz institucional nacional na realidade pós-1998. Embora não tenha sido uma novidade no ordenamento jurídico pátrio, a Constituição vigente trouxe mudanças significativas no que tange à interação entre os entes federativos. Entretanto, apesar de os constituintes de 1988 terem intencionado intensificar a descentralização no âmbito federativo, por meio do aumento das competências e responsabilidades dos estados, Distrito Federal e municípios, o próprio texto

originário da Constituição acabou por prestigiar um poderoso rol de competências exclusivas ao poder central.

A partir disso, a União passou a contar com uma forte capacidade de ingerência sobre os mecanismos de governabilidade subnacional, considerando a prerrogativa do poder central para regulamentar uma série de temas que abarcam a alçada decisória de estados, municípios e Distrito Federal, o que inclui a gestão fiscal, um dos principais temas abordados nesta pesquisa. Dessa forma, existe, no plano concreto, uma irrefutável centralização de poder político na União, a qual está em constante vantagem nas arenas de negociação voltadas à discussão de questões de repercussão nacional, além de deter superioridade financeira com relação aos demais entes.

Consequentemente, o Poder Público federal também passou a deter um grande potencial para constituir tanto instituições formais quanto informais indutoras de mudanças de trajetória em estados e municípios. Ocorre que tais mudanças institucionais acabam por gerar custos político-econômicos de transação, motivo pelo qual devem se mostrar vantajosas para todos os entes envolvidos. No caso presente pesquisa, importou analisar, sobretudo, se a elaboração das principais normas de gestão fiscal responsável de caráter nacional, por parte da União, acabou cumprindo com esse papel.

Quanto a isso, verificou-se que as normas de gestão fiscal responsável sobre as quais esta pesquisa se debruçou – a Constituição e a LRF – replicaram uma prática recorrente no federalismo brasileiro: o estabelecimento de regras uniformes (federalismo simétrico) para regulamentar ações de entes federativos com realidades totalmente distintas (cenários assimétricos). Isso porque alguns indicadores de gestão fiscal responsável, tais como os balizamentos de gastos com pessoal, foram previstos de maneira homogênea, de modo que, por exemplo, os vinte e seis estados, além do Distrito Federal, estão submetidos aos mesmos limites percentuais, embora se encontrem em situações socioeconômicas visivelmente distintas.

É certo que, quando da edição da LRF, o Poder Central tinha pressa para conformar a responsabilidade fiscal no âmbito subnacional, além de não contar, à época, com informações estruturadas e ferramentas de análises de dados que possibilitassem uma mensuração mais personalizada da situação fiscal dos estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, mais de vinte anos já se passaram, de modo que tanto os avanços tecnológicos ocorridos quanto as sucessivas regulamentações da União com relação à transparência das contas públicas subnacionais possibilitam ao poder central o estabelecimento de regras que possam, de forma singularizada, colaborar para o desenvolvimento dos demais entes federativos.

Nesse contexto, sobretudo por meio da Constituição e da LRF, o poder central utilizou seu poderio legislativo para amenizar o problema dos sucessivos déficits públicos existentes. Por outro lado, não promoveu outras reformas institucionais hábeis a melhorar a qualidade dos gastos públicos realizados pelos entes subnacionais. O foco das regras criadas se deteve, basicamente, a fatores contábeis ou estritamente econômicos, resultando em instituições formais desprovidas de um escopo genuinamente social.

Mais de três décadas após a promulgação da Constituição de 1988, ainda não foram editadas normas legais que regulamentassem o Plano Plurianual, importante instrumento de planejamento de médio prazo, concedendo uma perigosa liberdade aos entes federativos, os quais contam tão somente com disposições gerais contidas na Constituição Federal como parâmetro obrigatório a ser seguido. Mesmo a transparência relativa à gestão fiscal, a qual seria um instrumento importante de fiscalização do poder público pela sociedade, ou seja, um mecanismo de equilíbrio de poder apto a algar o Leviatã federal e os Leviatãs estaduais e municipais, acabou tendo poucos resultados práticos, em decorrência da alta complexidade e tecnicidade dos relatórios de gestão fiscal, os quais não são de fácil compreensão por parte dos cidadãos comuns, incluindo aqueles que detêm bom nível de educação formal.

O próprio tratamento dado pela LRF às contas de governo do chefe do Poder Executivo priorizou critérios relativos à arrecadação de tributos e recuperação de crédito, não mencionando a necessidade de avaliação das políticas públicas inicialmente planejadas pelo governo ou o nível de eficiência dos gastos públicos realizados ao longo do exercício. Até mesmo as fiscalizações gerais por parte do Poder Legislativo, diretamente ou por intermédio dos Tribunais de Contas, ficaram restritas, na LRF, às metas de resultado primário e nominal, gastos com pessoal, endividamento público e outros fatores de ordem contábil ou estritamente econômica.

Em outras palavras, a União, no que tange às normas de gestão fiscal responsável, não tem cumprido bem sua principal incumbência decorrente do pacto federativo e dos preceitos constitucionais como um todo, qual seja, coordenar e induzir os entes subnacionais a manejarem as finanças públicas de modo a se propiciar um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento de estados e municípios. O poder central priorizou o crescimento econômico nacional, mas omitiu-se quanto a fatores que elevariam o nível de qualidade de vida da população e resultariam em aumento de suas respectivas liberdades e capacidades substantivas.

Tal realidade se mostrou bastante evidente na parte da pesquisa que tratou, especificamente, do estado do Pará. O levantamento bibliográfico e documental revelou que o Pará, desde a sua colonização, na condição de estado amazônico, apresenta matriz institucional

precipuaamente constituída por instituições extrativistas e limitadoras de acesso econômico. Nesse tocante, as principais atuações do Poder Central, na tentativa de supostamente desenvolver a região, culminaram em sucessivos ciclos econômicos extrativistas que, em último plano, visavam mais a atender a interesses do próprio poder central e pretensões de mercados estrangeiros, bem como a suprir necessidades do Centro-Sul do País.

