

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

ANA CLARA OLIVEIRA RAFT

**ESTADO E FUNDO PÚBLICO:
UM ESTUDO PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2015 –2022)**

**VITÓRIA
2025**

ANA CLARA OLIVEIRA RAFT

ESTADO E FUNDO PÚBLICO

UM ESTUDO PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2015 –2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, Mestrado em Política Social, da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Dr. Daniel Pereira Sampaio

VITÓRIA

2025

ESTADO E FUNDO PÚBLICO: UM ESTUDO PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2015–2022)

ANA CLARA OLIVEIRA RAFT

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 29 de agosto de 2025.

COMISSÃO EXAMINADORA

**Professor Doutor Daniel Pereira Sampaio
Orientador – Universidade Federal do Espírito Santo
Em estágio pós-doutoral na Universidade Estadual de Campinas**

**Professora Doutora Camilla dos Santos Nogueira
Membro interno – Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professora Doutora Jeane Andréia Ferraz Silva
Membro interno – Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professor Doutor Osmar Gomes de Alencar Júnior
Membro externo – Universidade Federal do Delta do Parnaíba**





Folha aprovação - Ana Clara Raft

Data e Hora de Criação: 29/08/2025 às 19:12:36

Documentos que originaram esse envelope:

- Folha aprovação - Ana Clara Raft.pdf (Arquivo PDF) - 1 página(s)



Hashs únicas referente à esse envelope de documentos

[SHA256]: 763d06d771b28fd6e3817b6d891d0b5b716f8fadcd37c332a5fd2c185b2c8647

[SHA512]: e2165a808f2e43c56fc6d16ea91b87374f1749105e2caaa28e9d320e4af4741aeb63e477746d185ce52e0a769ea976bc976dde35f1920b2033699dbcace3d957

Lista de assinaturas solicitadas e associadas à esse envelope



ASSINADO - Daniel Pereira Sampaio (daniel.sampaio@ufes.br)

Data/Hora: 01/09/2025 - 21:10:20, IP: 187.113.183.163, Geolocalização: [-20.259197, -40.262040]

[SHA256]: ef8b44ea827cac06c72bd6eaa0ce805e7a630af3e3d15a9a5925e332f0a412a3

Assinatura Eletrônica Avançada (Conforme Lei nº 14.063/20, art. 4º, II)



ASSINADO - Camilla dos Santos Nogueira (camilla.nogueira@ufes.br)

Data/Hora: 01/09/2025 - 21:34:48, IP: 179.176.217.13, Geolocalização: [-20.245332, -40.270916]

[SHA256]: 7e98d7fbcc9999fecfd866b8a20450e11fcc4067d6dbe3bcef054656ab3a0f6c

Assinatura Eletrônica Avançada (Conforme Lei nº 14.063/20, art. 4º, II)



ASSINADO - Jeane Andréia Ferraz Silva (jeane.silva@ufes.br)

Data/Hora: 02/09/2025 - 08:27:09, IP: 179.183.22.103, Geolocalização: [-20.256309, -40.271327]

[SHA256]: d904bf566fdcf94da3c44b989c55e438f2f6bbc53ae7c7cc0d2d92d678d7cefb

Assinatura Eletrônica Avançada (Conforme Lei nº 14.063/20, art. 4º, II)



ASSINADO - Osmar Gomes de Alencar Júnior (jrosmar@ufdpar.edu.br)

Data/Hora: 02/09/2025 - 12:25:56, IP: 187.68.180.104

[SHA256]: 9a1500bad99f14b565188b7392c0755189243244c124adf614c0aa89307ce453

Assinatura Eletrônica Avançada (Conforme Lei nº 14.063/20, art. 4º, II)

Histórico de eventos registrados neste envelope

02/09/2025 12:25:56 - Envelope finalizado por jrosmar@ufdpar.edu.br, IP 187.68.180.104

02/09/2025 12:25:56 - Assinatura realizada por jrosmar@ufdpar.edu.br, IP 187.68.180.104

02/09/2025 08:27:09 - Assinatura realizada por jeane.silva@ufes.br, IP 179.183.22.103

02/09/2025 08:27:01 - Envelope visualizado por jeane.silva@ufes.br, IP 179.183.22.103

01/09/2025 21:34:48 - Assinatura realizada por camilla.nogueira@ufes.br, IP 179.176.217.13

01/09/2025 21:34:44 - Envelope visualizado por camilla.nogueira@ufes.br, IP 179.176.217.13

01/09/2025 21:10:20 - Assinatura realizada por daniel.sampaio@ufes.br, IP 187.113.183.163

01/09/2025 21:09:54 - Envelope visualizado por daniel.sampaio@ufes.br, IP 187.113.183.163

01/09/2025 15:26:23 - Envelope registrado na Blockchain por adriana.pratti@ufes.br, IP 200.137.65.107

01/09/2025 15:26:23 - Envelope encaminhado para assinaturas por adriana.pratti@ufes.br, IP 200.137.65.107

29/08/2025 19:12:37 - Envelope criado por adriana.pratti@ufes.br, IP 187.36.171.122

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

R136e Raft, Ana Clara Oliveira, 2025-
ESTADO E FUNDO PÚBLICO : UM ESTUDO PARA O
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2015 –2022) / Ana Clara
Oliveira Raft. - 2025.
143 f.

Orientador: Daniel Pereira Sampaio.
Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Orçamento Público. 2. Capitalismo. 3. Karl Marx. 4.
Fundo Público. 5. Gasto Tributário. I. Sampaio, Daniel Pereira.
II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo financiamento da minha pesquisa.

Ao **Professor Dr. Daniel Sampaio**, pelo processo de orientação exitoso, leve, que já dura oito anos, entre monitorias, grupos de pesquisa e outras atividades. O seu comprometimento, entusiasmo e generosidade foram fundamentais para constituirmos uma parceria profissional e acadêmica singulares, sobretudo, para moldar a minha percepção profissional e da vida.

Ao **Professor Dr. Paulo Nakatani**, pela oportunidade e privilégio de ser a sua última estagiária docente, antes da aposentadoria. Esta pesquisa é atravessada por muitas das suas contribuições aos estudos da teoria do Estado em Marx.

Ao meu psicólogo, **Dr. Vitor Régis**, pela paciência e suporte incondicionais, que, desde 2018, acompanha e contribui para o meu amadurecimento emocional. Sem a terapia, definitivamente, não teria chegado aqui.

Às minhas amigas **Rebeca Smarzaro, Victoria Negri, Hadassa Janyni e Ana Carolina Lemes**, pela presença cotidiana e disposição para me aguentar nos momentos mais delirantes.

À professora Dra. **Neide**, pela acolhida no início desta jornada, pela amizade e por me receber como parte da sua própria família.

À minha família, **Pai, Débora e Dona Neusinha**, pelas marmitinhas que, além de me alimentar, trouxeram conforto e aconchego em meio ao caos.

Aos **camaradas**, por renovar a esperança na construção do Brasil que sonhamos, mais justo e solidário para todos.

À **Associação Nacional de Pós-Graduandos**, por me devolver ao centro da luta popular e me lembrar que as mudanças no mundo virão, somente, de um esforço coletivo, em especial, da juventude trabalhadora.

Aos professores que compuseram a banca de qualificação e defesa, Dra. Camilla S. Nogueira, Dra. Jeane A. F. Silva e Dr. Osmar G. Alencar Jr, pelas contribuições fundamentais e disponibilidade do seu próprio tempo.

Sobretudo, a mim, que munida de duvidosa resiliência, cheguei até aqui.

*Não chores, meu filho
Não chores, que a vida
É luta renhida
Viver é lutar
A vida é combate
Que os fracos abate
Que os fortes, os bravos
Só pode exaltar*

Gonçalves Dias

RESUMO

A dissertação analisa a política orçamentária do Espírito Santo entre 2015 e 2022 à luz da teoria da derivação do Estado, investigando como as funções e subfunções do orçamento refletem uma racionalidade orientada pela valorização do capital. O estudo utilizou dados do orçamento público e os reagrupou conforme a codificação funcional da despesa, articulando essa análise à escola da derivação. Os resultados indicam que, mesmo sob gestões com orientações políticas distintas, o núcleo da política fiscal permaneceu alinhado ao ajuste estrutural, priorizando gastos financeiros e incentivos ao setor privado, em detrimento das áreas que compõem o gasto social. A formação da receita estadual reforça essa lógica ao conceder renúncias fiscais sem mecanismos adequados de controle e transparência, acentuando o caráter regressivo do sistema tributário. Como resultado, observa-se que o orçamento capixaba opera organicamente à política estatal, isto é à reprodução ampliada do capital, administrando os conflitos distributivos sem superá-los, e revelando a resiliência de uma racionalidade fiscal, insensível às mudanças conjunturais partidárias.

