Perspectivas em Políticas Públicas

AUTONOMIA FEDERATIVA E BUROCRACIAS ESTADUAIS: A FORÇA DAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE FAZENDA E DE PLANEJAMENTO

FEDERATIVE AUTONOMY AND STATE BUREAUCRACIES: THE STRENGTH OF STATE SECRETARIATS OF FINANCE AND PLANNING

AUTONOMÍA FEDERATIVA Y BUROCRACIAS ESTATALES: LA FUERZA DE LAS SECRETARÍAS ESTATALES DE HACIENDA Y DE PLANIFICACIÓN

RESUMO: O trabalho investiga o exercício da autonomia federativa por 21 Estados Federados a partir da forma como custeiam suas Secretarias de Fazenda e de Planejamento no âmbito de suas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). A metodologia comparativa é utilizada como forma de explorar as escolhas feitas pelos Estados Federados em seus orçamentos anuais e para se observar dinâmicas intra-burocráticas. Mesmo com o amplo escopo adotado na presente pesquisa, foi possível identificar dinâmicas bem distintas na comparação entre estados de perfis semelhantes, assim como regularidades quando da comparação entre estados de perfis diferentes. Também é possível perceber diferença substancial entre os padrões orçamentários vigentes nas Secretarias de Estado de Fazenda em relação às Secretarias de Estado de Planejamento, em ampla vantagem na atribuição de recursos para as primeiras. O endividamento dos Estados Federados também foi estudado, como possível fator determinante da distribuição de recursos para as Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, sem que tenham sido encontradas evidências relevantes. Tais resultados apontam para o exercício intenso da autonomia federativa por parte dos Estados Federados brasileiros, além de destacar a necessidade de mais estudos que partilhem desse enfoque sobre o federalismo nacional.

[1] Paulo Ricardo Diniz Filho Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestre e Doutor em Ciências Sociais (PUC Minas), pós-doutorado em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Palavras-chave: Federalismo, estados brasileiros, autonomia federativa, planejamento público, burocracia.

ABSTRACT: This paper investigates the exercise of federative autonomy by 21 Brazilian Federated States based on the way they fund their respective State Secretariats of Finance and Planning under their Annual Budget Laws (LOAs). The comparative methodology is used from several perspectives, as a way to explore the choices made by the different Federated States in their annual budgets and, in the same sense, to observe intra-bureaucratic dynamics and between State and societies in the federated units studied. Even with the broad scope adopted in the present research, it is possible to identify very distinct dynamics in the comparison between states of similar profiles, as well as regularities when comparing states of different profiles. It is also possible to perceive a substantial difference between the budget standards in force in the State Secretariats of Finance in relation to the State Secretariats of Planning, in ample advantage in the allocation of resources to the former. These results point to the intense exercise of federative autonomy by the Brazilian Federated States, in addition to highlighting the need for more studies that share this focus on national federalism.

Keywords: Federalism, Brazilian states, autonomy, public management, bureaucracy.

RESUMEN: Este estudio investiga el ejercicio de la autonomía federativa por parte de 21 Estados Federados, a partir de la financiación de sus Secretarías de Finanzas y Planificación en el marco de sus Leyes de Presupuesto Anual (LPA). Se utiliza una metodología comparativa para analizar las decisiones de los Estados Federados en sus presupuestos anuales y observar la dinámica intraburocrática. A pesar del amplio alcance de esta investigación, se identificaron dinámicas muy distintas al comparar estados con perfiles similares, así como regularidades al comparar estados con perfiles diferentes. También se observa una diferencia sustancial entre los patrones presupuestarios vigentes en las Secretarías de Finanzas y Planificación, con una ventaja significativa en la asignación de recursos a las primeras. El endeudamiento de los Estados Federados también se estudió como un posible factor determinante en la distribución de recursos a las Secretarías de Finanzas y Planificación, sin encontrar evidencia relevante. Estos resultados evidencian el intenso ejercicio de la autonomía federativa por parte de los Estados Federados brasileños y

resaltan la necesidad de realizar más estudios que aborden el federalismo nacional desde esta perspectiva.

Palabras clave: Federalismo, estados brasileños, autonomía federativa, planificación pública, burocracia.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como problema o volume de dispêndio de recursos orçamentários que é absorvido pelos órgãos responsáveis pelas finanças estaduais, notadamente as secretarias responsáveis pela arrecadação e pelo controle geral sobre o orçamento público. Nesse sentido, parte-se da hipótese segundo a qual a proeminência no uso dos fundos públicos poderia garantir às secretarias de fazenda e planejamento condições vantajosas na apropriação desses. Sendo assim, o objetivo geral da presente pesquisa foi a busca por um padrão nacional, entre as secretarias de estado de fazenda e de planejamento, no que tange à absorção de parcelas do orçamento global. Os objetivos específicos foram o desenvolvimento de um estudo comparativo acerca dos padrões salariais vigentes entre as secretarias estaduais de fazenda e de planejamento, o desenvolvimento de uma base comparativa entre os estoques das dívidas estaduais e o desenvolvimento de uma análise comparativa entre as estruturas dos orçamentos dos estados federados brasileiros.

Justifica-se tal trabalho, inicialmente, pela pequena ocorrência de estudos sobre relações intraburocráticas na literatura nacional sobre o setor público, principalmente com ênfase sobre as instâncias responsáveis pela arrecadação e gestão dos recursos públicos. Também merece destaque, nesse contexto, a adoção pelo presente trabalho da instância regional de governo como foco de interesse, em detrimento do governo central, que é objeto das

análises já realizadas na literatura nacional. É importante ressaltar que o presente trabalho busca contribuir com a transparência pública a respeito do uso dos recursos fiscais, tema de interesse coletivo. No contexto financeiro atual dos estados brasileiros, marcado por persistente endividamento de grande parte dessas unidades federadas, faz-se relevante o estudo das condições de emprego dos recursos públicos, principalmente a respeito da disseminação de padrões de apropriação diferenciados por parte de algumas secretarias de estado.

Para além dessa introdução, o presente estudo está composto de: uma seção voltada para a discussão conceitual sobre as diferenças verificadas entre setores de uma mesma burocracia; uma seção dedicada à apresentação dos procedimentos metodológicos empregados na presente pesquisa; uma ampla seção na qual são apresentados e discutidos os dados coletados, tomando por base três perspectivas de análise distintas – gastos orçamentários com Secretarias de Estado de Fazenda e Planejamento[1], retorno obtido por tais Secretarias na arrecadação e gestão fiscal e, por fim, endividamento estadual. A seção final tem por tônica a percepção de que os Estados Federados brasileiros exercem continuamente suas respectivas autonomias, pois é nítida a percepção de que não há uniformidades significativas na maneira como são enfrentados os cenários descritos no presente estudo.

2. BUROCRACIAS FISCAIS: UMA PERSPECTIVA ESTRUTURAL

A discussão sobre a divisão dos recursos orçamentários entre as diferentes seções da burocracia pública traz diferentes hipóteses explicativas.

[1] É comum que os termos "gestão" e "planejamento" sejam utilizados como sinônimos, principalmente ao darem nome para Secretarias de Estado. No contexto do presente trabalho, foi adotado como critério de seleção a competência da secretaria estadual sobre a elaboração da proposta orçamentária e controle da execução do orçamento, independentemente da maneira como tal órgão seja nomeado.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Ujhelyi e Calvo (2012) e Fiva *et al* (2021), abordando respectivamente os contextos da Argentina e da Noruega, apontam para o relacionamento entre servidores públicos e a política partidária. Em tais casos, o eventual alinhamento com os mandatários eleitos não apenas garantiria que os servidores públicos conservassem seus empregos, como também atuaria para garantir-lhes melhores salários.