Nesse sentido, o povoamento do estado do Pará, assim como o da Região Amazônica de uma forma geral, acabou ocorrendo de forma desordenada, de modo que milhares de pessoas foram incentivadas a migrar para região sob a promessa de prosperidade econômica e de auxílio do governo. Tais atuações, entretanto, não foram acompanhadas, proporcionalmente, por medidas que elevassem o patamar de vida dos cidadãos, tais como a melhoria da infraestrutura e investimentos necessários na área de Saúde, Educação e Saneamento Básico.

Tudo isso contribuiu para a formação e retroalimentação de um ciclo vicioso de subdesenvolvimento local, impedindo o surgimento de instituições inclusivas. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que o Pará, no contexto amazônico, transformava-se em um canal promissor para a melhoria da balança comercial brasileira, bem como o financiamento industrial do Centro-Sul, o estado também acabava herdando um aglomerado de instituições extrativistas, as quais refletem, até os dias atuais, em sua conjuntura socioeconômica.

A referida matriz institucional aparenta, nessa perspectiva, ter tido poucas mudanças, pois o estado do Pará continua sendo um dos campeões de exportação no Brasil, contribuindo sobremaneira para superávits na balança comercial nacional, entretanto os estudos revelam que pouco proveito social tem sido extraído dessa situação para a população local. Isso porque o estado se mostra em desvantagem com relação aos demais estados da federação em áreas relevantes, tais como eficiência da máquina pública, infraestrutura, sustentabilidade social, educação e capital humano, os quais são de extrema relevância para uma mudança institucional rumo ao desenvolvimento.

Especificamente com relação à solidez fiscal, com base nas normas de gestão fiscal atualmente vigentes, o Pará revela-se, hoje em dia, como um dos estados com melhor performance. Os dados coletados mostram que a situação de solidez fiscal se manteve praticamente constante no período analisado (2011 a 2020), impactando, conseqüentemente, de forma positiva na economia nacional e estadual. Com isso, o estado apresentou resultados razoáveis, quando comparado com o cenário nacional, em indicadores tais como o PIB per capita e a população economicamente ativa.

Desse modo, a solidez fiscal tem sido acompanhada, em certo ponto, por algum tipo de progresso econômico. Contudo, o estado do Pará ainda apresenta indicadores sociais

preocupantes, tais como a expectativa de vida da população e a mortalidade infantil. Ademais, embora o Pará tenha aplicado o mínimo de receita legalmente exigido em Saúde e Educação no período pesquisado (2011 a 2020), ainda assim, não se verificam melhorias significativas em tais áreas. Soma-se a isso, o fato de haver uma heterogeneidade significativa no que tange às Regiões de Integração do estado do Pará.

Existe no Pará, portanto, uma limitação de acesso em áreas relevantes, tais como a econômica, bem como a ineficiência na distribuição de bens sociais vitais, tais como Saúde e Educação, fazendo com que o estado se mantenha preso a esse ciclo. Por conta disso, os próprios cidadãos, em sua grande maioria, não são munidos de liberdades e capacidades necessárias para fiscalizar o Poder Público, gerando um desequilíbrio de poder entre povo e Estado, o que impede o Pará de entrar no corredor estreito do desenvolvimento.

Nessa senda, as normas de gestão fiscal responsável previstas na Constituição e sobretudo na LRF, apesar de terem sido de suma importância para a incorporação da cultura de responsabilidade fiscal no Brasil, não garantiram o desenvolvimento do estado do Pará – o que confirma a hipótese de pesquisa inicialmente apresentada –, embora possam ter impactado positivamente na seara econômica. Assim, as normas de gestão fiscal responsável de caráter nacional investigadas não foram hábeis a criar modelos mentais compartilhados entre os agentes políticos e econômicos, a fim de que estes fossem motivados a buscar melhores estratégias para a melhoria das condições de vida da maioria da população.

Dessa forma, embora o poder central tenha tomado a iniciativa de adotar instituições formais relativas ao controle das contas públicas, a exemplo do que fizeram diversos países desenvolvidos, verifica-se que tais instituições – embora com caráter inclusivo – não geraram necessariamente o desenvolvimento de estados como o Pará. Isso reforça o argumento neoinstitucionalista de que ordens sociais de acesso limitado podem, até certo ponto, valer-se de instituições inclusivas, afinal, em muitos casos, a coalizão dominante de elites consegue angariar renda a partir de tais instituições. Entretanto, a adoção pontual desse tipo de instituição não garante o desenvolvimento, especialmente quando a matriz institucional é composta majoritariamente por instituições extrativistas.

A pesquisa também revelou que alguns estados brasileiros com melhores índices socioeconômicos do que o Pará não têm apresentado resultados de gestão fiscal tão satisfatórios. Nesse sentido, o Pará, embora não tenha trilhado uma trajetória tão favorável ao desenvolvimento, acaba por contribuir com a balança comercial brasileira (considerando-se o grande volume de exportações dele provenientes) e com os índices de gestão fiscal da federação (por meio das contas nacionais consolidadas). Ou seja, o estado influencia sobremaneira em

índices macroeconômicos que colaboram com o Brasil nas arenas internacionais e, conseqüentemente, beneficiam todos os entes federativos. Nesse ponto, há uma aparente dicotomia entre a responsabilidade fiscal e seus benefícios potenciais ao desenvolvimento.

Por outro lado, as normas de gestão fiscal responsável não devem ser menosprezadas ou encaradas como dispensáveis no que tange ao desenvolvimento. Isso porque elas representam apenas um dos tipos de instituição inclusiva que devem ser adotadas pelo Poder Público para o alcance do desenvolvimento. Assim sendo, alguns estados brasileiros, embora com índices de gestão fiscal pouco satisfatórios, trilharam uma trajetória institucional diferente daquela vivenciada pelo Pará, de modo que, seja por fatores endógenos, seja por favorecimento do poder central, acabaram agregando um número maior de instituições inclusivas que acabam por compensar, ainda que parcialmente, o baixo desempenho na gestão fiscal.