Palavras-chave: Teoria da derivação do Estado. Orçamento público. Espírito Santo. Fundo Público. Gasto Tributário.

ABSTRACT

This dissertation analyses the budgetary policy of Espírito Santo from 2015 to 2022, through the lens of the State Derivation theory, and investigated how the functions and subfunctions of public spending reflect a logic oriented toward capital accumulation. Using official budget data re-grouped by functional classification of expenditure, the study articulates empirical analysis with the theoretical framework of the derivation school. The findings suggest that, despite shifts in political leadership, the core of fiscal policy remained structurally aligned with adjustment imperatives, favouring financial outlays and incentives to the private sector, while deprioritising key areas of social spending. The structure of state revenues reinforces this trend by granting tax exemptions without robust mechanisms for oversight and transparency, thereby deepening the regressive nature of the tax system. Ultimately, the Espírito Santo budget functions as an organic component of state policy—understood here as the expanded reproduction of capital—managing distributive tensions without overcoming them and revealing the persistence of a fiscal rationality largely impervious to partisan or conjunctural change.

Keywords: State Derivation Theory. Public Budget. Espírito Santo. Public Fund. Tax Expenditure.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Detalhamento dos dados brutos (ou sem tratamento).....	12
Quadro 2 — (continuação) Detalhamento dos dados brutos (ou sem tratamento)....	13
Quadro 3 – Participação das funções/subfunções das macroáreas gasto social e gasto financeiro na despesa total – em % – 2015 a 2022.....	86
Quadro 4 – Montante das funções/subfunções de gasto social e gasto financeiro – (Em R\$ bilhões, IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022.....	90
Quadro 5 - Montante por função/subfunção/elemento da despesa – itens selecionados – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022.....	92
Quadro 6 – Participação das funções e subfunções no total da despesa e do PIB ² capixaba – 2015 a 2022.....	93
Quadro 7 – Exemplo de tabela de saída no programa.....	118

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Receita Corrente, Receita Intraorçamentária e Receita Capital de 2015 a 2022 (IGP - DI, Período base: 2022 = 100, em R\$ bilhões).....	76
Gráfico 2 – Evolução das receitas correntes, impostos, ICMS e receita tributária do estado do Espírito Santo – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022.....	77
Gráfico 3 – Evolução do ICMS, Transferências Correntes, Outros Tributos, Receita Patrimonial e Receita de Contribuições – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022.....	78
Gráfico 4 – Evolução do montante do Fundap e das estimativas do gasto tributário com ICMS e IPVA – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022.....	82
Gráfico 5 – Participação relativa das macroáreas gasto social e gasto financeiro na despesa total – em % – 2015 a 2022.....	85
Gráfico 6 – Participação do gasto social em relação às despesas não financeiras – em % – 2015 a 2022.....	87
Gráfico 7 — Evolução do montante do gasto social, gasto financeiro e outros – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022.....	88
Gráfico 8 – Montante das despesas não financeiras e do gasto social do estado do Espírito Santo – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022.....	89
Gráfico 9 — Evolução do montante das despesas financeiras e não financeiras do estado do Espírito Santo – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) (em R\$ bilhões) – 2015 a 2022.....	97

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Figura 1 — Parecer Prévio TC 072/2020.....	83
Figura 2 – Demonstração do passo 2.....	119
Figura 3 – Demonstração dos passos 1 a 4.....	119
Figura 4 – Demonstração do passo 5.....	120
Figura 5 – Demonstração dos passos 6 a 8.....	120

LISTA DE SIGLAS

ALES — Assembleia Legislativa do Espírito Santo

Bandes — Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

CF/88 — Constituição Federal de 1988

Compete-ES — Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Espírito Santo

CST — Companhia Siderúrgica de Tubarão

ES — Espírito Santo

ETL — Extração, Transformação e Carga

FGV — Fundação Getúlio Vargas

FINDES — Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo

FPE — Fundo de Participação dos Estados

FPM — Fundo de Participação dos Municípios

FUNDAP — Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias

FUNDEB — Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

FUNRES — Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo

ICM — Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS — Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGP-DI — Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

II PND — Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

IJSN — Instituto Jones dos Santos Neves

Invest-ES — Programa de incentivos previsto na Lei 10.550/16

IPTU — Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IR — Imposto de Renda

ITCMD — Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

IVC — (não definido no texto, mas substituto do ICM)

LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA — Lei Orçamentária Anual

LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal

ODS — Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PGF — Procuradoria Geral da Fazenda

PIB — Produto Interno Bruto

PPA — Plano Plurianual

RAIS — Relação Anual de Informações Sociais

RAP — Restos a Pagar

RMGV — Região Metropolitana da Grande Vitória

SECTIDES — Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento

Sedes-ES — Secretaria de Estado do Desenvolvimento do Espírito Santo

Sefaz-ES — Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo

SEP-ES — Secretaria de Estado do Planejamento do Espírito Santo

SisCOMPETE — Sistema do Compete-ES

STN — Secretaria do Tesouro Nacional

SUDENE — Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

TCE-ES — Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

VAB — Valor Adicionado Bruto

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	3
2	CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS..	8
2.1	Elementos sobre o método e a perspectiva marxista.....	8
2.2	Observações gerais sobre os dados brutos	11
2.3	Notas sobre o tratamento e organização dos dados.....	14
3	CAPÍTULO 2 – ESTADO, SOCIEDADE E FUNDO PÚBLICO NOS SÉCULOS XX E XXI: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E HISTÓRICAS.....	17
3.1	Elementos para a discussão de Estado e Política Social a partir de Marx	18
3.1.1	<i>Estado, liberalismo e política social</i>	22
3.1.2	<i>Elementos da teoria do Estado em Poulantzas</i>	27
3.1.3	<i>Teoria da Derivação do Estado</i>	30
3.1.4	<i>Teoria Marxista do Estado: um balanço entre Poulantzas e a escola da derivação</i>	34
3.2	Elementos para a discussão do fundo público.....	36
3.2.1	<i>Fundamentos da acumulação capitalista e fundo público</i>	37
3.2.2	<i>Fundo público enquanto categoria teórica</i>	42
4	CAPÍTULO 3 – O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO EM PERSPECTIVA.....	48
4.1	Características gerais da economia capixaba na atualidade.....	48
4.2	As características gerais da fundação do Espírito Santo e as consequências do povoamento tardio da região.....	52
4.3	O esgotamento da economia cafeeira, industrialização e período recente no estado do Espírito Santo.....	56
5	CAPÍTULO 4 – DISPUTA ENTRE CAPITAL E TRABALHO NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO.....	64
5.1	Observações críticas ao orçamento público.....	64

5.2	Formação e estrutura da receita pública: a crise federativa e a resposta capixaba.....	71
5.3	O gasto tributário como instrumento de disputa política e o caso do Espírito Santo.....	79
5.4	Análise da despesa pública.....	84
5.4.1	<i>Dimensão relevância em relação à despesa total</i>	85
5.4.2	<i>Dimensão direção do gasto social e do gasto a partir da evolução das funções e algumas subfunções</i>	87
5.5	Um olhar mais atento para as funções Assistência Social, Educação, Direitos da Cidadania e Ciência e Tecnologia.....	91
5.5.1	<i>Dimensão montante: forma mais agregada do gasto financeiro e não financeiro</i>	96
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
	REFERÊNCIAS.....	103
	APÊNDICE A - FLUXO DE PROCESSAMENTO DOS DADOS.....	115
	APÊNDICE B - GUIA PRÁTICO DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA.....	117
	APÊNDICE C – CÓDIGOS DO PROGRAMA E ARQUIVOS DE SUPORTE.....	121

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação propõe-se a investigar a apropriação do orçamento público do Espírito Santo pelas classes trabalhadoras e capitalistas no período de 2015 a 2022, articulando-se ao debate teórico sobre o fundo público e à tradição marxista da teoria da derivação do Estado. Aqui o orçamento é observado não apenas como instrumento técnico de gestão fiscal, mas como expressão material das relações sociais de produção. Por este caminho, a pesquisa busca revelar os mecanismos pelos quais o Estado capixaba arrecada e distribui recursos entre diferentes frações de classe, reproduzindo ou tensionando a lógica de acumulação do capital. Trata-se de um recorte temporal marcado por crises econômicas, alterações nas políticas fiscais e mudanças nas prioridades de gasto público, condições que tornam particularmente relevante examinar a alocação orçamentária à luz da correlação de forças sociais e políticas nacional e, em especial, do estado do Espírito Santo.

