

VI ENEPCP 2025 - Porto Alegre/RS

DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES TÉCNICAS ESTADUAIS FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Matheus Oliveira de Santana

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)¹

Secretaria de Estado da Administração do Rio Grande do Norte (SEAD/RN)²

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um marco importante na manutenção da saúde fiscal dos entes federativos brasileiros. No entanto, estados e municípios enfrentam desafios para atender aos dispositivos presentes na Lei. Um desses desafios reside no incremento das capacidades estatais, sobretudo, nas capacidades técnicas. Entende-se como capacidades técnicas os recursos técnicos e humanos disponíveis para o exercício de atividades designadas. Para que cada ente possa repor ou expandir seus quadros técnicos, é necessário que as despesas com pessoal estejam dentro do limite prudencial de 49%. Frente a essa questão, este artigo busca analisar os desafios enfrentados pelo estado do Rio Grande do Norte na construção de suas capacidades técnicas sob o limiar da LRF. Para esta análise, considerou-se o percentual da RCL do RN empenhada para as despesas com pessoal no período 2014-2024, a partir de dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os resultados mostram que o RN, ao longo do período, sempre comprometeu suas receitas com o pagamento de pessoal bem acima do patamar de 49%, o que impede que o governo estadual realize ações mais amplas para manutenção e expansão da sua força de trabalho, trazendo desafios para a sustentabilidade da máquina pública e demais ações de suma importância para a administração pública e gestão de políticas públicas.

Palavras-chave: capacidades burocráticas; lei de responsabilidade fiscal; despesas públicas; receitas públicas.

¹ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN).

² Pesquisador-bolsista pela Secretaria de Estado de Administração do Estado do Rio Grande do Norte (SEAD/RN).

VI ENEPCP 2025 - Porto Alegre/RS

DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES TÉCNICAS ESTADUAIS FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Matheus Oliveira de Santana

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)³

Secretaria de Estado da Administração do Rio Grande do Norte (SEAD/RN)⁴

RESUMO EXPANDIDO

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Nos últimos anos, cresceu na literatura especializada dos campos da administração pública, ciência política e políticas públicas, os estudos voltados para as capacidades estatais e suas implicações para a construção e implementação de políticas públicas. Saber como a máquina pública é estruturada muitas vezes ajuda a elucidar, ainda que não seja o fator determinante, a qualidade na execução destas políticas e os resultados nelas obtidas.

O conceito de capacidades estatais, a despeito da agenda brasileira de pesquisas ser recente, não é novo, apresentando um conjunto de estudos já realizados (Cingolani, 2013). As primeiras abordagens datam a partir dos anos 1970 (Tilly, 1975; Skocpol, 1979). Nos anos 1980, há uma nova abordagem, desta vez englobando outras variáveis como, por exemplo, o modo de atuação dos burocratas frente às variadas demandas apresentadas pelos Estados (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; SKOCPOL, 1985). É importante salientar que o conceito de capacidades estatais não está plenamente definido, inexistindo definições claras a respeito (Gomide; Pereira; Machado, 2018), sendo necessária a definição de dimensões constitutivas para determinar a forma de análise e o alcance do fenômeno.

Um desses constructos diz respeito às “capacidades técnicas”. As capacidades técnicas são compreendidas como a disposição de recursos dotados de qualificação específica para o desempenho de atividades *macro* mais complexas (Grindle, 1996). Esta dimensão, por sua vez, se relaciona com a “capacidade administrativa”, que aborda aspectos relativos ao desempenho de funções essenciais para o bem-estar social, entre

³ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN).

⁴ Pesquisador-bolsista pela Secretaria de Estado de Administração do Estado do Rio Grande do Norte (SEAD/RN).

outros pontos. Em suma, boas capacidades técnicas tendem a gerar melhores capacidades administrativas.

Contudo, é importante lembrar que a forma em que o aparato estatal está configurado é importante para entender o Estado desempenha suas funções. O arsenal teórico sobre capacidades estatais demonstra claramente que, a depender da saúde estrutural de determinado ente estatal, a situação pode mudar, seja ela positiva ou negativa, ainda mais no contexto do Estado Brasileiro onde se tem as responsabilidades sobre a gestão de políticas públicas partilhadas entre os entes federativos.

Neste sentido, este estudo busca analisar as implicações que a Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz para os governos estaduais brasileiros. Com foco no estado do Rio Grande do Norte, buscamos responder à seguinte indagação: *“de qual maneira a LRF impacta na construção das capacidades técnicas no estado do Rio Grande do Norte?”*. É sabido que existem na Lei dispositivos que impactam na construção de capacidades técnicas, assim é crucial entender até que ponto esse instrumento pode ou não afetar o desenvolvimento destas.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um marco normativo que busca garantir o controle dos recursos financeiros da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Um dos aspectos mais importantes da LRF são os limites preconizados para os entes federativos que devem ser seguidos. Estes limites estão relacionados com a capacidade de endividamento, das despesas em exercício e o estabelecimento de metas fiscais. Em relação a estruturação da máquina pública, a LRF estabelece alguns mecanismos objetivando limitar as despesas com pessoal. Efeitos da LRF sobre a realidade dos entes subnacionais já são muito bem conhecidos na literatura acadêmica especializada (GIUBERTI, 2005; FIORAVANTE, PINHEIRO, VIEIRA, 2006; ARAÚJO, SANTOS FILHO, GOMES, 2015; CRUZ, AFONSO, 2018).