Ademais, foi possível observar, no caso do estado do Pará, uma correspondência entre o atendimento a tais normas e existência de um cenário econômico razoavelmente favorável. Assim, o que se vê mais necessário é o aprimoramento de tais normas, a fim de que elas possam, igualmente, contribuir melhor para o aspecto social relativo ao desenvolvimento, até mesmo porque, de acordo com as teorias apresentadas, o próprio futuro econômico do Pará está em risco, já que a ausência de uma matriz institucional solidamente alicerçada em instituições inclusivas pode comprometer o crescimento econômico de longo prazo.

Na conjuntura atual, as vantagens obtidas com o mero atendimento formal às normas de gestão fiscal responsável se mostram muito maiores do que aqueles relativos à melhoria da qualidade de vida da população em geral. Isso porque o administrador público que desrespeita normas de gestão fiscal responsável pode estar sujeito a uma série de sanções, incluindo a perda de mandato e a inelegibilidade. Entretanto, o gestor público que não é exitoso na condução eficiente da coisa pública praticamente não está sujeito a qualquer sanção, sobretudo se faltar dos cidadãos conhecimento suficiente para uma boa avaliação da situação socioeconômica do lugar onde vivem.

Embora pareça ter havido, no estado do Pará, grande preocupação dos administradores públicos com o atingimento das normas de gestão fiscal, tal cuidado não foi suficiente para que o dinheiro público envolvido fosse destinado, eficientemente, em prol das reais necessidades sociais da população, com conseqüente redução das desigualdades internas e promoção de melhoria dos indicadores sociais. Percebe-se, assim, a necessidade de que as normas de gestão fiscal responsável sejam atualizadas e aperfeiçoadas, a fim de que os gestores públicos deixem de compreendê-las como um fim em si mesmo, pois a gestão fiscal responsável deve estar sempre aliada à responsabilidade social.

Assim sendo, mostra-se necessário que os indicadores de gestão fiscal responsável existentes (a exemplo dos limites de endividamento e de gastos com pessoal) sejam readequados à realidade atualmente vivenciada pelos entes subnacionais, a fim de que os índices exigidos de cada um deles sejam necessários e suficientes para o alcance de uma performance econômico-contábil sustentável a longo prazo. Ademais, também seria necessário agregar indicadores relativos ao impacto social dos serviços e políticas públicas executados, de modo que o não atingimento injustificado dos índices propostos também pudesse, de forma legalmente expressa, ensejar sanções aos respectivos administradores públicos.

Não por menos, o Anexo desta dissertação de mestrado propõe minuta de indicação legislativa<sup>28</sup>, a ser enviada aos membros da bancada do Pará no Senado Federal, a fim de que os congressistas em questão, caso entendam por pertinente, apresentem-na à referida casa do Congresso Nacional. A minuta em questão sugere a realização de estudos técnicos mais aprofundados quanto aos aspectos tratados na presente pesquisa, por parte da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a fim de que seja apresentada, posteriormente, proposta legislativa que vise à atualização e modernização da LRF.

Por fim, embora não tenha sido um aspecto diretamente ligado à parte prática desta pesquisa, é importante asseverar que, conforme inferem as teorias apresentadas, existe uma íntima interrelação entre os fatores políticos e econômicos, seja nas trajetórias de desenvolvimento, seja nas de subdesenvolvimento. Assim sendo, a existência de instituições extrativistas nas searas econômica e social presumem a existência de instituições extrativistas também na seara política. Por esse motivo, julga-se necessário que pesquisas futuras investiguem melhor de que forma as instituições políticas federais e estaduais têm impactado negativamente na trajetória do estado do Pará.

---

<sup>28</sup> De acordo com o art. 224, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, a Indicação é uma proposição legislativa por meio da qual Senador ou comissão pode sugerir que o assunto focalizado seja objeto de providência ou estudo pelo órgão ou pela comissão competente da Casa, com a finalidade de seu esclarecimento ou de formulação de proposição legislativa.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ABREU, W. M. *et al.* Participação política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros?. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 1, p. 83-102, 2019.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 137-166, 1997.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2012.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **The Narrow Corridor**: States, Societies, and the Fate of Liberty. London: Pinguin Books, 2020.

AFFONSO, R. de B. Á. **O federalismo e as teorias hegemônicas da Economia no Setor Público na segunda metade de século XX**: um balanço crítico. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ALVARENGA, D. Brasil cai para 13ª posição no ranking de maiores economias do mundo. Economia [Reportagem]. **Portal G1**, 04 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/03/04/brasil-cai-para-a-13a-posicao-no-ranking-de-maiores-economias-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2022.

ANDERSON, G. **Federalismo**: uma introdução. Tradução Ewandro Magalhães Jr. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARAÚJO, C.; BRESSER-PEREIRA, L. C. Para além do capitalismo neoliberal: as alternativas políticas. **Dados**, v. 61, n. 3, p. 551-579, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/vryDQY4Yy34w9V5FQdhQcCg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2022.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M; SCHLEGEL, R. Os estados nas federações: Tendências gerais e o caso brasileiro. **Inter-American Development Bank**, n. 334. p. 1-35, 2014.

ATTÍLIO, L. A. Liberdade Econômica e Crescimento (1970-2014). **Revista Brasileira de Economia**, v. 74, p. 23-48, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/Md8Qqt9gZNHcSfscsCX5fpv/?format=html>. Acesso em: 05 mar. 2022.