Já a perspectiva de Borjas (1980) dá ênfase ao reconhecimento popular aos serviços públicos oferecidos por cada órgão à população, como um dos fatores mais relevantes a determinar a alocação de recursos orçamentários no interior do Estado. O outro fator relevante chama mais a atenção – trata-se da ação concertada das burocracias técnicas, que poderia se constituir como força política e, assim, advogar com eficácia em favor de mais recursos para seus respectivos órgãos. Grandes corpos funcionais, vinculados a um mesmo órgão público, seriam capazes de atuar politicamente, desde que fossem dotados de coesão.

A referência proposta por Borjas (1980) é constantemente citada por autores mais recentes, mesmo que muitos desses tratem das questões orçamentária e salarial do setor público com objetivos bastante diversos. Por exemplo, Moriconi (2007) investiga o padrão salarial adotado por diferentes estados brasileiros em comparação com a remuneração praticada pela iniciativa privada nas mesmas regiões. As administrações públicas estaduais das regiões Norte e Nordeste – dotadas de menor dinamismo econômico – costumam remunerar seus servidores acima da média salarial do setor privado regional. Já nas regiões de maior dinamismo econômico, como Sudeste e Sul, os servidores públicos estaduais tendem a receber menos do que os salários praticados no mercado de trabalho privado.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

O ponto mais relevante das descobertas de Moriconi (2007) trata da análise destacada de algumas carreiras profissionais – sendo uma delas a da área fiscal. Em nenhum dos 27 estados brasileiros, o setor privado remunera melhor as carreiras fiscais do que as respectivas administrações estaduais. Em 14 estados, a vantagem remuneratória das carreiras fiscais públicas em comparação às privadas é descrita por Moriconi (2007) como "pouco significativa", enquanto nos 13 estados restantes essa mesma diferença foi considerada como "significativa". A título de ilustração, no estado do Paraná os servidores das carreiras fiscais públicas recebem, em média, 27% a mais do que receberiam se atuassem no setor privado – tal diferença é crescente se consideramos os demais estados, chegando a patamares como o do Rio de Janeiro (111,8%), Pernambuco (119,3%) e Bahia (120,2%).

Ventura e Cavalieri (2021) encontraram uma grande diferença entre as remunerações das carreiras típicas de Estado e das carreiras não-típicas – sendo essa diferença muito vantajosa às carreiras típicas. O grau de qualificação técnica dos servidores de cada carreira não foi identificado como fator relevante na determinação dos vencimentos dos servidores – destacando-se os pesquisadores e docentes universitários, integrantes de carreiras não-típicas do Estado, como exemplos de profissionais bem qualificados e mal remunerados.

Ventura e Cavalieri (2021) definem as carreiras típicas de Estado como aquelas "mais próximas dos centros decisórios de poder". Porém, cabe aqui inovar em relação à classificação utilizada por tais autores, afirmando que as carreiras típicas seriam aquelas que servem ao próprio Estado, enquanto as carreiras não-típicas seriam aquelas que se ocupam em servir à população – como as áreas da saúde, educação e assistência social, mencionadas frequentemente por Ventura e Cavalieri (2021). As carreiras fiscais não apenas são classificadas por Ventura e Cavalieri (2021) como típicas de Estado, como

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

também se destacam por servirem diretamente ao Estado em sua necessidade mais essencial, pois arrecadam os fundos necessários ao seu custeio.

Bourdieu (2014), tratando do longo processo histórico no qual surgiu e se consolidou o estado contemporâneo, afirma que a acumulação de diversos tipos de capital tornou possível a criação e o funcionamento do modelo de Estado que hoje vige. São esses o capital econômico, o capital cultural (ou informacional), o capital social e o capital simbólico. O acúmulo de capital informacional no âmbito das burocracias fiscais não apenas as legitima, como também as investe de um *status* de superioridade – tanto em relação à sociedade, como em comparação com os demais servidores do Estado. A relevância do burocrata fiscal apenas se compara à dos militares, durante a formação do Estado moderno.

Otávio Ventura (2017) parte da perspectiva de Bourdieu (2014) para ressaltar que a burocracia fiscal, por arrecadar e gerir os fundos públicos, naturalmente possui uma diferença estrutural em relação a todos os demais servidores do Estado. Assim, acentua que as diferenças entre os setores da burocracia pública são muito mais antigas e profundas – configurando uma "hierarquia valorativa" que naturaliza e reforça tais diferenças.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho buscou abordar, inicialmente, o maior número possível de Estados federados brasileiros, durante o período ideal de uma década. Entretanto, vários obstáculos se apresentaram, obrigando à realização de adaptações. O primeiro foi a crise econômica que teve início em 2015, seguido da pandemia da COVID-19. Dessa maneira, considerou-se mais prudente constituir uma base de dados referente aos anos de 2018 e de 2023 – ambos alheios aos fenômenos atípicos que marcaram a última década.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Outro ponto é a heterogeneidade entre os Estados Federados. Apesar de as regras gerais de contabilidade pública estarem sujeitas a normatização federal (destaque para o Decreto-Lei nº 200/1967), verifica-se nas Leis Orçamentárias Anuais estaduais uma gama diversa de configurações. Tal diversidade se apresentou como um dificultador importante: não apenas na localização das informações de interesse, mas principalmente na interpretação dessas. Dessa forma, o conjunto final analisado foi constituído por 21 Estados Federados[2].

Por fim, registra-se no presente trabalho a ocorrência de alguns vazios informacionais no que tange a Roraima. Esses casos, como afetam apenas a um dos anos pesquisados, não foram considerados suficientes para a eliminação do Estado Federado em questão do universo da presente pesquisa.

O presente trabalho se estruturou como uma pesquisa de natureza descritiva, na qual o fenômeno da absorção de recursos orçamentários pelas secretarias estaduais de fazenda e planejamento foi teve suas principais características identificadas, correlacionadas e apresentadas (SILVA e MENEZES, 2001). A abordagem utilizada foi predominantemente quantitativa, pois a interpretação dos valores orçamentários é que serviu como representação do fenômeno social de interesse. O método comparativo foi escolhido devido à ausência, no campo de pesquisa delimitado, de patamares legais ou tecnicamente recomendáveis relativos à distribuição dos valores fiscais entre as diferentes secretarias de estado; sendo assim, os padrões identificados apenas ganham significado quando em contraste uns com os outros.

[2] Foram excluídos do estudo os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Paraíba e Pernambuco. Isso se deve à impossibilidade de distinguir, de forma nítida e segura, nas peças orçamentárias de tais entes, informações relevantes para a análise ora proposta, tais como a folha de pagamento por secretaria, os valores de serviço da dívida, despesas com saúde dos servidores em separado do pagamento de salários. No presente estudo, optou-se por não realizar estimativas sobre tais gastos, mas sim, utilizar apenas as peças orçamentárias nas quais as despesas de interesse estão dispostas de forma clara.

4. ANÁLISE DE DADOS

O processo de construção orçamentária representa, de forma aproximada, a maneira como algumas das principais forças presentes em uma sociedade se fazem representar diante do Estado. Se o Poder Legislativo tem a prevalência no desempenho desse papel de representação popular, o Executivo estadual também tem papel de destaque, uma vez que elabora a proposta orçamentária inicial, traz consigo as articulações políticas entre os Poderes e entre as esferas federativas, além das correlações de força internas ao aparato burocrático estadual.