A investigação tem origem em um percurso acadêmico que iniciou com um projeto de Iniciação Científica e se consolidou em monografia de graduação, cujo foco recaiu sobre o Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Espírito Santo (Compete-ES), mecanismo de renúncia fiscal voltado a setores específicos da economia estadual. A pesquisa foi realizada com dados provenientes do site da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento (SECTIDES), do portal da transparência do Governo do Espírito Santo (Transparência – ES) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). É necessário lembrar que se trata de um programa que diminuiu a incidência tributária do ICMS para empresas em setores específicos da economia capixaba, fortalecendo a capacidade de acumulação de Capital sobretudo para grupos da elite local e empresas multinacionais (Raft, 2022).

Em suma, os resultados encontrados demonstraram a insuficiência de dados para a avaliação dos objetivos propostos pelo programa e, portanto, não foram suficientes para afirmar se os objetivos do Compete – ES foram alcançados. Da mesma forma, não foi possível verificar se, após a implementação do benefício, houve alterações nos empregos e estabelecimentos de cada setor contemplado pelo programa, o que se verificou com os dados disponíveis pela RAIS. Isso pode ser atribuído ao contexto de sucessivas crises econômicas pelas quais a economia

brasileira e capixaba tem passado desde a implementação do referido programa de incentivo fiscal (Raft, 2022).

Diante das limitações persistentes no acesso a dados detalhados sobre o gasto tributário no estado, mesmo após solicitações formais à secretaria responsável e ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), optou-se por redefinir o objeto da pesquisa de mestrado. Em vez de restringir a análise ao Compete-ES, ampliou-se o escopo para abarcar a execução orçamentária estadual como um todo, no período de 2015 a 2022. Essa mudança possibilita observar, de forma abrangente, a estrutura de arrecadação e a distribuição dos recursos públicos entre funções e subfunções de gasto, permitindo identificar como diferentes parcelas do orçamento beneficiam, direta ou indiretamente, o trabalho e o capital. Tal abordagem também se ancora na constatação de que, apesar do Espírito Santo figurar entre os estados com maior grau de transparência nas contas públicas, esse destaque concentra-se no monitoramento das despesas sociais e de investimentos, contrastando com a opacidade em torno das renúncias fiscais, cuja magnitude na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é expressiva e carece de avaliação sistemática (Raft, 2022).

Essa reorientação do objeto e da metodologia da pesquisa implicou também um aprofundamento do enquadramento teórico. A pesquisa passou a incorporar, de forma explícita, a aproximação entre a categoria teórica do fundo público e a teoria marxista da derivação do Estado, que interpreta o Estado como forma política derivada das relações de produção capitalistas e funcional à reprodução do capital. Tal perspectiva permite compreender o orçamento público não apenas como um instrumento técnico de captação e alocação de recursos, mas como parte integrante da dinâmica de valorização e acumulação do capital, mediada por disputas políticas entre classes sociais. Ao articular esse referencial teórico com a análise empírica da execução orçamentária do Espírito Santo, pretende-se evidenciar de que maneira as decisões orçamentárias refletem e reforçam a correlação de forças entre capital e trabalho no período analisado.

A relevância deste estudo reside na possibilidade de oferecer uma leitura crítica do orçamento público capixaba, superando a visão dominante que o apresenta como peça neutra e meramente técnica, frequentemente exaltada por premiações e rankings de transparência fiscal. Ao examinar a apropriação orçamentária a partir da relação entre capital e trabalho, a pesquisa contribui para desvelar os mecanismos

pelos quais o Estado atua como mediador e garantidor das condições gerais de reprodução do modo de produção capitalista. O recorte temporal de 2015 a 2022, marcado por crises econômicas, crime ambiental que atingiu a bacia do Rio Doce, mudanças nas políticas fiscais e monetária e impactos conjunturais como a crise econômica e sanitária decorrente da pandemia de COVID-19, oferece um campo fértil para identificar como variações na arrecadação e nas prioridades de gasto expressam interesses de classe. Assim, o trabalho não apenas dialoga com o debate acadêmico sobre finanças públicas e economia política, mas também fornece subsídios para a formulação de políticas que questionem a atual estrutura de distribuição de recursos.

Diante do exposto, formula-se a seguinte questão orientadora: como o orçamento público do Espírito Santo é apropriado pelos trabalhadores e pelos capitalistas no período de 2015 a 2022?

Para respondê-la, tem-se como objetivo geral produzir uma análise crítica do orçamento público capixaba nesse intervalo temporal, à luz dos debates sobre o fundo público e da teoria da derivação do Estado. Como objetivos específicos, estabelecem-se: discutir a relação entre Estado e fundo público à luz da teoria da derivação; investigar a importância econômica dos recursos captados e direcionados ao capital e ao trabalho no orçamento público capixaba; localizar o debate da guerra fiscal no eixo de discussão do fundo público, considerando os programas de incentivo fiscal como expressão da crise federativa e mecanismo adicional de pulsão do fundo público pelo capital; e analisar a execução do orçamento público capixaba por função e subfunção de gasto, levando em conta sua trajetória histórica e as condicionantes político-econômicas que a moldaram.

Para alcançar os objetivos propostos, a presente pesquisa divide-se em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo traz discussões metodológicas relevantes que foram aplicadas na presente pesquisa. O segundo capítulo estabelece o marco teórico, fundamentando-se na crítica marxista à economia política e na teoria da derivação do Estado. Nele, discute-se o papel do Estado como forma política derivada das relações de produção capitalistas, com autonomia relativa, mas funcional à reprodução do capital. Além disso, a partir da literatura selecionada, rememora-se a formação e transformação do fundo público como espaço de disputa entre classes, destacando seu caráter contraditório: ao mesmo tempo em que financia políticas sociais, sustenta condições gerais de

acumulação. Resgata o percurso histórico do século XX, desde o liberalismo clássico, passando pelo keynesianismo ao Estado Social, até as reformas neoliberais, evidenciando como as mudanças no regime de acumulação alteraram a função e o controle social sobre o fundo público.

O terceiro capítulo examina a trajetória socioeconômica do Espírito Santo, evidenciando o papel central do Estado na dinamização econômica e na estruturação do espaço produtivo. A análise tem como ponto de partida o ciclo da cafeicultura no século XIX, organizado em pequenas propriedades familiares e passa pela industrialização e as privatizações dos anos 1990. Nesse contexto, as políticas de desenvolvimento nacional, local e de incentivos fiscais impulsionaram a acumulação de capital, atraindo empresas nacionais e estrangeiras. Destacam-se as contradições desse processo: concentração de renda, precarização do trabalho e assimetrias regionais. Dessa forma, ao situar o Espírito Santo no contexto da guerra fiscal, o capítulo mostra como o fundo público estadual se torna ferramenta de disputa entre frações do capital e de tensionamento das relações com o trabalho, antecipando os elementos centrais da análise empírica subsequente.

No quarto capítulo é apresentada a investigação empírica sobre a execução orçamentária capixaba entre 2015 e 2022. Examinada a alocação de recursos por funções e subfunções, revelando a priorização de áreas estratégicas ao capital, como investimentos econômicos e manutenção de benefícios fiscais, mesmo sob folga orçamentária. Evidencia-se que setores ligados aos gastos sociais permanecem com baixa participação e vulnerabilidade orçamentária nos períodos estudados. Analisa-se ainda a lógica da austeridade e a opacidade das renúncias fiscais, que são justificadas, dentre outros, para gerar empregos, aumentar a renda, promover sustentabilidade, incentivar a inovação, mas operam como mecanismos indiretos de transferência de recursos públicos ao setor privado. Ao articular os resultados à teoria do fundo público e à derivação do Estado, este capítulo demonstra como o orçamento expressa a correlação de forças entre capital e trabalho.