AWAZU, L. A. de F. **A importância da sustentabilidade do pacto federativo no Brasil e sua relação com o desenvolvimento nacional**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARCELOS, C. L. K. **A lei de responsabilidade fiscal como instrumento de política e de gestão fiscal**. 2001. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

BARROS, F. S. **Um estudo sobre os indicadores de desenvolvimento municipal e os indicadores de gestão fiscal dos municípios do Tocantins no período de 2007/2016**. 109 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – Profiap, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

BARUCO, G. C. da C. **Do consenso keynesiano ao pós-consenso de Washington**. 2005. 106 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

BATISTA JÚNIOR, O. A.; COSTA, R. B. de S. A. O Conselho de Gestão Fiscal previsto no artigo 67 da LRF: origens, inércia legislativa e potencialidades. *In*: SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (Orgs.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Placido, 2020.

BATISTA JÚNIOR, O. A.; MARINHO, M. S. A DRU e a deformação do sistema tributário nacional nestes 30 anos de Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 55, n. 219, p. 27-52, jul./set. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/38981>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORBA, B. E.; TORRES, F. R. G. Gestão Fiscal, Desenvolvimento e Direitos Sociais: o Desafio do Crescimento Econômico com Equidade, Controle Inflacionário e Equilíbrio Fiscal. **Duc In Altum – Cadernos de Direito**, v. 10, n. 21, 2018. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/720>. Acesso em: 02 fev. 2022.

BORBA, D. de A.; FERNANDES, R. P.; COSTA, E. J. M. da. Educação Básica e inclusão social: breve análise do PPA 2016-2019 do Pará. *In*: COLÓQUIOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA, 4., 2021, Belém. **Anais [...]** Belém: Escola de Governança Pública do Estado do Pará, 2021. p. 213-227.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 Jan 2021.

BRASIL. **Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Rio de Janeiro: Chefia do Governo Provisório, 1889. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-)

1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais.. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **EM Interministerial nº 106/MPOG/MF/MPAS**. Brasília, 13 abr. 1999.

BRASIL. **Emendas Constitucionais**. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm). Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**, vol. 52, n. 37, out. 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletins-epidemiologicos/edicoes/2021/boletim\\_epidemiologico\\_svs\\_37\\_v2.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletins-epidemiologicos/edicoes/2021/boletim_epidemiologico_svs_37_v2.pdf) . Acesso em: 27 mai. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) . Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm). Acesso em: 21 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/11806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11806.htm). Acesso em: 21 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm). Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989**. Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17797.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17797.htm) . Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 17 mai. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm) . Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Chamado CH202217413**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022a.

BRASIL. Ministério da Economia. **História do Tesouro Nacional**. Brasília: Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historia-do-tesouro-nacional> . Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília: Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb> . Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25/2013**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Processo nº 9991397-19.2013.1.00.0000. Brasília, DF: STF, 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4454964>. Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/2020**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Processo nº 0088693-70.2020.1.00.0000. Brasília, DF: STF, 2020c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651/2020**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Processo nº 0086153-49.2020.1.00.0000. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5853176> . Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238/2000**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 24 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.806, de 6 de Janeiro de 1953**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1806.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/1950-1969/L1806.htm) . Acesso em: 02 Mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **As duas fases da história e as fases do capitalismo**. São Paulo: FGV, 2011.

BRUNET, E. R.; BUCCI, M. P. D. Os desafios para a reconstrução do Estado social no Brasil pós pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. **Direito Público**, v. 18, n. 98, 2021, Disponível em:

[https://www.academia.edu/download/68635303/Brunet\\_e\\_Bucci\\_Os\\_Desafios\\_para\\_a\\_Reconstrucao\\_do\\_Estado\\_Social\\_no\\_Brasil\\_Rev.\\_RDP.pdf](https://www.academia.edu/download/68635303/Brunet_e_Bucci_Os_Desafios_para_a_Reconstrucao_do_Estado_Social_no_Brasil_Rev._RDP.pdf) . Acesso em: 08 fev. 2022.

CÂMARA, M. H. F. da. O conceito moderno de federação. **R. Inf. Legisl.**, Brasília, a. 18, n. 71, jul./set. 1981.

CAMARGO, A. Desigualdades regionais e federalismo assimétrico. **Rev. C & Trópico**, v. 44, n. 2, p. 81-129, 2020. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/1962>. Acesso em: 01 mar. 2022.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES. **Catálogo de Teses e Dissertações**. Brasília: CAPES, 2022. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso: 21 fev. 2022.

CARDOSO, F. H. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO, A. C. **Expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento na Amazônia Paraense**. Orientador: Maurício Aguiar Serra. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/10994>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CAVALCANTE, C. F. V. DOS S. **O federalismo assimétrico no Brasil: o Fundo de Participação dos Municípios e a redução das desigualdades entre os entes municipais**. 2018. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2018.

CAVALCANTI, T. N.; TREVISAM, E. A “Abordagem das Capacidades” na Teoria de Amartya Sen sobre o Desenvolvimento Humano. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 54, p. 173-192, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3305> . Acesso em: 08 mar. 2022.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA - CPL. **Ranking da competitividade**: edição 2021. Disponível em: [https://d3351uupugsy2.cloudfront.net/cms/files/7589/1632853992Relatrio\\_tcnico\\_2021\\_set\\_24\\_1.pdf](https://d3351uupugsy2.cloudfront.net/cms/files/7589/1632853992Relatrio_tcnico_2021_set_24_1.pdf) . Acesso em: 22 mai. 2022.

CHEROBIM, M. Trabalho e comércio nos seringais amazônicos. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 6, 1983.

CHUGUNOV, Igor *et al.* **Budget policy of social development**. Tallinn: Scientific Route, 2018. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3754781](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3754781). Acesso em: 04 mai. 2022.

COSTA, E. J. M. da. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Revista Nova Economia**, v.29, Número Especial, p.1359-1385, 2019a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/GCGHQVvBsBSGZtfvZXtBnbH/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2022.

COSTA, E. J. M. da. A Teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglass North: Cultura, Estado e Trajetória Dependente. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 43., 2019b, São

Paulo. Anais [...]. São Paulo: Anpad, 2019b. Disponível em:

[http://www.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=MjYzNDc=](http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjYzNDc=). Acesso em: 17 mar. 2022.