4.1 Dimensão Fazenda Estadual

A distribuição de competências executivas, feita pela Constituição Federal de 1988 entre os três níveis de entes federados, encarrega os Estados da realização de serviços que demandam intensamente o emprego de mão de obra – com destaque para as áreas da segurança pública e da educação (no ciclo do Ensino Médio). Com tais ressalvas em mente, convém analisar o Quadro 1, que segue abaixo, como auxílio para a compreensão das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) estaduais.

Quadro 1: Gastos totais com quadro de pessoal (2023)

	Estado Federado	**LOA 2023**	**Total pessoal**	**%**
1	Roraima	6.877.422.882	3.941.430.777	57,30
2	Tocantins	12.883.810.000	7.726.466.514	59,97

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

3	Sergipe	13.310.265.220	7.969.621.807	59,87
4	Rondônia	13.402.836.510	7.554.296.876	56,36
5	Piauí	15.696.921.372	8.719.022.840	32,56
6	Rio Grande do Norte	18.287.619.000	6.153.916.000	44,15
7	Alagoas	18.731.973.037	7.246.665.189	38,68
8	Mato Grosso do Sul	22.030.788.200	12.526.708.100	56,86
9	Espírito Santo	22.507.308.118	9.840.023.010	44,71
10	Maranhão	25.717.493.400	14.012.457.945	54,49
11	Mato Grosso	30.815.457.609	25.809.885.667	83,75
12	Ceará	36.472.896.251	16.961.077.990	46,5
13	Goiás	39.597.166.000	21.391.632.000	54,02
14	Pará	39.633.781.356	22.455.392.418	56,66
15	Santa Catarina	44.119.856.280	24.140.521.185	54,72
16	Paraná	60.541.839.734	33.044.193.375	54,58
17	Bahia	63.118.623.600	30.095.043.925	47,68
18	Rio Grande do Sul	74.084.225.642	52.362.611.056	70,68
19	Minas Gerais	99.455.736.212	61.948.072.092	62,29
20	Rio de Janeiro	129.255.229.840	61.782.874.539	47,8
21	São Paulo	317.408.397.614	150.552.509.718	47,43

Fonte: Elaboração própria a partir de ALAGOAS (2022), BAHIA (2022), CEARÁ (2023), GOIÁS (2023), ESPÍRITO SANTO (2023), MARANHÃO (2022), MATO GROSSO (2023), MATO GROSSO DO SUL (2022), MINAS GERAIS (2023), PARÁ (2023), PARANÁ (2022), PIAUÍ (2023), RIO DE JANEIRO (2023), RIO GRANDE DO NORTE (2023), RIO GRANDE DO SUL (2022), RONDÔNIA (2022), RORAIMA (2023), SANTA CATARINA (2022), SÃO PAULO (2022), SERGIPE (2023), TOCANTINS (2023).

O gasto total do orçamento estadual com despesas de pessoal é limitado a 60% da receita corrente líquida (RCL), desde que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 100/2000) entrou em vigor, no ano de 2000. Porém, o Quadro 1 toma como referência o valor total da LOA, e não o limite legal baseado na RCL, como forma de se observar o processo decisório do orçamento estadual como um todo.

Vale a pena comparar Bahia e Paraná. Quando observadas as despesas de pessoal, dispostas no Quadro 1, percebe-se que, mesmo sendo o volume orçamentário baiano superior ao paranaense, os gastos com pessoal desses supera o dos baianos em cerca de R$ 3 bilhões. Os servidores públicos estaduais paranaenses tiveram mais sucesso do que seus congêneres baianos, no âmbito da LOA 2023, em garantir para si recursos de custeio salarial, mesmo sendo a população da Bahia numericamente superior, assim como o volume orçamentário total desse estado.

Pará e Goiás, por sua vez, apresentam no Quadro 1 surpreendente semelhança: o gasto com pessoal dos paraenses é apenas 4,97% superior ao dos goianos. Minas Gerais e Rio de Janeiro surgem no Quadro 1 com despesas de pessoal praticamente idênticas – ambas na casa dos R$ 61 bilhões – enquanto o volume total do orçamento fluminense de 2023 é quase R$ 30 bilhões superior ao mineiro.

Vale a pena observar, no âmbito do Quadro 2 que segue abaixo, o recorte específico de um setor da burocracia dos Estados Federados – as Secretarias de Estado da Fazenda (SEF). Como instância responsável pela obtenção da maior parte dos recursos a serem utilizados pelo Estado, a Secretaria de Estado de Fazenda assume um papel de preponderância natural no contexto da burocracia como um todo. Por isso, não causa surpresa que, por exemplo, no artigo 19 da Constituição do Estado de Minas Gerais, seja garantida a primazia dos

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

servidores fazendários sobre todos os demais, na eventualidade de a arrecadação obtida não ser suficiente para remunerar a todos.

Quadro 2: Gastos orçamentários com Secretarias de Fazenda (2023)

		Secretaria de Fazenda total	**Part. LOA (%)**	**Secretaria de Fazenda - Pessoal**	**Part. LOA (%)**
1	Roraima	97.289.927	1,41		
2	Tocantins	383.036.547	2,97	302.236.163	2,34
3	Sergipe	289.455.400	2,17	241.300.000	1,81
4	Rondônia	1.546.376.063	11,53	458.816.672	3,42
5	Piauí	523.741.036	1,95	350.056.813	1,3
6	Rio Grande do Norte	335.708.000	2,4	247.000.000	1,77
7	Alagoas	426.949.704	2,27	303.352.425	1,61
8	Mato Grosso do Sul	1.277.310.700	5,79	847.214.800	3,84
9	Espírito Santo	469.218.893	2,08	141.173.484	0,62
10	Maranhão	373.824.000	1,45	289.466.000	1,12
11	Mato Grosso	1.005.704.864	3,26	616.348.051	2
12	Ceará	873.322.049	2,39	683.690.550	1,87
13	Goiás	3.527.826.000	8,91	814.418.000	2,06
14	Pará	720.189.256	1,82	516.632.080	1,3
15	Santa Catarina	622.306.014	1,41	397.418.023	0,9
16	Paraná	649.752.733	1,07	335.099.800	0,55
17	Bahia	1.287.048.000	2,04	819.278.000	1,3
18	Rio Grande do Sul	1.161.118.041	1,57	559.466.379	0,76
19	Minas Gerais	2.145.504.111	2,16	1.419.564.611	1,43
20	Rio de Janeiro	972.272.815	0,75	839.026.441	0,65
21	São Paulo	4.238.631.205	1,34	1.459.223.517	0,46

Fonte: Elaboração própria a partir de ALAGOAS (2022), BAHIA (2022), CEARÁ (2023), GOIÁS (2023), ESPÍRITO SANTO (2023), MARANHÃO (2022), MATO GROSSO (2023), MATO GROSSO DO SUL (2022), MINAS GERAIS (2023), PARÁ (2023), PARANÁ (2022), PIAUÍ (2023), RIO DE JANEIRO (2023), RIO GRANDE DO NORTE (2023), RIO GRANDE DO SUL (2022), RONDÔNIA (2022), RORAIMA (2023), SANTA CATARINA (2022), SÃO PAULO (2022), SERGIPE (2023), TOCANTINS (2023).