As considerações finais deste trabalho apontam que o arranjo fiscal capixaba revela-se ancorado em uma racionalidade de ajuste estrutural, que atravessa governos distintos e resiste mesmo a conjunturas de crise. A receita permanece fortemente apoiada em tributos indiretos, de caráter regressivo, enquanto os gastos tributários seguem com baixa transparência e frágil debate público. Nesse cenário, as

funções sociais aparecem sistematicamente subordinadas, sujeitas a contingenciamentos e formas de terceirização que oscilam sua efetividade. Nem mesmo choques exógenos, como a pandemia de COVID-19, alteraram significativamente essa hierarquia: a prioridade recaiu sobre a preservação do núcleo duro das despesas e dos incentivos funcionais à valorização do capital.

2 CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS¹

Originária do grego *methodos*, a palavra método refere-se ao caminho para atingir um objetivo. Assim, o método científico representa uma série de passos que visam obter conhecimento confiável, minimizando a subjetividade do pesquisador e aproximando-se da objetividade empírica (Gil, 2019). Segundo Gil (2019), o método científico consiste em uma estratégia controlada e sistemática usada na pesquisa para alcançar resultados específicos.

Este capítulo tem por objetivo introduzir elementos metodológicos e de análise de dados que foram utilizados na presente pesquisa. Ele se organiza em três seções. Na primeira, é apresentada brevemente uma discussão da perspectiva crítica utilizada neste estudo, por meio da apresentação do materialismo histórico-dialético. Na segunda, são apresentados elementos dos dados brutos levantados para a realização da pesquisa. Na terceira, são indicados os caminhos da pesquisa para o tratamento dos dados quantitativos.

Em suma, o capítulo apresenta elementos teóricos da perspectiva norteadora do trabalho. Além disso, desenvolve os elementos que permitiram a organização dos dados e sua compatibilização em série histórica. Trata-se de um longo esforço da autora, que levou ao desenvolvimento de uma ferramenta que automatizou os processos de tratamento das informações, que poderá ser melhor desenvolvida por outros pesquisadores.

2.1 Elementos sobre o método e a perspectiva marxista

A característica distintiva do conhecimento científico é sua verificabilidade, o que significa identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a verificação do conhecimento. Portanto, o método científico é o conjunto de regras essenciais para conduzir uma investigação que busca gerar novos conhecimentos ou aprimorar conhecimentos já existentes (Gil, 2019). Dadas as especificidades metodológicas

¹ Esta dissertação foi inteiramente elaborada pela autora, mas contou com o uso das ferramentas de inteligência artificial generativa ChatGPT (4.1 e 5.0) e Gemini (2.5) para revisão da escrita. Todo o conteúdo foi editado e validado pela autora para garantir a originalidade e conformidade com os objetivos do trabalho, assegurando os princípios éticos da pesquisa científica.

necessárias para cumprir os objetivos propostos pela presente pesquisa, justifica-se o início pela discussão das opções metodológicas.

O campo marxista enfatiza a necessidade de investigar fenômenos sociais através de suas manifestações concretas, dispensando tipos ideais. O materialismo histórico é o fio condutor da investigação do autor alemão sobre o funcionamento da sociedade capitalista. Tal concepção comparece, por exemplo, com maestria em sua obra de maturidade, qual seja, "O Capital". O método é diferente da tradição científica positivista, pois rejeita o idealismo como método científico adequado, isto é, não admite uma investigação que se inicia completamente afastada das manifestações concretas do objeto (Marx, 2008).

O materialismo histórico-dialético explica a sociedade a partir da forma com que os seres humanos produzem suas condições materiais de sobrevivência. Em outras palavras, Marx e Engels propõem que a sociedade humana seja explicada pelo modo de produção de seu atual período histórico, o capitalismo (Marx, 2008). É através de ensinamentos dos pensadores alemães supracitados que a presente pesquisa se inspira. Em específico, ao tratar da investigação das relações entre o Estado e o fundo público no contexto do orçamento do estado do Espírito Santo entre 2015 e 2022.

Nesse contexto, inicia-se a discussão metodológica por meio da apresentação do planejamento da pesquisa, desde os pressupostos iniciais até detalhados métodos de coleta e análise de dados (Creswell, 2021). A escolha pela pesquisa de métodos mistos convergentes se justifica pela busca de uma compreensão mais ampla do objeto de estudo desta pesquisa. Esse delineamento envolve a coleta simultânea de dados quantitativos e qualitativos, em seguida foi realizada a interpretação conjunta desses dados com aspectos qualitativos. A vantagem desse método é aproveitar características complementares dos dados quantitativos (como a amostragem representativa e a generalização) e dos dados qualitativos (como a profundidade dos dados), o que permite uma abordagem mais completa e holística para compreender o problema de pesquisa (Creswell, 2021; Gil, 2019).

No braço qualitativo da pesquisa, pretende-se realizar a análise de conteúdo das Leis Orçamentárias Anuais e Lei das Diretrizes Orçamentárias, aprovadas anualmente pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES). Das peças orçamentárias, pretende-se extrair dados da receita, despesas e gasto tributário. Além disso, consideramos fundamental uma revisão da legislação: Lei Complementar

101/2000; Lei 8.694/1993; Constituição Federal de 1988; Lei 10.568/2016 do Espírito Santo; Lei 7.000/2001 do Espírito Santo; Convênio ICMS 68/2022 do Conselho Nacional da Fazenda. O levantamento dos documentos e das legislações ajudará a compreender os critérios e a prioridade para distribuição dos recursos. Além disso, está incluso na análise de conteúdo uma pesquisa da literatura fundamental sobre o tema.

Os dados quantitativos obtidos foram obtidos pelas seguintes bases oficiais: Transparência ES; Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo (Sefaz-ES); Secretaria de Estado do Planejamento do Espírito Santo (SEP-ES); Secretaria de Estado do Desenvolvimento do Espírito Santo (Sedes-ES); e, por fim, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Com o objetivo de levantar os dados do orçamento público capixaba, identificando a importância econômica das rubricas associadas às políticas sociais e os valores direcionados ao setor privado, entre 2015 e 2022.

A revisão de literatura desempenha diversos papéis cruciais na pesquisa. Ela compartilha resultados de estudos relacionados, situa o estudo no contexto da literatura existente, oferece uma base para comparação e justifica a importância da pesquisa (Gil, 2019). Essa revisão integrativa da literatura tem por objetivo obter um entendimento mais profundo do fenômeno estudado, com base em estudos prévios. É necessário seguir padrões de rigor metodológico na escolha das fontes de pesquisa, e os resultados precisam ser apresentados de forma clara para que o leitor identifique as características dos estudos inclusos na revisão (Creswell, 2021; Gil, 2019).

Desta forma, através dos estudos selecionados, a investigação do problema de pesquisa proposto envolve as seguintes categorias teóricas: Estado, fundo público, desenvolvimento regional, orçamento público e guerra fiscal. Outras categorias também são mobilizadas, mas de forma secundária ao estudo do objeto. A opção pela revisão integrativa compreende a necessidade de aprofundamento em categorias já conhecidas pela literatura, em matrizes teóricas distintas. Portanto, conhecer as considerações levantadas pelos estudos prévios é fundamental para este estudo, que pretende não apenas analisar o orçamento público do Espírito Santo, mas localizá-lo no campo crítico do capitalismo. Para melhor compreensão, estas categorias são brevemente definidas, como segue:

- **Estado:** para Engels e Marx (2007), o Estado (no capitalismo) é a forma de organização dos burgueses para garantia dos seus interesses e da propriedade privada. Os derivacionistas dão ênfase a existência particular do Estado, acima e ao lado da sociedade, assumindo uma relação orgânica com o Capital, cujo conteúdo e aparência são distintos. (Holloway; Picciotto, 1978).
- **Fundo público:** descreve toda a mobilização de recursos que o Estado possui para intervir na economia, além do próprio orçamento, sua face mais visível (Salvador, 2010).
- **Desenvolvimento regional:** processo de dinâmica e transformações socioeconômicas no modo de produção capitalista de uma determinada região, geralmente de um ente subnacional, durante um certo período no tempo (Corrêa; Silveira; Kist, 2019).
- **Orçamento Público:** instrumento de planejamento que inclui a previsão das receitas arrecadadas (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros) e despesas (destinação dos recursos, políticas sociais, investimentos e gasto tributário) a cada período. É também um espaço de disputa política, refletida na política econômica, especialmente a fiscal, do Estado (Constituição Federal, 1988; Salvador, 2010).
- **Guerra fiscal:** exacerbção dos conflitos federativos manifestados pela concessão de benefícios, especialmente fiscais (via ICMS), para atração de investimentos em determinada região (Cardozo, 2010).