COSTA, E. J. M. da. Teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglass North: Cultura, Estado e Dependência de Trajetória. **Cadernos CEPEC**, v. 8, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/article/view/8320> . Acesso em: 03 jan. 2022.

COSTA, E. J. M. da; MACHADO, L. A. de S. A. Reflexões sobre Cultura e Desenvolvimento: Celso Furtado, Douglass North e Amartya Sen. **Cadernos CEPEC**, v. 9, n. 1, jun. 2020.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; ZURUTUZA, José Dias de Carvalho; SILVA, Tatiane Vianna da. **A Lei Kandir e a Derrocada do Federalismo**. 2. ed. Belém: Marques Editora, 2017.

COSTA, J. M. M. da. Ocupação, Integração e Desenvolvimento da Amazônia: 60 Anos de Ação Federal. In: MENDES, A. D. (Org.). **A Amazônia e o seu Banco**. Manaus: Editora Valter/Banco da Amazônia, 2002.

COUTO, J. M.; PEREIRA, B. F. Superávit primário e déficit nominal: as contas públicas do governo central brasileiro (1995-2012). **A Economia em Revista-AERE**, v. 23, n. 2, p. 1-19, 2015.

COX, G. W.; NORTH, D. C.; WEINGAST, B. R. The violence trap: A political-economic approach to the problems of development. **Journal of Public Finance and Public Choice**, v. 34, n. 1, p. 3-19, 2019.

CRUZ, E. **História de Belém**. Belém: Universidade Federal do Pará, 1973. (Coleção Amazônica – Série José Veríssimo, v. 1).

DALLARI, D. de A. **O Estado Federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

DONINI, C. V. Z. de S.; SANTOS, C. F. M. dos. Aliviam e temperam: uso e emprego das droga do sertão no século XVIII. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 8., 2017, Maringá. **Anais [...]**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2017. Disponível em: <http://www.cih.uem.br/anais/2017/trabalhos/4115.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

ELAZAR, D. J. **Federalism: an overview**. Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **The Constitution**. Washington, DC: White House. 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-constitution> . Acesso em: 02 jun. 2022.

FOLLONI, A. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 20, n. 80, p. 103-124, 2020.

FONTANELA, C.; DOS SANTOS ARAÚJO SILVA DOS SANTOS, M. I.; DA SILVA ALBINO, J. A sociedade 5.0 como instrumento de promoção dos direitos sociais no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, v. 34, n. 1, p. 29-56, 30 abr. 2020.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Anuário Estatístico do Pará 2020**. Belém: Fapespa, 2020a. Disponível em:

<https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2020/tabelas/economia/2.4-pib/tab-2.4.8-evolucao-do-produto-interno-bruto-per-capita-dos-municipios-paraenses-2013-a-2017.htm>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Boletim do comércio exterior paraense**: 2022. Belém: Fapespa, 2022. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/noticia/lancamento-boletim-do-comercio-exterior-paraense-2022>. Acesso em: 22 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2011**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural da FAPESPA, 2011. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2012**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural, 2012. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2013**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural da FAPESPA, 2013. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2014**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural, 2014. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2015**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural da FAPESPA, 2015. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2016**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural, 2016. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2017**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural da FAPESPA, 2017. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2018**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural, 2018. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2019**. Belém: Diretoria de Estudos e

Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural da FAPESPA, 2019. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2020**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural, 2020b. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Mapa da Exclusão Social do Pará 2021**. Belém: Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural da FAPESPA, 2021a. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/82>. Acesso em: 02 mai. 2022.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ - FAPESPA. **Pará em números: 2021**. 3. ed. Belém: Fapespa, 2021b. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/81>. Acesso em: 22 mai. 2022.

FERNANDES, R. **Planejamento e Gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. Belém: UFPA/NAEA, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11161>. Acesso em: 24 abr. 2021.

FLORIS, L. M. *et al.* Fatores determinantes de inserção nas cadeias globais de valor: uma análise da participação da indústria mineral. **Internext: Revista Eletrônica de Negócios Internacionais da ESPM**, 2020, 15.3. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5575/557564231005/html/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

FURTADO, J. de R. C. **Direito Financeiro**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GIACOMONI, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 79 a 92-79 a 92, 2004.

GONÇALVES, J. N. **Gestão fiscal, autonomia financeira e desenvolvimento econômico municipal: uma análise das cidades cearenses entre 2012 e 2016**. 2019. 48 f. - Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Programa de Economia Profissional - PEP, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza (CE), 2019.

GRAU, E. R. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HERITAGE FOUNDATION. **2022 Index of Economic Freedom: Country Rankings**. 2022. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/ranking>. Acesso em: 01 nov. 2022.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University, 2005.

HERMANN, J. *et al.* Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006. Niterói. **Anais [...]**. Niterói: ANPEC, 2006.

HESSE, K. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

HORTA, André. Desigualdades, degeneração assimétrica do federalismo e a obstaculização do crescimento econômico. *In*: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Federalismo (s)EM Juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

HORTA, R. M. Constituições federais e o pacto federativo. *In*: SAMPAIO, J. A. L. **Quinze anos de Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Nota Técnica nº 01/2021**: Tábuas completas de mortalidade para o Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/11/nota-tecnica-tabuas-de-mortalidade.pdf> . Acesso em: 27 mai. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, População residente e Deflator**. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784#/n1/all/v/9812/p/all/d/v9812%2021/v,,t+p/resultado>. Acesso em: 02 nov. 2022.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD. **Douglass North: la teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano**. Proyecto Red para la Gobernabilidad yL el Desarrollo en América Latina. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5341879/mod\\_resource/content/1/North\\_Am\\_Latina.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5341879/mod_resource/content/1/North_Am_Latina.pdf) . Acesso em: 09 mar. 2022.

KUCHAŘ, Pavel. **Tecnología, instituciones y la formación del Estado en la historia económica**. *In*: MARROQUÍN, Andrés; WENZEL, Nikolai (ed.). *A Companion to Douglass North*. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín, 2020.