No Quadro 2, acima, a burocracia das Secretarias de Estado da Fazenda impõe dinâmicas particulares, bem distintas das proporções vistas até agora no que tange ao valor global das LOAs e das folhas de pagamento estaduais. Dos 21 Estados Federados analisados, oito têm suas respectivas Secretarias da Fazenda com dotações orçamentárias superiores à cifra de R$ 1 bilhão no contexto dos orçamentos para o ano de 2023 – sendo que esse grupo não necessariamente se restringe aos estados com os maiores PIBs ou volumes totais em suas LOAs.

Por exemplo, Rondônia apresenta a quarta menor cifra de orçamento anual em 2023. Ainda assim, Rondônia destina mais de R$ 1,5 bilhão para sua Secretaria de Fazenda, o que perfaz 11,54% do orçamento estadual para o ano. A título de comparação, vale destacar que o Rio Grande do Norte apresenta em 2023 um orçamento total R$ 4,8 bilhões superior ao de Rondônia: ainda assim, a despesa total da Secretaria de Fazenda de Rondônia é 4,6 vezes maior do que a de sua correspondente potiguar.

Vale lembrar que foram isoladas as despesas referentes ao endividamento estadual, à previdência dos servidores e aos serviços de assistência à saúde desses. Tais despesas poderiam produzir resultados enganosos em relação aos Estados Federados nos quais essas são computadas sob a égide das respectivas Secretarias de Fazenda. Sendo assim, é lícito afirmar que as despesas vinculadas às Secretarias de Fazenda representam o exercício das atividades fazendárias.

Merece destaque, também, a Secretaria de Estado de Fazenda de Goiás, com orçamento de R$ 3,5 bilhões previsto para o ano de 2023 – cifra que corresponde a 8,91% de toda a despesa estadual prevista para o ano. Esse estado apresenta um PIB 10,45 vezes menor do que o de São Paulo, e um orçamento total 8,01 vezes menor que o paulista, ao passo que o orçamento da

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Secretaria de Fazenda de Goiás para 2023 corresponde a nada menos do que 83,22% do valor que cabe a sua congênere paulista. São, portanto, R$ 4,2 bilhões à disposição da Secretaria de Fazenda de São Paulo, e R$ 3,5 bilhões atribuídos à Secretaria de Fazenda de Goiás.

Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Rio Grande do Sul e Minas Gerais são os demais Estados Federados que apresentam volume financeiro superior a R$ 1 bilhão destinado a suas respectivas SEF para o ano de 2023. Tradicionalmente, a atividade fazendária estadual incluía a manutenção de postos fiscais dispersos pelo território, assim como a realização frequente de operações de fiscalização em vias de tráfego - além dos serviços de arrecadação propriamente dita, feitos a partir dos dados fornecidos diretamente pelos contribuintes, fiscalização *in loco* de contribuintes sob suspeita, e processamento de recursos contra as cobranças já realizadas. Nesse formato histórico de atuação fazendária, os custos de funcionamento de uma Secretaria de Estado de Fazenda variam – grosso modo – em relação à dimensão territorial do Estado Federado em questão, às dificuldades de locomoção e manutenção de postos de atendimento em pontos remotos, assim como em consonância com o volume de riqueza gerado nessa unidade federativa. Sendo assim, faria sentido os números apresentados – por exemplo – pela fazenda rondoniense, em termos absolutos.

Porém, a comparação com Tocantins oferece um importante ponto de vista: trata-se de Estado Federado também marcado por grandes dimensões territoriais, inserido no contexto amazônico, com volume de PIB aproximado daquele de Rondônia em 2022 e com LOA prevista para 2023 bastante semelhante. Ainda assim, em Tocantins destina-se um valor quatro vezes menor à Secretaria Estadual de Fazenda do que à sua congênere rondoniense.

O valor destinado à Secretaria Estadual de Fazenda do Tocantins é muito próximo - superior em apenas R$ 9,2 milhões - daquele atribuído à sua congênere do Maranhão, outro Estado Federado com um panorama logístico comparável. Porém, vale indicar que a LOA 2023 do Maranhão prevê recursos globais que são quase o dobro (1,9 vezes) do volume total tocantinense, e o PIB maranhense é 2,4 vezes maior do que o de Tocantins de 2022. Dessa forma, caso a atribuição de recursos à Secretaria de Estado de Fazenda obedecesse apenas a uma lógica relacionada aos volumes de PIB e orçamento estadual global, deveria a instância fazendária maranhense consumir recursos muito superiores aos de Tocantins.

A comparação entre as Secretarias de Estado de Fazenda de Rondônia, Tocantins e Maranhão parece apontar muito mais no sentido da força institucional da instância rondoniense no contexto de sua respectiva burocracia estadual. Nesse sentido, é importante destacar o advento da incorporação de tecnologias da informação e comunicação no âmbito da atividade fazendária básica no Brasil ao longo das últimas décadas.

A hipótese de força institucional da burocracia fazendária, no âmbito do Estado Federado como um todo, merece ser observada no caso específico de Minas Gerais – estado que conta com um valor superior a R$ 2 bilhões atribuído para a Secretaria de Estado da Fazenda no orçamento estadual de 2023. Para além da consideração desse valor global, entretanto, é interessante considerar as despesas com o pessoal da Secretaria de Estado da Fazenda mineira, que ultrapassam a casa de R$ 1,4 bilhão. Apenas a despesa de pessoal da fazenda mineira, considerada isoladamente, já é superior ao valor atribuído a cada uma das Secretarias de Estado de Fazenda de 17 dos Estados Federados considerados no presente estudo.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

No mesmo sentido, a diferença entre as despesas de pessoal das Secretarias de Estado de Fazenda de Minas Gerais e de São Paulo é de apenas 2,81%, sendo que a instância paulista apresenta um orçamento total para 2023 superior à casa dos R$ 4,2 bilhões, enquanto a fazenda mineira tem para si R$ 2,1 bilhões para o mesmo período. Portanto, considerar as despesas com pessoal das Secretarias de Estado da Fazenda parece indicar um caminho promissor para a compreensão da força institucional da burocracia desses órgãos no contexto de cada Estado Federado.

Vale destacar a comparação entre os estados do Pará e de Goiás. Quando se aborda a remuneração dos servidores fazendários desses estados, os goianos recebem um volume (R$ 814 milhões) superior ao total do orçamento atribuído à fazenda paraense no ano de 2023 (R$ 720 milhões). Essa mesma lógica se verifica no caso emblemático de Rondônia: o valor destinado à remuneração do pessoal fazendário de Rondônia (R$ 458 milhões) é superior ao orçamento total das Secretarias de Estado de Fazenda de seis estados que constituem o presente estudo.

O Rio de Janeiro, cuja dotação orçamentária total para a Fazenda em 2023 não ultrapassou a marca simbólica de R$ 1 bilhão, tem na remuneração de seu pessoal fazendário o quarto maior volume dentre os 21 Estados Federados aqui considerados – alcançando a marca de R$ 839 milhões, sendo inferior apenas a Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul nesse quesito. Assim, parece se evidenciar a força político-burocrática do servidor fazendário fluminense, muito mais do que a significância institucional da Secretaria de Estado da Fazenda no contexto geral da burocracia desse Estado Federado.

O contraste com o ano de 2018 – cujos números foram corrigidos pelo IPCA – é interessante. Por exemplo, enquanto Minas Gerais reduziu em R$ 7,6 bilhões o gasto total com pessoal no período de 2018 a 2023, sua Secretaria de

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Fazenda teve acréscimo nessa despesa da ordem de R$ 148 milhões, enquanto a dotação orçamentária global dessa secretaria foi acrescida de R$ 202 milhões.