2.2 Observações gerais sobre os dados brutos

A construção da base de dados utilizada neste estudo foi realizada a partir da integração de informações provenientes de diversas fontes oficiais no período de 2015 a 2022 em relação ao estado do Espírito Santo. As fontes utilizadas incluem o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), o Ipeadata, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Portal da Transparência do Espírito Santo. Além disso, também foram utilizados documentos oficiais do Governo do Estado do Espírito Santo como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA), bem como a legislação nacional e estadual aplicável. O universo de dados abrange informações fiscais,

econômicas e sociais, contemplando séries históricas de Produto Interno Bruto (PIB), indicadores de atividade econômica, despesas públicas por função e subfunção, receitas por categoria, além de indicadores relacionados ao mercado de trabalho e à educação.

Quadro 1 — Detalhamento dos dados brutos (ou sem tratamento)

Tipo de dado	Detalhes
Despesa pública - ES	<p>Fonte: Portal da Transparência do ES Fase da execução da despesa: Total Pago + Restos a Pagar (RAP). Período: 2015 a 2022; Tipo de Filtro: Função ou Subfunção; Função: vazio; Agrupamento: função.</p>
Receita pública - ES	<p>Fonte: Portal da Transparência do ES e Lei das Diretrizes Orçamentárias Fase do recolhimento da receita: recolhido bruto. Período: 2015 a 2018; Tipo de Filtro: categoria econômica; Categoria Econômica: vazio; Agrupamento: categoria, origem, espécie e natureza.</p>
Gasto Tributário - ES	<p>Lei das Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2022. Anexo I – Metas Fiscais Demonstrativo VII: Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita (LRF, Art 4º, § 2º, Inciso V) Estimativa e compensação da renúncia de receita da LDO por ano</p>
Produto Interno Bruto - ES	<p>Fonte: IBGE, IJSN Ano: 2015 a 2022 Mensuração: Valores correntes R\$ milhões Participação (%) das atividades econômicas no Valor Adicionado Bruto do ES; Variação real (%) do valor adicionado bruto do ES; Resumo dos resultados do PIB do ES.</p>

Continua.

Quadro 2 — (continuação) Detalhamento dos dados brutos (ou sem tratamento)

Tipo de dado	Detalhes
População Total	<p>Fonte: Censo Demográfico/IBGE</p> <p>Tabela 4709 - População residente, Variação absoluta de população residente e Taxa de crescimento geométrico.</p>
Emprego	<p>Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Trimestral/IBGE</p> <p>Tabela 4092 - Pessoas de 14 anos ou mais de idade, por condição em relação à força de trabalho e condição de ocupação</p> <p>Tabela 4094 - Pessoas de 14 anos ou mais de idade, total, na força de trabalho, ocupadas, desocupadas, fora da força de trabalho, em situação de informalidade e respectivas taxas e níveis, por grupo de idade</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taxa de desocupação, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%); - Taxa de informalidade das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência <p>Síntese dos Indicadores Sociais/IBGE</p> <p>Tabela 1.42 – Jovens de 15 a 29 anos de idade, por situação de ocupação e condição de estudo na semana de referência e grupos de idade, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação</p>
IGP - DI	<p>Fonte: FGV, Ipeadata</p> <p>Ano: 2015 a 2022</p> <p>Tipo: número índice</p> <p>Detalhes: geral - centrado - fim período - índice (ago. 1994 = 100)</p>

Fonte: IBGE. IJSN. FGV. Ipeadata. Portal da Transparência - ES. Espírito Santo. Elaboração própria.

A metodologia adotada neste estudo inspira-se na proposta analítica desenvolvida por Alencar Júnior (2018), cuja abordagem examina o orçamento público, a partir de uma perspectiva crítica, a partir de dois eixos fundamentais: a origem dos recursos e sua destinação. Pela ótica da despesa, a análise parte da segmentação funcional do orçamento e é guiada por três critérios principais (direção, relevância e montante do gasto, conforme Salvador e Teixeira (2014)), permitindo identificar as áreas prioritárias do gasto promovido pelo Estado. Seguindo essa lógica, adotou-se a classificação das funções em dois grandes grupos: gasto social e gasto financeiro, conforme fundamentada no artigo 6º da Constituição Federal, que define os direitos sociais.

O grupo de gasto social compreende funções associadas à seguridade social (saúde, previdência social e assistência social), educação, cultura, meio ambiente, ciência e tecnologia, habitação e cidadania. Já o gasto financeiro foi restringido às

despesas com o serviço da dívida pública, representadas exclusivamente pela função 28 – encargos especiais, mais especificamente pelas subfunções 844 (dívida interna) e 846 (dívida externa). Esta categorização visa tornar visível a disputa entre alocação de recursos voltada para políticas sociais e a destinação de fundos para o serviço da dívida. A partir desta perspectiva é possível avaliar como o fundo público é apropriado pelo trabalho ou pelo capital.

Além da adoção da segmentação funcional de Alencar Júnior, este trabalho amplia sua abordagem ao incorporar o gasto tributário como dimensão analítica separada e relevante, ainda que dentro da opacidade das informações referentes a esse tipo de gasto. No caso específico do Espírito Santo, a renúncia fiscal representa a principal rubrica de gasto nas estimativas (e não tem dados disponíveis como valores pagos ou o total de renúncia que possibilitem análise aprofundada). Para esta pesquisa, os dados referentes ao gasto tributário foram tratados em seção separada, com gráficos e quadros específicos. A exceção é o programa Fundap, que aparece nos instrumentos de orçamento e transparência como valor efetivamente desembolsado, em razão de sua natureza híbrida entre financiamento e incentivo fiscal, operacionalizado via análise de crédito pelo Bando de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes).

2.3 Notas sobre o tratamento e organização dos dados

Para garantir a consistência e a comparabilidade dos dados utilizados neste estudo, foi desenvolvido um *pipeline*² de tratamento de dados utilizando a linguagem de programação Python. O processo seguiu as etapas clássicas de ETL (Extração, Transformação e Carga), adaptadas às especificidades das fontes de dados e dos indicadores analisados. O tratamento de dados foi realizado com o auxílio das ferramentas de inteligência artificial generativa: o ChatGPT (4.0) e o Copilot.

Para a extração, os dados foram coletados de diversas fontes oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), o Ipeadata, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Portal da Transparência do Espírito Santo, além de documentos oficiais do Governo do Estado do Espírito Santo, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária

² Em outras palavras, foi desenvolvido um código que automatizou as tarefas.

Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). Cada fonte apresentou formatos e estruturas distintas, exigindo abordagens específicas para a extração eficiente dos dados.

Após a extração, os dados passaram por um processo de limpeza e padronização, que corresponde à etapa de transformação. Isso incluiu:

- **Normalização:** Todos os dados foram padronizados em termos de nomenclatura de variáveis, categorias e unidades, o que incluiu a harmonização de nomes de funções e subfunções orçamentárias, bem como a conversão, por exemplo, de formatos de datas e valores numéricos.
- **Deflacionamento:** Para viabilizar a comparação temporal de valores monetários, os dados foram deflacionados com base no IGP-DI centrado (originalmente com base 1994 = 100), tendo como novo ano de referência o de 2022. Esse ajuste foi aplicado a todas as variáveis de receitas e despesas, inclusive as estimativas do gasto tributário, originalmente expressas em Reais (R\$) a valores correntes.
- **Concatenamento e estruturação:** Os dados extraídos de diferentes anos e fontes foram consolidados em uma única planilha mestre. A consolidação foi feita com base nas variáveis comuns — ano, função, subfunção e valor — e priorizou o campo Total Pago + Restos a Pagar pagos (RAP) como medida do gasto efetivamente realizado.
- **Agrupamentos temáticos:** Para análise funcional da despesa, os dados foram agrupados em três grandes blocos:
 - a) **Gasto Social:** Inclui as funções 08 - Assistência Social, 09 - Previdência Social, 10 - Saúde, 12 - Educação, 13 – Cultura, 14 – Direitos da Cidadania, 16 - Habitação, 18 - Gestão Ambiental, 19 - Ciência e Tecnologia, 27 – Desporto e Lazer.
 - b) **Gasto Financeiro:** Engloba exclusivamente os dispêndios com o serviço da dívida pública, representados na função 28 – Encargos Especiais, mais especificamente pelas subfunções 844 (dívida interna) e 846 (dívida externa).
 - c) **Gasto Tributário (em separado):** Embora não incluído no quadro principal por não representar despesa executada, o gasto tributário foi analisado em

seção específica. No caso do Espírito Santo, ele é disponibilizado como estimativa na LDO, com destaque para o Fundap, cujo valor executado aparece no portal da Transparência do estado do Espírito Santo.