LEITE, H. F. **Autoridade da Lei Orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda, 2011.

LIMA, E. C. P. **Federalismo e Democracia em Tempos Difíceis**. Fórum: Belo Horizonte, 2021.

LIMA, J. N.; BEÇAK, R. Emenda constitucional e constitucionalismo político: a potencial moderação das críticas ao controle judicial de constitucionalidade. **Conpedi Law Review**, v. 2, n. 4, p. 275-296, 2016.

LIZEIRO, L. **Estado Federal no Brasil: a descentralização pela assimetria**. 2. ed. Andradina: Meraki, 2021.

LIZIERO, L. B. da S. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. 2017. 187 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LOCHAGIN, G. L. **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. São Paulo: Blucher Open Access, 2016. (Série Direito Financeiro).

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 33, p. 619-637, 2013.

LOPES, H. C.; CONCEIÇÃO, O. A. C. A teoria institucionalista de Douglass C. North: o conceito de social order e suas limitações. *In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL*, 22., 2019, Maringá. **Anais [...]**. Maringá: Ampec, 2019. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/sul/2019/submissao/files\\_I/i1-f0ad8391dc481ad223f2bf48cbec746d.pdf](https://www.anpec.org.br/sul/2019/submissao/files_I/i1-f0ad8391dc481ad223f2bf48cbec746d.pdf) . Acesso em: 04 Abr. 2021.

LOSS, V. **O parcelamento do solo urbano: um instituto inclusivo ou extrativista? Análise e proposição a partir do estudo de caso de Florianópolis/SC**. 2021. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

LOUZANO, J. P. de O. *et al.* Causalidade de Granger do índice de desenvolvimento socioeconômico na gestão fiscal dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 610-627, 2019.

MARQUES, G. S.; TRINDADE, J. R. B. Para além da SPEVEA: Elementos para uma interpretação da intervenção estatal na Amazônia. *In: TRINDADE, J. R. B. Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a Spevea, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro*. Belém: Paka-Tatu, 2014. pp. 153-182.

MELO, F. da S. **Teoria política e econômica, neoliberalismo, seu estado mínimo e o abandono do desenvolvimentismo e das políticas de proteção social no Brasil**. 2020. 119 f. Dissertação (Mestrado em Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2020.

MÉNARD, C. Research frontiers of new institutional economics. **RAUSP Management Journal**, v. 53, p. 3-10, 2018.

MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. M. The contribution of Douglass North to new institutional economics. Institutions, property rights, and economic growth: the legacy of Douglass North. **Cambridge University Press**, Cambridge, p. 11-29, 2014.

MESQUITA, P. B. A normatividade das metas fiscais: a avaliação dos resultados primário e nominal no epicentro do controle externo. *In: SCAFF, F. F.; SILVA, M. S. da; SCAFF, L. C. de M. (orgs.). A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: D'Placido, 2020.

MOREIRA, A. M. O modelo de federalismo fiscal brasileiro. *In: SCAFF, F. F.; TORRES, H. T.; DERZI, M. de A. M.; BATISTA JÚNIOR, O. A. Federalismo (s)EM Juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

NASCIMENTO, É. R.; DEBUS, I. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000**. *Revista Jurídica Virtual*, v. 3, n. 24, mai., 2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/1067> . Acesso em: 28 abr. 2022.

NORTH, D. C. *et al.* **In the shadow of violence: Politics, economics, and the problems of development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

NORTH, D. C. **Five Propositions about Institutional Change**. Munich: University Library of Munich, 1993. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9309001.html>. Acesso em: 27 jan. 2021.

NORTH, D. C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Colección Economía Contemporánea**. Tradução Augustín Bárcena. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2014.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NORTH, D. C. O Crescimento Econômico Regional: Quatro Conferências do Professor Douglass C. North. **Revista Brasileira de Economia**, v. 15, n. 3, p. 5-72, 1961. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/1829/2684> . Acesso em: 06 fev. 2021.

NORTH, D. C. The New Institutional Economics and Third World Development. *In*: HARRIS, J., HUNTER, J.; LEWIS, C.M. **The New Institutional Economics and Third World Development**. London: Routledge, 1995

NORTH, D. C. *et al.* Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development. **World Bank Policy Research**, working paper n. WPS 4359, 2007. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1015978>. Acesso em: 09 mar. 2021.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. Violence and the rise of open-access orders. **Journal of democracy**, v. 20, n. 1, p. 55-68, 2009a.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and Social Order: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009b.

NORTH, D. **Transaction costs, institutions, and economic performance**. San Francisco: Ics Press, 1992.

NORTH, D.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. **A conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: NBER Working Paper Series, 2006. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w12795>. Acesso em: 15 jul. 2021.

OLIVEIRA, N. M. de; CARVALHO, W. Q. Gestão fiscal, desenvolvimento e eleição municipal: uma análise da região Nordeste entre 2006 e 2010. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 23 n. 49, 12 jun. 2018. Disponível em: <http://www.seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/8263>. Acesso em: 10 jan. 2022.

OLIVEIRA, W. O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas-RTTC**, v. 8, p. 151, 2010.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, v. 5, n. 2, 2002.

OLIVEIRA, R. F. de. O sistema de planejamento. *In*: SCAFF, F. F.; TORRES, H. T.; DERZI, M. de A. M.; BATISTA JÚNIOR, O. A. **Federalismo (s)EM Juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

ORSO, P. J. O liberalismo em perspectiva histórica: da ideia de liberdade à devastação ultraliberal. **Revista Desenvolvimento & Civilização**, v. 2, n. 1, p. 1-29, 2021.

PEÇANHA, M. S. **Qualidade da Gestão Fiscal e Desenvolvimento Econômico Local: Evidências a partir dos 5568 municípios brasileiros**. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v. 69, ed. especial, dez. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5372> . Acesso em: 17 mar. 2022.