Quadro distinto pode ser visto no caso do Paraná, onde a contração geral do orçamento estadual (R$ 14 bilhões) entre 2018 e 2023 também se fez refletir na Secretaria de Estado da Fazenda (R$ 221 milhões). O Rio Grande do Sul, por sua vez, reproduziu a lógica mineira de contração orçamentária geral entre 2018 e 2023 (R$ 18 bilhões), acompanhada de aumento das despesas gerais da Secretaria de Fazenda (R$ 355 milhões). Parece claro que, enquanto os servidores fazendários do Paraná sofreram o efeito do ajuste fiscal entre 2018 e 2023, seus congêneres mineiros e gaúchos não apenas evitaram a tal sacrifício, como também melhoraram suas condições orçamentárias absolutas.

Na direção contrária, temos os casos da Bahia e de Goiás, que entre 2018 e 2023 passaram por uma expansão global no *quantum* orçamentário estadual, porém ao mesmo tempo, restringiram o valor total disponível às suas respectivas Secretarias de Fazenda – Bahia reduziu em R$ 121 milhões e Goiás, em R$ 211 milhões.

4.2 **Dimensão Planejamento estadual**

A premissa que anima a análise fazendária desenvolvida acima pode ser testada também no âmbito das Secretarias de Estado de Planejamento. Tais pastas foram selecionadas a partir da competência que abrigam para a elaboração da proposta de orçamento geral do Estado e acompanhamento de sua execução.

O Quadro 3, abaixo, apresenta a atribuição de recursos para as Secretarias de Estado de Planejamento, para o ano de 2023, nos 21 Estados Federados que compõem o presente estudo.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Quadro 3: Despesas em Planejamento (2023)

		Secretaria de Planejamento - Total	Part. LOA (%)	Secretaria de Planejamento - Pessoal	Part. LOA (%)
1	Roraima	27.824.913	0,4		
2	Tocantins	17.212.477	0,13	10.202.672	0,07
3	Sergipe	35.758.560	0,26	24.910.000	0,18
4	Rondônia	386.288.925	2,88	89.729.735	0,66
5	Piauí	37.406.785	0,13	18.897.832	0,07
6	Rio Grande do Norte	123.000.000	0,88	10.000.000	0,07
7	Alagoas	390.927.664	2,08	35.573.537	0,189
8	Mato Grosso do Sul	129.403.500	0,58	91.103.300	0,41
9	Espírito Santo	163.072.438	0,38	87.614.730	0,38
10	Maranhão	63.500.200	0,24	16.632.000	0,06
11	Mato Grosso	278.726.186	0,9	211.360.366	0,68
12	Ceará	184.156.809	0,5	94.340.035	0,26
13	Goiás	563.765.000	1,42	205.863.000	0,52
14	Pará	133.034.074	0,34	79.385.379	0,2
15	Santa Catarina	222.909.947	0,51	129.181.694	0,29
16	Paraná	47.953.872	0,08	24.172.000	0,04
17	Bahia	79.302.000	0,13	45.504.000	0,07
18	Rio Grande do Sul	624.119.194	0,84	335.496.286	0,45
19	Minas Gerais	518.395.824	0,52	175.074.431	0,18
20	Rio de Janeiro	148.528.008	0,11	116.624.278	0,09
21	São Paulo	2.489.247.749	0,78	557.618.550	0,18

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de ALAGOAS (2022), BAHIA (2022), CEARÁ (2023), GOIÁS (2023), ESPÍRITO SANTO (2023), MARANHÃO (2022), MATO GROSSO (2023), MATO GROSSO DO SUL (2022), MINAS GERAIS (2023), PARÁ (2023), PARANÁ (2022), PIAUÍ (2023), RIO DE JANEIRO (2023), RIO GRANDE DO NORTE (2023), RIO GRANDE DO SUL (2022), RONDÔNIA (2022), RORAIMA (2023), SANTA CATARINA (2022), SÃO PAULO (2022), SERGIPE (2023), TOCANTINS (2023)

A partir da consideração do Quadro 3, acima, é possível perceber que o volume de recursos atribuído às Secretarias de Planejamento é consideravelmente menor do que aquele que costumam obter as Secretarias de

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Fazenda. Especificamente, apenas São Paulo apresenta um orçamento superior a R$ 1 bilhão em 2023 para a pasta do planejamento – enquanto, nesse mesmo ano, foram oito as Secretarias Estaduais de Fazenda que receberam tal volume de recursos.

Em termos proporcionais, considerando o patamar de 1% do total da LOA 2023, 20 das 21 Secretarias de Estado de Fazenda receberam recursos que ultrapassam a esse percentual, enquanto apenas três Secretarias de Estado de Planejamento podem contar com aportes dessa dimensão – nominalmente, Goiás, Alagoas e Rondônia.

Nesse contexto, Goiás merece destaque por apresentar o terceiro maior orçamento entre as 21 Secretarias de Estado de Planejamento analisadas, com um total absoluto de cerca de R$ 563 milhões – 4,2 vezes maior do que o valor atribuído à sua congênere do Pará, um estado muito semelhante em termos de PIB, LOA 2023 e população estadual.

Chama a atenção, mais do que os estados que apresentam grandes cifras, aqueles que atribuem poucos recursos para a função de planejamento no ano de 2023. São sete os estados que destinam menos de R$ 100 milhões para suas respectivas Secretarias de Estado de Planejamento no LOA 2023, sendo que dentre esses estão Bahia e Paraná – respectivamente, detentores do quinto maior volume orçamentário total e do quarto maior PIB estadual. O Paraná, inclusive, destina à sua Secretaria de Estado de Planejamento o valor de R$ 47 milhões em 2023, inferior àquele que recebe a sua congênere do Maranhão (R$ 63 milhões) – sendo que o volume total da LOA maranhense é 1,7 vezes menor do que o paranaense, e o PIB do Paraná é 4,5 vezes maior do que o do Maranhão.

Ainda sobre a Bahia, é interessante mencionar que se trata de um dos oito Estados Federados que destina mais de R$ 1 bilhão para sua Secretaria de

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Fazenda em 2023, porém ao mesmo tempo, atribui apenas R$ 79 milhões para a respectiva Secretaria de Planejamento. Essa discrepância profunda – entre a valorização de um setor estratégico e a desvalorização de outro também crucial – parece comunicar muito mais a respeito da capacidade de articulação política dos agentes fazendários no âmbito da burocracia estadual baiana, do que em relação aos aspectos estruturais de cada uma dessas duas funções governamentais.

No que tange à despesa com pessoal, 13 Secretarias de Estado da Fazenda consomem mais de 1% do total da LOA estadual de 2023 com essa função, enquanto nenhuma Secretaria de Estado de Planejamento alcança esse patamar. Curioso perceber, nessa análise, que o recorte das despesas com pessoal mostra um panorama um pouco diferente daquele dos dispêndios totais com a função de planejamento: o Mato Grosso, por exemplo, tem o terceiro maior gasto com pessoal do planejamento (R$ 211 milhões), enquanto está bem distante dos maiores dispêndios totais com a Secretaria de Planejamento (R$ 278 milhões). Essa informação parece indicar que, em uma comparação geral entre os Estados Federados pesquisados, os servidores da Secretaria de Planejamento do Mato Grosso podem ter conseguido uma posição relativamente melhor do que a da maioria dos demais estados.