- d) **Outros Gastos:** funções não localizadas em nenhuma das outras classificações.

Subsequentemente, no processo de carga, os dados transformados foram organizados em estruturas de dados adequadas para análise e armazenados em formatos que facilitam sua manipulação e visualização, como arquivos CSV e planilhas de Excel. Essa organização permitiu a criação de painéis interativos e gráficos, que auxiliam na interpretação dos resultados.

O código-fonte completo do *pipeline* desenvolvido está disponível nos Apêndices A, B, C, permitindo a reprodução e a verificação dos procedimentos adotados. Essa abordagem assegura a transparência e a robustez da análise realizada, alinhando-se às melhores práticas em pesquisa econômica e social.

Em suma, o método utilizado no presente estudo é a do materialismo histórico-dialético, inspirado em Marx, e a metodologia é a mista, que utiliza critérios qualitativos e quantitativos. Em relação aos critérios qualitativos será constituído um movimento lógico-histórico, baseado na mobilização de categorias-chave, como Estado e fundo público, e os processos históricos do capitalismo e da economia capixaba. Em relação aos critérios quantitativos, observou-se a necessidade de realização de tratamento das informações, o que levou à criação de um processo de programação e automatização via Python. A partir do conjunto de definições aqui desenvolvidos, a pesquisa seguiu seu caminho, conforme será apresentado.

3 CAPÍTULO 2 – ESTADO, SOCIEDADE E FUNDO PÚBLICO NOS SÉCULOS XX E XXI: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E HISTÓRICAS

Este capítulo apresenta os fundamentos da crítica marxista à economia política, com foco na dinâmica do fundo público alinhada à teoria da derivação do Estado. Em um primeiro momento, abordamos, a partir do materialismo histórico-dialético, de acordo com o autor que melhor desenvolveu esse método, Karl Marx, e o elementos do contexto histórico do século XX e XXI entre Estado e Capital, fornecendo um pano de fundo que foi utilizado para a análise por estudiosos que trabalharam com essa proposta e norteará a presente pesquisa.

O primeiro diálogo será entre a perspectiva do Estado elaborada por Poulantzas e autores da teoria da derivação. A obra poulantziana busca desenvolver uma teoria política marxista que superasse as perspectivas instrumentais do Estado. Ela demonstra que este último não é um instrumento passivo a serviço de apenas de uma classe ou fração de classe, mas, sim, uma entidade que se articula diretamente com a dinâmica do Capital. É sobre esta base teórica que se sustenta parte relevante de textos clássicos da discussão do fundo público, como desenvolvidos por autores como Behring (2021) e Salvador (2010). A inspiração em Poulantzas revela o fundo público como espaço em disputa entre classes e frações de classe, sejam elas representantes dos trabalhadores ou do Capital, e, além disso, consideram-no como uma contratendência à queda da taxa de lucro.

A teoria da derivação, ao relacionar organicamente o Estado com o Capital, também se contrapõe às teorias de viés instrumental, permitindo uma compreensão do Estado enquanto uma estrutura de reprodução do capitalismo. Nessa perspectiva, há uma relação orgânica com o capital, no qual apresenta capacidade limitada de promover transformações efetivas em favor da classe trabalhadora (Caldas, 2013). A contribuição central da teoria da derivação, foi compreender o Estado de forma orgânica ao sistema capitalista. Ou seja, que ele não apenas financia ou defende o Capital, mas que também cria as condições para a perpetuação do sistema. Esse entendimento amplia o conceito de Estado, como a forma Estado, para além das formas políticas e governamentais, reconhecendo-o como uma parte fundamental do modo de produção capitalista. O presente capítulo visa aproximar a categoria fundo público com a teoria da derivação do Estado.

Já o fundo público, de acordo com Salvador (2010), envolve toda a mobilização de recursos feita pelo Estado, tendo no orçamento sua expressão mais visível. Behring (2017) ressaltava a importância do fundo público ao ciclo de reprodução do capital e da força de trabalho. Assim, ao localizar o debate da categoria teórica do fundo público no eixo da teoria da derivação, amplia-se a compreensão do fundo público, inserindo-o em um contexto no qual o Estado estabelece uma relação dialética e orgânica com o capital. Por esta perspectiva, a atuação estatal, embora pareça autônoma em relação ao Capital, é estruturalmente vinculada às suas necessidades de reprodução. Essa atuação é atravessada pelas contradições próprias do modo de produção capitalista, sobretudo as tensões entre Capital e Trabalho.

Portanto, é necessária uma introdução teórica cuidadosa para situar o fundo público e articulá-lo com a teoria da derivação. Para atingir tal objetivo o capítulo é dividido em duas seções. Na primeira, é apresentada as relações entre Estado e Política Social a partir da obra de ou inspirada em Marx. Em seguida, é realizada a discussão sobre o fundo público enquanto categoria teórica. Contudo, essa dissertação não tem por objetivo esgotar o debate, razão pela qual as discussões serão aqui apresentadas de modo sintético.

3.1 Elementos para a discussão de Estado e Política Social a partir de Marx

Embora a teoria econômica marxista esteja consolidada no livro 'O Capital', existe uma lacuna deixada por Marx no campo da teoria política. O Estado é mencionado de maneira esparsa pelo autor, sem um estudo aprofundado em relação a essa categoria. Além disso, não há consenso neste debate entre os autores do campo. Isso porque, nas obras de Marx e Engels, podemos encontrar somente pistas que, juntas, formam um esboço possível da teoria política marxista. Ao avançar nesta exposição, existem dois argumentos fundamentais que estão presentes na obra "A Ideologia Alemã", escrita entre os anos de 1845 e 1846 por Marx e Engels (2007).

No primeiro argumento, Marx e Engels (2007) identificam as determinações históricas e reais – do mundo material – como as verdadeiras responsáveis pela constituição da história, ao contrário da possibilidade de dominação do homem pelo seu próprio imaginário, conforme sugerida por Feuerbach. Marx e Engels (2007)

ênfatizam que a produção dos meios para satisfazer as necessidades humanas, que conduz a novas necessidades e a produção destas, é, sem dúvidas, o primeiro ato histórico. E, ao reproduzir diariamente a sua existência, a humanidade cria as condições necessárias para fazer a história. Com isso, o que Marx e Engels (2007) chamam de consciência (linguagem, cultura, costumes, economia), são, portanto, um produto social (Engels; Marx, 2007).

A concepção materialista da história consiste no desenvolvimento do processo real de produção a partir das necessidades materiais da vida (infraestrutura). Os diferentes estágios da sociedade civil³ são vistos como produtos do modo de produção (superestrutura), considerando sua apresentação no Estado e explicando a partir desta as diferentes formas da consciência. Em vez de buscar categorias abstratas para cada período, essa abordagem mantém-se ancorada na história real, explicando-as a partir da base material. Portanto, Marx e Engels buscam considerar o ser humano como uma criatura que surgiu na e com a história – e não fora dela ou acima dela (Engels; Marx, 2007).

O segundo argumento é decorrente do primeiro, isso porque a ideologia deixa de ser compreendida como mero reflexo das concepções filosóficas de uma época, relacionando-a com a própria reprodução da existência da humanidade, ou seja, a expressão das visões de mundo cristalizadas pelas interações sociais, políticas, econômicas e culturais. Assim, a ideologia é uma manifestação que emerge das ações dos sujeitos políticos e pode ser transformada ou perpetuada ao longo da história. Por consequência, a perspectiva de Marx enfatiza que todas as formas de consciência são produtos de relações sociais tangíveis, modificáveis apenas através da prática revolucionária, a força motriz da história (Engels; Marx, 2007).