QUEIROZ-STEIN, G. de. Pensando em sistemas abertos: aprendizados, eficiência adaptativa e incertezas em Douglass North. **Nova Economia**, v. 31, p. 105-129, 2021.

RAMOS, D. T. O federalismo assimétrico: unidade na diversidade. *In*: RAMOS, D. Torrecillas (coord.). **O federalismo atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

RIBEIRO, R. L. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença**, v. 16, n. 1, p. 335-362, 2018.

ROBLES, G. A. Prado. El pensamiento económico de Douglass C. North. **Laissez-Faire**, v. 9, p. 13-32, 1998.

RODRIGUES, M.; SILVA, D. C. C. Concentração e dependência das transferências constitucionais nos municípios do Pará. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 2020, v. 25 n. 80, 1-17, 2020.

ROSER, M.; ORTIZ-OSPINA, E.; RITCHIE, H. **Life Experancy**. [*s. l.*]: Our World in Data, 2019. Disponível em: <https://ourworldindata.org/life-expectancy#:~:text=The%20United%20Nations%20estimate%20a,any%20country%20back%20in%201950>. Acesso em: 27 mai. 2022.

SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 29-63, dec. 1995. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 fev. 2021.

SALAMA, B. M. **Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North**. [*S. l.*]: Latin American and Caribbean Law and Economics Association, 2009. (Working Paper de 14.7.2009). Disponível em: <http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/Sete-Enigmas-do-Desenvolvimento-em-Douglass-North.pdf> . Acesso em: 22 de Março de 2019.

SANTOS, J. P. dos. **Do extrativismo à industrialização da Amazônia: uma análise institucionalista-pós-keynesiana**. Orientador: Fernando Ferrari Filho. 2017. 338 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2017.

SALES, R. da S. O idoso do Ceará tem a terceira maior expectativa de vida da região nordeste. **Enfoque Econômico**, n. 211, 2019. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/10/EnfoqueEconomicoN211\\_01\\_09\\_2019.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/10/EnfoqueEconomicoN211_01_09_2019.pdf). Acesso em: 15 set. 2022.

SCAFF, F. F. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, L. C. de M.; PEREIRA, L. F. da F. Institucionalismo & inovação: a Lei do Bem como instituição extrativista no ecossistema inovativo nacional. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 629–648, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/582> . Acesso em: 18 out. 2022.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araujo. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SCHMINK, Marianne e WOOD, Charles H. **Conflitos Sociais e Formação da Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Companhia de Bolso: São Paulo, 2010.

SEN, A. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: 2001.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, apr. 1993. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 fev. 2021.

SENISE, I. M. B. P. **Formação de Estados federados**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, J. A. Orçamento Programa. In: MARTINS, I. G. da S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. do (org.). **Tratado de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, F. C. da; RAVENA, N. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional da Amazônia Brasileira: Fundamentos Teóricos e Síntese Histórica. In.: SILVA, F. C. da; RAVENA, N. (orgs.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

SILVA, M. S. C. da; AMARAL, E. G. B. Os vinte anos da Lei de Responsabilidade Fiscal na pandemia SARS-COV-2 – Covid-19. In: SCAFF, F. F.; SILVA, M. S. da; SCAFF, L. Cavaleiro de M. (orgs.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Placido, 2020.

SILVA, M. S. C. da. **A renúncia de receita onerosa como política extrafiscal afirmativa do acesso à saúde**. 2014. 195 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

SILVA, M. S. C. da; CAVALCANTI, C. F. V. dos S. Fundo de Participação dos Estados e a Lei 13.670/2018. Realidade Virtual? In: SCAFF, F. F.; TORRES, H.; Taveira; DERZI, M. de A. M.; BATISTA JÚNIOR, O. A. **Federalismo (s)EM Juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

SILVA, V. M. F.; DIAS, M. N. P. O extrativismo político, econômico e social na Amazônia: o legado de exploração e marginalização democrática do povo amazônico. **Revista de Direito**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 1–20, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/10780> . Acesso em: 18 set. 2022.

SOARES NETO, H. F.; PINHEIRO, L. I. F. Análise histórica e impactos do neoliberalismo e da mundialização do capital na manutenção dos estados de bem-estar social. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. 69, p. 5, 2020.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, M.; SCARPIN, J. E. A convergência da contabilidade pública nacional às normas internacionais e os impactos na aplicação da DRE na administração direta. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 27, p. 25-42, 2010.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00046818, 2019.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2011. Belém: TCE-PA, 2011. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2011/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2011. Belém: TCE-PA, 2012. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2012/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará: exercício 2012**. Belém: TCE-PA, 2013. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2013/>. Acesso m: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2013. Belém: TCE-PA, 2014. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2014/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2014. Belém: TCE-PA, 2015. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2015/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2015. Belém: TCE-PA, 2016. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2016/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2016. Belém: TCE-PA, 2017. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2017/>. Acesso: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2017. Belém: TCE-PA, 2018. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2018/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2018. Belém: TCE-PA, 2019. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2019/>.

[https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2018/9.Relatorio\\_do\\_Relator\\_-\\_2.pdf](https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2018/9.Relatorio_do_Relator_-_2.pdf). Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2019. Belém: TCE-PA, 2020. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2020/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2020. Belém: TCE-PA, 2021. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2021/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado TCE-PA. **Relatório de análise das Contas do Governador do estado do Pará**: exercício 2021. Belém: TCE-PA, 2022. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2022/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Município. **Relatório Projeto Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará**. Belém: TCM-PA, 2022c. Disponível em: <https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/07/Relat%C3%B3rio-MARAJ%C3%93.pdf> . Acesso em: 15 out. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD BRASIL. **Ranking IDHM Unidades da Federação 2010**. Brasília: PNUD BRASIL, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-uf-2010>. Acesso em: 15 nov. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Parecer Prévio e Síntese do Relatório sobre as Contas do Presidente da República**: Política Fiscal. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/politica-fiscal.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

TORRES, Heleno Tavares. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LISBOA, Rose Suellen (org.). **Guia [de] elaboração de trabalhos acadêmicos**. 2. ed. Belém: Biblioteca Central da Universidade Federal do Pará, 2021.