Por fim, no contexto dos orçamentos estaduais de 2023, merecem destaque os estados do Rio Grande do Sul e Rondônia. O primeiro, além de comprometer de mais de 70% do orçamento estadual com a folha de pagamento, apresenta o segundo maior gasto bruto com servidores do planejamento, além do segundo maior orçamento em planejamento como um todo. Já Rondônia, novamente se destaca entre os Estados Federados estudados pela destinação do maior percentual da LOA para a pasta do Planejamento – 2,88%, sendo que já havia destinado 11,53% para a Fazenda.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

A comparação com os dados de 2018 – corrigidos pelo IPCA – mostra uma redução de R$ 215 milhões no orçamento da Secretaria de Planejamento de Rondônia entre 2018 e 2023, o que vai na direção oposta do crescimento geral de R$ 3 bilhões na LOA estadual nesse mesmo período. Entretanto, os servidores da área de planejamento rondoniense puderam aproveitar um acréscimo de R$ 23 milhões no total de sua remuneração entre 2018 e 2023, o que indica que os cortes em recursos de deram em outros setores.

Em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, repete-se a dinâmica já verificada em outros setores: ao mesmo tempo que o volume total da LOA se contrai drasticamente entre 2018 e 2023, as Secretarias de Estado de Planejamento passaram por expansão em suas dotações orçamentárias – R$ 134 milhões a mais para os mineiros, e R$ 534 milhões em acréscimo para os gaúchos. É reiterada, portanto, a percepção de que os setores institucionais de fazenda e planejamento, nesses dois estados, apresentam vitalidade política e institucional suficiente para manterem-se à salvo dos efeitos do ajuste fiscal.

Mais uma vez, a posição de contraste cabe ao Paraná, no qual a redução do orçamento estadual também se abateu sobre o setor de planejamento, reduzindo seu volume financeiro em R$ 437 milhões entre 2018 e 2023.

No conjunto dos 21 Estados Federados, a diferença entre os padrões orçamentários das Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento parece indicar que, enquanto o setor fazendário desfruta de uma legitimação mais ampla no âmbito das burocracias estaduais como um todo, o mesmo não pode ser dito no que se refere ao planejamento. Um olhar mais fragmentado, entretanto, mostra que há estados nos quais o planejamento desfruta de uma posição relativamente melhor do que a dos demais, enquanto em outros, a atribuição de recursos para essa pasta é bastante reduzida.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

A hipótese aventada por Bourdieu (2014), na qual os servidores fazendários ocupam papel crucial no processo de formação histórica do Estado moderno, parece se confirmar de maneira nítida no contexto do presente trabalho. A comparação entre servidores fazendários e servidores da área de planejamento, claramente mais favorável aos primeiros, indica que não é a apenas ocupação de espaços estratégicos na gestão da máquina pública que desempenha o papel principal na absorção dos recursos orçamentários – mas, sim, a continuidade de tendências seculares de distribuição de poder em escala intraburocrática.

4.3 Custo de gestão e de arrecadação

O Quadro 4, abaixo, busca estabelecer uma relação entre o dispêndio realizado e os resultados alcançados pelas Secretarias de Estado de Planejamento e de Fazenda consideradas no presente estudo. É prematuro designar tais números como indicadores de eficiência de tais Secretarias de Estado, porém a característica intrínseca de tais pastas envolve o gerenciamento de recursos públicos, de forma que estruturas burocráticas extremamente dispendiosas tendem a consumir boa parte dos valores que se deveria arrecadar e organizar. São os termos gerais dessa contradição intrínseca que se pretende observar no Quadro 4, abaixo.

Quadro 4: Resultados setoriais a partir do dispêndio orçamentário (2023)

		Retorno de R$ 1 empregado na Fazenda		**Custo para planejamento e gerenciamento de cada R$ 1 da LOA**	
	Estado	**Total**	**Pessoal**	**Total**	**Pessoal**
1	Roraima	70,69		0,004	
2	Tocantins	33,64	42,63	0,001	0,001
3	Sergipe	45,98	55,16	0,003	0,002

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

4	Rondônia	8,67	29,21	0,029	0,007
5	Piauí	29,97	44,84	0,002	0,001
6	Rio Grande do Norte	54,47	74,04	0,007	0,001
7	Alagoas	43,87	61,75	0,021	0,002
8	Mato Grosso do Sul	17,25	26,00	0,006	0,004
9	Espírito Santo	47,97	159,43	0,007	0,004
10	Maranhão	68,80	88,84	0,002	0,001
11	Mato Grosso	30,64	50,00	0,009	0,007
12	Ceará	41,76	53,35	0,005	0,003
13	Goiás	11,22	48,62	0,014	0,005
14	Pará	55,03	76,72	0,003	0,002
15	Santa Catarina	70,90	111,02	0,005	0,003
16	Paraná	93,18	180,67	0,001	0,000
17	Bahia	49,04	77,04	0,001	0,001
18	Rio Grande do Sul	63,80	132,42	0,008	0,005
19	Minas Gerais	46,36	70,06	0,005	0,002
20	Rio de Janeiro	132,94	154,05	0,001	0,001
21	São Paulo	74,88	217,52	0,008	0,002

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de ALAGOAS (2022), BAHIA (2022), CEARÁ (2023), GOIÁS (2023), ESPÍRITO SANTO (2023), MARANHÃO (2022), MATO GROSSO (2023), MATO GROSSO DO SUL (2022), MINAS GERAIS (2023), PARÁ (2023), PARANÁ (2022), PIAUÍ (2023), RIO DE JANEIRO (2023), RIO GRANDE DO NORTE (2023), RIO GRANDE DO SUL (2022), RONDÔNIA (2022), RORAIMA (2023), SANTA CATARINA (2022), SÃO PAULO (2022), SERGIPE (2023), TOCANTINS (2023).

No Quadro 4, acima, vale a pena considerar que o conjunto de quatro Estados Federados que apresentam os menores valores de retorno pelo dispêndio em Fazenda – Rondônia, Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso – também faz parte do grupo que destina mais de R$ 1 bilhão para suas respectivas SEF na LOA 2023. Os outros quatro Estados Federados que destinam mais de R$ 1 bilhão paras suas respectivas Secretarias de Estado de Fazenda – Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia – acabam por apresentar valores de retorno melhores.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

A consideração dos gastos com pessoal fazendário produz panorama diferente, em relação aos cálculos feitos com a totalidade do orçamento fazendário. Por exemplo, São Paulo desponta com o melhor desempenho (R$ 217,52 para cada real gasto com servidores fazendários), seguido pelo Paraná (R$ 180,67), Espírito Santo (R$ 159,43) e Rio de Janeiro (R$ 154,05) – o estado fluminense, inclusive, havia apresentado o melhor retorno por real investido na Fazenda como um todo (R$132,94).

Sendo assim, mesmo que se verifique grandes diferenças entre os números dos Estados Federados pesquisados, ainda assim o quadro geral dos números absolutos permanece sem grandes alterações. A análise das Secretarias de Estado de Planejamento, também a partir dos dados do Quadro 4, segue dando destaque para Rondônia (R$ 0,029 gastos em planejamento para cada R$ 1,00 destinado a tal pasta na LOA 2023), assim como para Goiás (R$ 0,014). Merece menção o surgimento de Alagoas nesse cálculo relativo de custos de planejamento, com o dispêndio de R$ 0,021 para cada R$ 1 do orçamento estadual de planejamento em 2023.