Até aqui, destacamos nessas duas reflexões que: 1 – a história da humanidade é determinada pela reprodução da sua existência; 2 – e que a ideologia é um reflexo das interações estabelecidas entre homens e mulheres em dado período histórico. A

³ “A sociedade civil abarca o conjunto do intercâmbio material dos indivíduos no interior de um estágio determinado das forças produtivas. Ela abarca o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e, nessa medida, ultrapassa o Estado e a nação, apesar de, por outro lado, ela ter de se afirmar ante o exterior como nacionalidade e se articular no interior como Estado. A palavra sociedade civil [*bürgerliche Gesellschaft*] surgiu no século XVIII, quando as relações de propriedade já haviam se libertado da comunidade antiga e medieval. A sociedade civil, como tal, desenvolve-se somente com a burguesia; com este mesmo nome, no entanto, foi continuamente designada a organização social que se desenvolve diretamente a partir da produção e do intercâmbio e que constitui em todos os tempos a base do Estado e da restante superestrutura idealista” (Engels; Marx, 2007, p. 74)

pergunta que buscamos responder por meio desta seção é: como o Estado se comporta e manifesta no modo de produção capitalista?

Para começar a elucidar esta questão, recorreremos, primeiramente, às obras de Marx. Mas, vale ressaltar, que o autor não possui obra sobre a teoria política da mesma robustez que *O Capital* (2013), onde realiza com maestria sua crítica à economia política no nível econômico. Por isso, optamos por refazer o caminho de autores marxistas que contribuíram para preencher esta lacuna no debate do âmbito político. Qual seja, buscar os fragmentos nas publicações de Karl Marx, e de seus intérpretes, que contribuam para elucidar a atuação do Estado no capitalismo.

No arcabouço teórico de Marx observamos que a discussão está presente em momentos distintos da sua produção acadêmica. Na obra “*A Ideologia Alemã*”, escrito entre 1845-46, Engels e Marx (2007) afirmam que a propriedade privada passou por um desenvolvimento no decorrer da história até chegar à sua forma mais pura: o Capital moderno, determinado pela grande indústria e pela concorrência universal. No caso capitalista, com a emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado ganha uma condição particular, ao lado e fora da sociedade civil. Isso porque esse Estado é a forma pela qual a burguesia se organiza para garantia da sua propriedade e dos seus interesses, amalgamando a sociedade civil de uma época. E ao considerar a mediação do Estado na atuação das instituições coletivas, estas adquirem uma forma política, onde a lei parece baseada na vontade livre, separada da sua base real (Engels; Marx, 2007).

Esta reflexão é retomada no prefácio da obra “*Contribuição à Crítica da Economia Política*”, de 1859. Marx (2008) reforça a centralidade do modo de produção da vida material. Este influi no surgimento de uma superestrutura política e jurídica sobre a base econômica (real), determinando, assim, a vida social, política e intelectual humana. Em momentos diferentes da sua produção científica, Marx permanece com a mesma percepção acerca da relação interdependente entre infraestrutura e superestrutura (Marx, 2008). Como resultado, não podemos assumir um determinismo econômico sobre todos os aspectos da vida humana. Tampouco, creditar à superestrutura capacidade unilateral de promover transformações no modo de produção.

Anos antes, no livro “*18 de Brumário de Luís Bonaparte*” (cuja primeira publicação remonta a 1851), Marx (2011) reforça o papel central da luta de classes na

história, mas observa que as revoluções burguesas não fizeram mais do que aprimorar o aparato estatal para reforçar a opressão das classes, concluindo que o proletariado deve desmantelá-lo. Em 1875, o mesmo autor escreveu um documento ao grupo da social-democracia alemã em Eisenach, com duras críticas ao Programa de Gotha⁴ e defende uma ditadura revolucionária do proletariado⁵ durante a transição para uma sociedade comunista, criticando a influência de Lassalle⁶ no programa por considerá-lo um retrocesso que limita as demandas proletárias em troca de concessões governamentais (Marx, 2012).

Como já ressaltamos, embora Marx tenha estabelecido as premissas fundamentais do materialismo histórico-dialético e as bases do funcionamento do modo de produção capitalista, as poucas passagens acerca Estado não foram suficientes para desvelar o *modus operandi* desta categoria no capitalismo. Ao longo do século XX, houve uma retomada dos estudos do nível político, isto é, da superestrutura, por pesquisadores que se alinhavam à teoria marxista. O contexto histórico de transformações e mudanças no capitalismo mundial influenciou o debate das teorias do Estado, onde mostrou-se necessário apreender a sua dinâmica. Isso porque, as crises capitalistas observadas no período foram determinantes na forma de atuação do Estado, ora com maior proximidade do Capital, ora aproximando-se, também, da classe trabalhadora.

Para esta pesquisa, que, dentre os seus objetivos, busca investigar a dinâmica do fundo público, é imprescindível observar, ainda que brevemente, as reviravoltas históricas do período, com atenção especial às mudanças observadas na atuação do Estado. Assim, deixaremos este nível de abstração, para observar os fenômenos apresentados no concreto.

⁴ O *Programa de Gotha* foi um documento aprovado em 1875 durante a unificação de correntes do movimento operário alemão. Na Crítica do Programa de Gotha, Marx apontou concessões ao estatismo e à ideologia lassalliana, denunciando a superficialidade teórica e a dependência do Estado presentes no texto, ao defender que a emancipação dos trabalhadores não deveria se apoiar em subvenções estatais, mas na organização autônoma da classe (Marx, 2012).

⁵ “Entre a sociedade capitalista e a comunista, situa-se o período da transformação revolucionária de uma na outra. A ele corresponde também um período político de transição, cujo Estado não pode ser senão a ditadura revolucionária do proletariado” (Marx, 2012, p. 43).

⁶ “Lassalle sabia de cor o Manifesto Comunista, tanto quanto seus fiéis sabem os escritos sagrados que ele produz. Portanto, quando ele o falsificou de modo tão grosseiro, foi apenas com o objetivo de enfeitar sua aliança com os adversários absolutistas e feudais contra a burguesia” (*Ibidem*, p. 36).

3.1.1 *Estado, liberalismo e política social*

A ascensão da classe social comerciante no século XVII foi determinante à decadência dos regimes absolutistas europeus, marcados pela predominância do direito divino e/ou hereditário. Diante desta crise surgem teóricos contratualistas – por exemplo, Rousseau (1973), Locke (1994) e Hobbes (2003) – que se dedicaram a compreender a existência e o papel do Estado por meio da racionalidade científica. Embora os contratualistas forneçam diferentes perspectivas sobre o contrato social, todos compartilham a ideia de que o poder político legítimo deriva de um acordo voluntário entre os indivíduos. Nos três casos, desconsidera-se a relação dos indivíduos com a história, e o Estado aparece como instituição externa à sociedade, cujas ações seriam capazes de interferir no curso das relações humanas.

Hobbes (2003) defendia a maldade inata da humanidade e, por isso, o Estado nasce junto à sociedade para conter as consequências da perversidade humana, sendo que, a partir dessa leitura desenvolveu a tese do *Leviatã*. Para Locke (1994), o surgimento do contrato social ocorre para assegurar maior eficiência na aplicação das leis naturais — defesa da vida, da propriedade privada e da liberdade. O Estado, nesse caso, aparece posteriormente, em uma sociedade já em paz no estado de natureza. Em contraste, Rousseau (1973) argumentava pela bondade presumida dos homens, mas corrompida pela sociedade. O contrato social, portanto, teria o papel de preservar a liberdade natural e, simultaneamente, garantir a segurança e o bem-estar coletivo.

Thomas Hobbes era partidário dos regimes absolutistas — uma concepção em declínio — enquanto Locke e Rousseau tornaram-se expoentes da filosofia liberal. Suas teorias fornecem a base filosófica para muitas das ideias centrais do liberalismo, especialmente no que diz respeito à legitimidade do poder político, aos direitos individuais e à liberdade. No entanto, a concepção liberal afasta a necessidade de um Estado como garantidor permanente da vida social, atribuindo aos indivíduos racionais a capacidade de organização espontânea e da manutenção da ordem.