VIDAL, J. P. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional do Estado do Pará. *In.*: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nívea (orgs.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

VILLA, M. A. **A história das constituições brasileiras**. São Paulo: Leya Brasil, 2011.

WATTS, R. L. Federalism, federal political systems, and federations. **Annual Review of political science**, v. 1, n. 1, p. 117-137, 1998.

## ANEXO – MINUTA DE INDICAÇÃO

### **INDICAÇÃO Nº ....., DE 2023**

Sugere que a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado realize estudos e formule proposição legislativa visando à modernização da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Com fulcro no art. 224, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, solicitamos que seja encaminhada sugestão de realização de estudos à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, para consequente formulação de proposição legislativa visando à modernização da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

### **JUSTIFICAÇÃO**

A promulgação da LRF representou um grande avanço no controle das contas públicas em âmbito nacional, sobretudo considerando o histórico de déficits que por muito tempo assolou a União e os entes públicos subnacionais. À época da edição da referida lei, para que o Brasil se mostrasse mais competitivo nas arenas econômicas internacionais e mais eficiente no manejo da máquina pública, mostrava-se imperioso que o Governo Federal exercesse, urgentemente, sua competência constitucional de regulação geral de matérias atinentes ao orçamento e às finanças públicas.

Ocorre que, passados mais de vinte anos da edição da LRF, poucas foram as modificações legislativas no referido diploma legal com relação às questões mais sensíveis da gestão financeira e orçamentária dos entes federativos, com exceção das alterações emergenciais realizadas por meio da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Entende-se por necessário, portanto, que sejam realizados estudos a fim de averiguar se as disposições previstas na LRF, bem como em atos regulamentares a ela correlatos (tais como as Resoluções nº 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal), estão compatíveis com a realidade atual das contas públicas federais, estaduais, distritais e municipais.

A esse respeito, há de se destacar, por exemplo, que os entes subnacionais de mesmo nível têm sido submetidos a regras uniformes relativas a indicadores relevantes de gestão fiscal responsável, tais como gastos com pessoal e endividamento público. Contudo, é inegável que os vinte e seis estados, além do distrito federal, bem como os mais de cinco mil e quinhentos municípios existentes no Brasil, vivem realidades totalmente distintas, o que pode requerer tratamento igualmente assimétrico para que sejam alcançados os preceitos constitucionais relativos não somente às finanças públicas, mas também aos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal.

Além disso, as transformações jurídicas, econômicas e sociais vivenciadas pelo Poder Público no Brasil, desde a edição da LRF, também exigem que as normas de gestão fiscal passem a ter um desígnio genuinamente social, e não meramente econômico e contábil. Nessa perspectiva se vê necessária a regulação de algumas das temáticas que foram negligenciadas nas últimas décadas, a exemplo da falta de regulamentação do Plano Plurianual (art. 48, II c/c art. 165, §9º, inciso I, ambos da CF/88) e ausência de instituição do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67, da LRF). Igualmente, é imprescindível a utilização da competência legislativa da União, nessa seara, para instituir normas que possam efetivamente reduzir as desigualdades regionais e contribuir efetivamente com o desenvolvimento dos demais entes federativos.

Na dissertação em anexo, a qual trata sobre o tema, elaborada no âmbito de mestrado profissional junto ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), vinculado à Universidade Federal do Pará (UFPA), chegou-se à conclusão de que o Pará é um dos estados do Brasil que melhor tem se adequado às principais normas de gestão fiscal responsável vigentes. Por outro lado, os dados coletados, referentes ao período de 2011 a 2020, demonstram que a referida performance pouco contribuiu para questões sociais de altíssima relevância, tais como a melhoria de indicadores de saúde e educação, diminuição da mortalidade infantil ou aumento da expectativa de vida do povo paraense.

Nesse tocante, além de motivar os administradores públicos a alcançar índices com reflexos meramente econômicos – a exemplo dos resultados primário e nominal –, eventuais inovações legislativas, no que tange às normas de gestão fiscal responsável, devem induzir os administradores públicos a melhorar efetivamente as condições de vida da população. Seria o caso de tais normas também passarem a englobar indicadores relativos às avaliações de políticas públicas (art. 37, §16, CF/88), de modo que os gestores que não fossem eficientes na condução dos programas, projetos e ações desenvolvidas também estivessem sujeitos a restrições e sanções, semelhantemente ao que ocorre com o descumprimento dos limites de gastos com pessoal.

Também não podem ser olvidadas as inovações do texto constitucional concebidas pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, a qual, dentre outras questões, passou a prever que lei complementar deveria dispor sobre a sustentabilidade da dívida pública, de modo a contemplar os seguintes aspectos: (i) indicadores de sua apuração; (ii) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (iii) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (iv) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e (v) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Outrossim, é importante salientar que a Contabilidade Pública, sobretudo por meio dos trabalhos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), evoluiu bastante nas últimas duas décadas, de modo que, atualmente, já sendo possível o levantamento e a análise de dados relativos às contas públicas federais, estaduais, municipais e distritais de forma mais precisa e confiável. Desse modo, diferentemente da situação vivenciada pela União, quando da edição da LRF, mostra-se totalmente possível, hoje em dia, a instituição de indicadores mais particularizados, que melhor atendam às singularidades dos entes subnacionais, em substituição a indicadores uniformes.

Por isso, nossa indicação à Comissão de Assuntos Econômicos é a realização de estudos aprofundados que averiguem o impacto das atuais normas de gestão fiscal responsável, sobretudo a LRF e as normas regulamentares a ela correlatas. A partir dos dados coletados, sugere-se, ainda, a apresentação de proposição legislativa que vise à modernização e readequação de tais normas, nos termos já discorridos.

Por todo o exposto, apresentamos a presente sugestão à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

Sala de Sessões,

Senador (a) .....