Em geral, como as Secretarias de Planejamento não se mostraram tão eficientes para mobilizar recursos orçamentários quanto as Secretarias de Estado de Fazenda, então os números do Quadro 4 não apontaram discrepâncias muito acentuadas na comparação entre os demais Estados Federados. Merecem destaque, ainda entre as Secretarias de Planejamento mais dispendiosas, em termos relativos, o Mato Grosso (R$ 0,009 gastos em planejamento para cada R$ 1 do orçamento), São Paulo e Rio Grande do Sul (R$ 0,008 cada).

4.4 Dimensão endividamento estadual

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Levando em consideração a perspectiva de eficiência na arrecadação de impostos, é lícito que se traga à baila a questão endividamento estadual. O Quadro 5, abaixo, apresenta o panorama resumido do endividamento dos 21 Estados Federados brasileiros abarcados no presente estudo ao final do ano de 2023.

Quadro 5: Demonstrativo da dívida consolidada líquida

	2023	Dívida consolidada líquida (DCL)	Receita consolidada líquida (RCL) - ajustada	DCL/RCL (%)	Limite legal (resolução do Senado Federal)
1	Roraima	366.451.155,82	6.818.167.472,81	5,37	6.182.149.073,10
2	Tocantins	599.525.761,68	13.081.441.191,01	4,58	26.162.882.382,02
3	Sergipe	2.884.664.295,48	12.593.520.971,81	22,91	25.259.175.749,88
4	Rondônia	670.219.995,60	12.525.048.292,81	5,35	25.050.096.585,62
5	Piauí	7.236.756.157,34	15.376.524.487,63	47,06	30.753.948.975,26
6	Rio Grande do Norte	4.101.520.827,02	16.189.903.942,15	25,33	32.379.807.884,30
7	Alagoas	10.136.310.099,65	14.412.365.787,55	70,33	28.824.731.575,10
8	Mato Grosso do Sul	3.122.318.759,00	19.740.462.837,42	15,82	39.513.841.399,54
9	Espírito Santo	-1.482.685.202,11	22.335.702.784,99	-6,64	44.671.405.569,98
10	Maranhão	4.433.520.205,58	23.085.669.845,58	19,20	46.171.339.691,16
11	Mato Grosso	-6.127.242.617,24	30.899.152.410,07	-19,83	61.798.304.820,14
12	Ceará	9.501.906.885,65	31.958.540.592,15	29,73	63.917.081.184,30
13	Goiás	11.329.627.042,88	38.364.549.332,95	29,53	76.729.098.665,90
14	Pará	1.644.663.922,03	36.227.601.638,21	4,54	72.455.203.276,42
15	Santa Catarina	13.660.618.693,01	41.093.783.448,53	33,24	82.187.566.897,06
16	Paraná	-2.871.059.058,91	59.507.658.940,88	-4,82	119.015.317.881,76
17	Bahia	20.841.097.280,44	57.126.564.133,59	36,48	114.253.128.267,18
18	Rio Grande do Sul	104.898.747,42	56.579.802.588,26	185,40	113.159.605.176,52
19	Minas Gerais	154.911.175.844,70	91.997.272.167,59	168,39	183.994.544.335,18
20	Rio de Janeiro	166.127.083.116,78	88.174.564.730,41	188,41	176.349.129.460,82
21	São Paulo	293.473.507.896,39	229.423.072.570,19	127,92	458.846.145.140,38

Fonte: Elaboração própria a partir de Siconfi (2024).

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Percebe-se, da análise do Quadro 5 acima, que quatro Estados Federados se destacam por terem suas dívidas consolidadas líquidas (DCL) maiores do que toda a receita obtida ao longo de um ano: Rio de Janeiro (188,41%), Rio Grande do Sul (185,40%), Minas Gerais (168,39%) e São Paulo (127,92%) - um quadro impactante por si só, mas também destoante em relação aos demais Estados Federados. A título de exemplo, Alagoas é o Estado Federado que mais se aproxima do grupo supracitado, e ainda assim, sua relação DCL/RCL alcança 70,33% em 2023; todos os demais Estados Federados se encontram abaixo da marca dos 50% do comprometimento da receita anual com a dívida.

O Estado do Rio de Janeiro, mesmo sendo o mais endividado de todos, apresenta o mais alto retorno por R$ 1,00 aplicado em sua SEF: R$ 132,94. A ocorrência simultânea de tais dados superlativos, no contexto do Estado fluminense, parece apontar para a inexistência de uma relação direta entre altos índices de endividamento e uma suposta ineficiência na arrecadação de recursos por parte da SEF.

No mesmo formato se configuram os dados relativos a São Paulo: trata-se do terceiro Estado que mais obtêm recursos a partir de cada R$ 1,00 aplicado em sua SEF (R$ 74,88) dentre os 21 Estados Federados abordados no presente estudo, ao mesmo tempo que apresenta o quarto mais alto índice de endividamento. Este quadro contribui bastante para que se descarte a hipótese de que as SEF mais eficientes seriam encontradas nos Estados Federados com menores índices de endividamento.

Os dois outros Estados que contam com dívida consolidada líquida superior à receita corrente líquida, Minas Gerais (168,39%) e Rio Grande do Sul (185,40%), contam com cenários de eficiência fiscal bem menos favoráveis. O Estado gaúcho arrecadou R$ 63,80 para cada R$ 1,00 empregado em sua SEF no ano de 2023, ocupando a sétima posição no ranking dos 21 Estados

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Federados ora estudados, enquanto Minas Gerais guarda a décima segunda posição, com R$ 46,36 obtidos a cada R$ 1,00 dedicado à sua SEF.

Enquanto os quatro Estados mais endividados apresentam cenários bem distintos em matéria de eficiência de arrecadação, é lícito analisar a situação de alguns dos Estados que apuraram os resultados mais desfavoráveis em matéria de eficiência na arrecadação. Por exemplo, Rondônia arrecadou apenas R$ 8,67 para cada R$ 1,00 destinado à sua SEF em 2023, configurando a pior razão entre os 21 Estados Federados estudados. Em parte, explica-se tal resultado pelo altíssimo custo de operação da SEF rondoniense: mais de R$ 1,5 bilhão em 2023, o quarto maior valor dentre os Estados ora considerados. O nível de endividamento de Rondônia, entretanto, é de apenas 5,35% da receita corrente líquida em relação à dívida consolidada líquida – sexto menor percentual do grupo.

Em situação semelhante se encontra o Estado de Goiás, que conta com o segundo menor valor arrecadado por R$ 1,00 dispendido pela SEF (R$ 11,22), mas que também apresenta um patamar de endividamento baixo: 29,53% da receita corrente líquida é comprometida pela dívida consolidada líquida. Vale destacar que Goiás representa a segunda SEF mais dispendiosa do país, consumindo R$ 3,5 bilhões em 2023. A coincidência entre altas despesas com a SEF e baixo nível de endividamento se repete no caso do Mato Grosso, que é o maior credor dentre os 21 Estados Federados estudados: tinha R$ 6,1 bilhões a receber em 2023, o que representava 19,83% da receita corrente líquida. Mato Grosso faz parte do grupo de oito Estados nos quais a despesa total da SEF superou a marca de R$ 1 bilhão no ano de 2023. O retorno obtido pela burocracia estadual mato-grossense para cada R$ 1,00 alocado em sua SEF em 2023 foi comparativamente baixo (R$ 30,64), figurando como o 17º entre os 21 Estados Federados do presente estudo.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

Padrão semelhante pode ser identificado nos casos de Bahia e Mato Grosso do Sul – baixos índices de endividamento, SEF consumindo mais de R$ 1,2 bilhão do orçamento estadual de 2023 e, como consequência, índices de eficiência fiscal não muito altos.