Estas limitações estão dispostas no Art. 19, incisos I, II, III, da LRF, no qual estabelece que os entes federativos podem destinar até: “50% para a União; 60% para os Estados e; 60% para os Municípios” (BRASIL, 2000). No entanto, a lei traz uma série de limites prudenciais que os governos subnacionais devem seguir na relação entre despesa corrente com receita corrente líquida (RCL) (Art. 20, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000). No caso dos governos estaduais, os limites são de: 49% para o Executivo, 6% para o Judiciário, 3% para o Legislativo e 2% para o Ministério Público (BRASIL, 2000).

Apesar de ser um instrumento importante para o controle fiscal dos entes federativos, a LRF pode trazer alguns desafios para as administrações, tendo em vista que o contexto econômico, social e administrativo varia de localidade para localidade. No caso do RN, urge a necessidade de expandir o corpo técnico-burocrático devido ao número de vacâncias nos cargos públicos, mas como o governo estadual vem de um período de 10 anos (2014-2024) superando o limite prudencial da LRF de 49%, a gestão se encontra amarrada em promover qualquer iniciativa mais ampla para reverter este quadro, nos termos do Art. 22, inciso IV (BRASIL, 2000), promovendo a resolução de casos pontuais e exceções negociadas com órgãos de controle.

Desta forma, construir capacidades técnicas se torna um desafio para o contexto de alguns dos governos subnacionais, pois o atendimento de metas fiscais pode representar um significativo impeditivo para a elaboração de iniciativas nesse ínterim. Há ainda o agravante de que a situação do RN não representaria uma expansão das capacidades técnicas, e sim uma reposição, haja vista que a primeira situação a ser enfrentada pelo ente estadual está na substituição de quadros que entraram para o contingente de inativos.

OBJETIVOS

Analisar os impactos que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz para os governos estaduais, em especial, o Estado do Rio Grande do Norte no que diz respeito à estruturação de suas capacidades técnico-burocráticas.

METODOLOGIA

A princípio este estudo seguirá uma abordagem quantitativa ou, em outros termos, voltada para as variáveis (Ragin, 1987). A opção por este tipo de abordagem enfatiza o uso de um seletivo grupo de variáveis quantificáveis, utilizando técnicas de análises específicas, para explicar uma enorme variedade de casos. No entanto, o objeto de análise compreende apenas o caso do Rio Grande do Norte. As técnicas de pesquisa utilizadas englobam o uso de estatística descritiva simples a partir da base de dados secundários disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), compiladas por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal, focalizados nos entes subnacionais e dos Relatórios de Execução Orçamentária do próprio Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

SÍNTESE DOS RESULTADOS

Os resultados preliminares mostram que o RN se encontra em uma situação delicada do ponto de vista fiscal. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em conjunto com os Relatórios de Execução Orçamentária do Governo do Estado do Rio

Grande do Norte, mostram que desde 2014 o estado vem superando o limite prudencial estabelecido pela LRF (53% no exercício de 2014). O pior resultado ocorreu em 2019, quando as despesas com pessoal perante a RCL chegaram a 60%. Atualmente, a faixa se encontra nos 57% (exercício de 2024). Paralelamente a isto, o RN vem registrando sucessivas reduções do seu quadro de ativos. Em 2010, o estado tinha um contingente de 76 mil servidores públicos ativos (inclui-se nesse total os comissionados, estagiários e outros vínculos). Em 2014, período do primeiro resultado negativo, o estado possuía 66 mil servidores, representando a saída de 10 mil servidores para o quadro de inativos em um período de 10 anos.

Atualmente, o RN tem 53 mil servidores públicos na ativa, registrando uma leve recuperação, graças aos últimos concursos públicos realizados, mas insuficiente para repor a perda dos últimos 14 anos, uma vez que as saídas acumuladas, compreendendo o período 2010-2024, foram na ordem de 22 mil servidores. Isto traz desafios pertinentes para a construção de capacidades estatais técnico-burocráticas, pois encontrando-se acima do limite, o RN não pode repor a força de trabalho vacante, e até mesmo expandir sua força de trabalho. Outrossim, está no crescimento da folha inativos, pois o vínculo do servidor não se encerra com a aposentadoria (servidores enquadrados na RJU dos estados são atendidos pelos institutos de previdência estaduais), evidenciando desafios maiores para o controle fiscal dos entes subnacionais e adicionando mais um fator impeditivo para a expansão da força de trabalho estadual e afetando o ambiente da gestão de políticas públicas locais, pois não favorece a entrada de quadros especializados para a Administração Pública que poderiam contribuir, no curto e longo-prazo, com a melhoria do ambiente institucional e na eficiência e eficácia dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 05 de maio de 2000.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *RGF em Foco Estados + Distrito Federal: Relatório de Gestão Fiscal – Foco Estados + Distrito Federal, 3º quadrimestre de 2024*. Brasília: STN, 2025. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:51406. Acesso em: 27 de maio de 2025.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 126-148, 2018.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: French Development Agency, Maastricht Graduate School of Governance, 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13)

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, 64(5), 1999, pp.748-765.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. 2006.

GIUBERTI, Ana C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. **Catálogo USP**, v. 15, 2005.

GRINDLE, Merilee S.; GRINDLE, Merilee Serrill. Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa. **Cambridge University Press**, 1996.

RAGIN, Charles. The Variable-Oriented Approach. In: *The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Los Angeles/London, University of California Press, 1987.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In: *Bringing the State Back In*, Theda Skocpol, Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans (orgs.). **Cambridge University Press**, p. 44-77, 1985.

SKOCPOL, Theda. States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China. Cambridge: **Cambridge University Press**, 1979.

_____. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Bringing the State Back In, Theda Skocpol, Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans (orgs.). Cambridge University Press, p. 44-77, 1985.

SKOCPOL, Theda. & FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science quarterly*, 97(2): 255-278, 1982.

TILLY, Charles. The Formation of National States in Europe. Princeton. **Princeton University**, 1975.