A situação de Rondônia, Goiás, Mato Grosso, Bahia e Mato Grosso do Sul parece delimitar um padrão consistente que combina altos gastos com SEF e baixos índices de endividamento. Porém, há também outros dois Estados Federais credores, Paraná e Espírito Santo, que não são marcados por altos gastos com suas respectivas SEF. O Paraná empregou apenas 1,07% de sua LOA com a SEF em 2023 – um percentual que apenas não foi inferior ao do Rio de Janeiro. Como consequência, o Paraná obteve R$ 93,18 em arrecadação a cada R$ 1,00 empregado em sua SEF – novamente, um valor que apenas não superou aquele alcançado pelo Rio de Janeiro em 2023. Sem atingir resultado superlativo em sua arrecadação, o Espírito Santo obteve R$ 47,97para cada R$ 1,00 empregado em sua SEF em 2023 (11º melhor índice); ao mesmo tempo, o Estado capixaba conta com R$ 1,4 bilhão a receber, o que equivale a 6,64% da receita consolidada líquida.

A consideração de casos extremos permitiu que se percebesse a ausência de um padrão nítido de relacionamento entre endividamento estadual, custo de funcionamento da SEF e eficiência dessas secretarias em arrecadar recursos.

É fato que o recorte temporal adotado no presente estudo é bastante limitado, não permitindo que se intua a descoberta de grandes fenômenos estruturais. Porém, ao mesmo tempo, há de se considerar que fenômenos como o endividamento estadual e a estrutura funcional das SEF não estão sujeitos a alterações significativas em curtos espaços de tempo, de maneira que a análise de um ano específico não deve ser muito menos reveladora do que a da década na qual esse se encontra.

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

A autonomia federativa parece se fazer presente, no caso ora em tela, em duas dimensões distintas: na forma como cada Estado Federado articula a própria burocracia, garantindo – ou não – espaço privilegiados para sua SEF; e, também, na ausência de diretrizes federais que buscassem padronizar a ação dos Estados Federados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal hipótese de pesquisa do presente trabalho, fundamentada por BOURDIEU (2014) e por VENTURA e CAVALIERI (2021), foi confirmada pelos dados ora reunidos e analisados. Não apenas a burocracia fazendária absorve fatias consideráveis do orçamento anual de muitos Estados Federados brasileiros, como o gasto com pessoal costuma corresponder a uma fatia significativa dos valores destinados a muitas SEF.

Interessante notar, adicionalmente, que entidades que também ocupam posição importante na tomada de decisões do Poder Público Estadual, como as Secretarias de Estado de Planejamento, não se mostraram capazes de reter para si volumes orçamentários comparáveis aos de suas contrapartes fazendárias. Dessa forma, a hipótese de "proximidade dos centros de poder" como fator de fortalecimento de setores da burocracia, desenvolvida por VENTURA e CAVALIERI (2021) se mostrou menos relevante do que a perspectiva histórica desenvolvida por BOURDIEU (2014) – apesar de ambos enfoques teóricos destacarem o papel da burocracia fazendária.

O presente trabalho buscou contribuir, ainda que de forma introdutória, com a construção de uma visão mais múltipla sobre o federalismo brasileiro. O enfoque sobre a forma como se manifesta a auto-organização dos Estados Federados é uma proposta de pesquisa que se mostrou promissora, especialmente por evidenciar a não ocorrência de um determinismo vinculado à

Rev. Perspectivas em Políticas Públicas | ISSN: 2236 - 045X | V.19| N.38| jul./dez. 2026 – p.340-371

riqueza e às condições geográficas de cada estado – independentemente desses fatores, as gestões subnacionais fazem opções as mais diversas no emprego de seus recursos fiscais, revelando dinâmicas políticas e sociais exclusivas.

A consideração do endividamento dos Estados Federados não se mostrou como fator relevante para a compreensão da dinâmica interna das Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento. A construção gradual das dívidas estaduais hoje existentes parece se configurar como um fenômeno complexo, que não pode ser atribuído a um simples desequilíbrio na distribuição dos valores orçamentários entre diferentes órgãos das Administrações Estaduais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os Barões da federação.** São Paulo: Hucitec, 1998.

ALAGOAS. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 8.791/2022. Maceió: Assembleia Legislativa de Alagoas, 2022.

BAHIA. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 14.531/2022. Salvador: Assembleia Legislativa da Bahia, 2022.

BORJAS, George. Wage determination in the Federal Government: The role of constituents and bureaucrats. **The journal of political economy.** V. 88, n. 6, 1980.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado.** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CEARÁ. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 18.275/2022. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 11.767/2023. Vitória:
Assembleia Legislativa, 2023.

FIVA, Jon H.; GEYS, Benny; HAGGENDAL, Tom-Reiel; SORENSEN, Rune. Political alignment and bureaucratic pay. **Journal of Public Administration Research and Theory**. V. 31, n. 3. 2021.

GOIÁS. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 21.760/2022. Goiânia: Assembleia Legislativa, 2022.

MARANHÃO. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 11.871/2022. São Luís: Assembleia Legislativa, 2022.

MATO GROSSO. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 12.012/2023. Cuiabá: Assembleia Legislativa, 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 5.988/2022. Campo Grande: Assembleia Legislativa, 2022.

MINAS GERAIS. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei n 24.272/2023. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2023.

MORICONI, Gabriela. Todos os servidores públicos são bem remunerados? Uma comparação entre as carreiras dos governos estaduais brasileiros. **Revista Economia Selecta.** V. 8, n. 4, p. 149-167. Dezembro 2007.

PARÁ. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 9.851/2023. Belém: Assembleia Legislativa, 2023.

PARANÁ. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 21.347/2022. Curitiba: Assembleia Legislativa, 2022.

PIAUÍ. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 7.949/2023. Teresina: Assembleia Legislativa, 2023.

RIO DE JANEIRO: **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei n 9.970/2023. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 11.381/2023. Natal: Assembleia Legislativa, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 15.900/2022. Porto Alegre: 2022.

RONDÔNIA. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 5.527/2023. Porto Velho: Assembleia Legislativa, 2023.

RORAIMA. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei n 1.794/2023. Rio Branco: Assembleia Legislativa, 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 18.585/2022. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 2022.

SÃO PAULO. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei n 17.614/2022. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2022.
SERGIPE. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 9.155/2023. Aracajú: Assembleia Legislativa, 2023.

SICONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro:
Declarações homologadas, 2024. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Maszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** Florianópolis, UFSC, 2001.

TOCANTINS. **Lei Orçamentária Anual 2023:** Lei nº 4.078/2023. Palmas: Assembleia Legislativa, 2023.

VENTURA, Otávio. Hierarquia valorativa e distribuição de capitais na burocracia brasileira. **Newsletter do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil.** V. 4, n. 2, 2017.

VENTURA, Tailiny; CAVALIERI, Marco Antônio Ribas. Diferenças de salários dentro do Poder Executivo Brasileiro: Uma análise de *cluster*. **Revista de Administração Pública.** V. 55, n. 4, p. 757-781. Jul-ago. 2021.

UJHELYI, Gergely; CALVO, Ernesto. **Political screening: Theory and evidence from the Argentine Public Sector**. Working paper, University of Houston, 2012.

Data de submissão: julho de 2026

Data de aceite: setembro de 2026