Essa transição filosófica prepara o terreno para a formulação econômica do liberalismo clássico, cujo marco é a obra de Adam Smith (1983). Smith reitera a premissa da racionalidade individual, agora estendida à esfera da produção e do consumo, para justificar a limitação da intervenção estatal na economia. O Estado

deveria atuar de forma mínima, apenas garantindo contratos, segurança e infraestrutura básica. Qualquer expansão de sua função comprometeria a liberdade individual, a eficiência dos mercados e o crescimento econômico – explicado pelo aumento da divisão social do trabalho. Ainda assim, a perspectiva clássica reconhecia a importância da atuação pública em determinadas áreas, especialmente onde o mercado não poderia operar de forma eficiente.

Essas ideias nortearam a atuação do Estado em países capitalistas até o início do século XX, quando a economia capitalista mundial entrou em colapso, com a queda da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929. Durante o período entreguerras, consolidou-se uma prosperidade frágil, sustentada pela expansão do crédito e da oferta monetária. A produção cresceu, mas sem um correspondente mercado consumidor, gerando um excedente insustentável e provocando o colapso especulativo⁷ (Hobsbawm, 1995).

Até então, a doutrina econômica dominante apoiava-se na chamada Lei de Say — que preconizava a ideia de que toda produção gera seu próprio mercado consumidor — e sustentava dois pressupostos básicos: (1) a totalidade da renda recebida no processo de produção é gasta; (2) qualquer nível de produção pode ser absorvido pela demanda. Nesses termos, a demanda jamais seria um entrave ao crescimento da oferta de mercadorias, o que justifica o liberalismo econômico e a autorregulação dos mercados (Hobsbawm, 1995).

Na direção oposta à doutrina liberal, a resposta à crise foi a prosta de maior intervenção do Estado na economia, principalmente para ativar a demanda efetiva, conforme as recomendações de John Maynard Keynes, especialmente após a publicação da Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda (1936). O New Deal (1933–1939), implementado por Franklin Roosevelt, marcou uma inflexão na política econômica: estímulo ao consumo, obras públicas, regulação do capital e maior proteção social. Isso pode afirmar sobre a queima de café no Brasil, que, segundo Furtado (2010), preconizou ideias keynesianas ao buscar manter elevado o fluxo interno do emprego e da renda. Ainda que a recuperação econômica plena tenha ocorrido apenas com a intensificação da demanda provocada pela Segunda Guerra Mundial, esse momento inaugura uma nova etapa da atuação estatal — o Estado

⁷ Recomenda-se a leitura de Galbraith (1988).

passa a ser visto como agente necessário para garantir um nível de renda compatível com o pleno emprego.

A retomada da economia capitalista no período pós-guerra foi impulsionada por uma combinação de políticas econômicas keynesianas e pelo fordismo. O keynesianismo enfatizava o estímulo da demanda agregada através de políticas fiscais expansivas e elevação dos investimentos públicos, para alcançar o pleno emprego e um nível de renda elevado. A ordem econômica internacional regulada ainda tinha lugar no acordo internacional de Bretton-Woods, que estabeleceu o padrão monetário internacional ouro-dólar, criou instituições supranacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e consolidou a hegemonia norte-americana.

Essas políticas foram complementadas pelo modelo fordista – segundo Harvey (2004), este corresponde produção e consumo em massa, que estiveram aliadas a pactos com os trabalhadores para aumento dos ganhos em torno do crescimento da produtividade, as quais também impulsionadas pelo aprimoramento da tecnologia, com o apoio do Estado. Assim, o aumento da eficiência industrial, aliado à capacidade de consumo de uma força de trabalho relativamente bem remunerada, criou um ciclo virtuoso de crescimento econômico. O modelo fordista, ao expandir-se globalmente, transformou setores inteiros, como a indústria automotiva e a construção civil, que atuaram como motores de desenvolvimento nos setores-líderes do longo padrão tecnológico da segunda revolução industrial (Hobsbawm, 1995).

A retomada da economia capitalista, apoiada pelo keynesianismo-fordismo, alimentou os chamados anos de ouro, permitindo realizações político-econômicas e a consolidação do Estado Social⁸ (Behring e Boschetti, 2006). A sua essência, cujas bases foram assentadas no compromisso entre o capital e o trabalho, reside na intervenção estatal para garantir a segurança e o bem-estar dos cidadãos, promovendo políticas sociais que asseguram, dentre outros, acesso a saúde, a educação e a previdência social.

⁸ É crucial reconhecer que o termo "Welfare State" tem origem na Inglaterra, mas não deve ser tratado como sinônimo de outros conceitos. Por exemplo, "État-Providence" na França e "Sozialstaat" na Alemanha referem-se a fenômenos distintos. Essas diferenças ressaltam a imprecisão conceitual do termo no debate sobre as políticas sociais. Por isso, o termo "Estado Social" usado neste trabalho, refere-se ao consenso político, simbolizado pela ascensão dos partidos social-democratas, que permitiu o estabelecimento de políticas sociais mais universalizadas aliado ao comprometimento do Estado com o crescimento econômico e o pleno emprego (Behring; Boschetti, 2006).

Na perspectiva keynesiana, o Estado desempenha um papel ativo na economia, regulando relações para garantir a produção e apoiar os grupos vulneráveis, como idosos, deficientes e crianças. Essa intervenção é ampliada pelo pacto fordista, que associa a produção e o consumo em massa e se materializa em acordos institucionais entre Estado, capital e trabalho — como políticas salariais vinculadas à produtividade, garantias de emprego e expansão de direitos sociais — compondo, assim, uma base política para a regulação social (Behring; Boschetti, 2006).

Contudo, para o capital, a regulação estatal é válida apenas se aumentar a taxa de lucro, justificando-se como pressuposto para a acumulação. Nesse contexto, a redistribuição dos recursos públicos é limitada a salários indiretos garantidos por políticas sociais restritas, mas essenciais ao capitalismo. A demanda sobre o Estado, dividido entre interesses do capital e necessidades sociais, revela a contradição entre forças produtivas e relações de produção, refletindo as tensões do capitalismo que o Estado busca mediar, mas não resolve completamente - principalmente em contexto após a segunda guerra, na qual se revelou uma ordem internacional bipolar, num conflito entre capitalismo e socialismo (Behring; Boschetti, 2006).

Entretanto, o sucesso desse modelo carregava em si as sementes de seu declínio. O crescimento dos anos de ouro norte-americano se deu, entre outros, com a produção de déficits gêmeos, que ocorreram no setor público e no setor externo. A crise instaurada na década de 1970 foi marcada pela estagflação e pela queda do sistema de Bretton Woods, revelando as limitações do modelo keynesiano-fordista e do pacto entre capital e trabalho no capitalismo. A produção acelerada pela alta produtividade, aliada à saturação dos mercados e ao aumento dos custos com a força de trabalho, são possíveis explicações para o fim da viabilidade econômica do modelo. Paralelamente, o sistema monetário internacional, baseado no dólar-ouro desabou, levando à desvalorização do dólar, ao padrão dólar-flexível e contribuindo para a crise econômica global.

A resposta neoliberal, que emergiu desse contexto de crise, pregava a retração do Estado, principalmente no gasto público, e a liberalização dos mercados como soluções para restaurar a acumulação capitalista. A partir daí, o Estado passou a alinhar-se mais explicitamente aos interesses do capital, reduzindo sua intervenção social e promovendo reformas que favoreceram a maior possibilidade de oferta de

bens e serviços pelo setor privado, sob argumento de aumento competitividade global e na defesa da flexibilização do mercado de trabalho (Anderson, 1995; Eichengreen, 2012; Hobsbawm, 1995).

A crise dos anos 1970 resultou no declínio do Estado intervencionista, baseado nas políticas keynesianas-fordistas, e na ascensão do neoliberalismo, que defendia a redução da intervenção estatal e a progressiva transferência da regulação para o mercado. Esse processo levou à privatização de empresas públicas, à produção de políticas de austeridade (com redução de investimentos públicos e dos gastos sociais, e aumento da regressividade tributária) e à adoção de instrumentos de política monetária calcadas no monetarismo, especialmente após o colapso do sistema de Bretton Woods. Governos como os de Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (Estados Unidos) implementaram políticas de estímulo à oferta, com redução de impostos (especialmente sobre os ricos) e desregulamentação dos mercados (inclusive o de trabalho), buscando aumentar a lucratividade empresarial e realizar o controle inflacionário da economia, via restrição da liquidez e elevação das taxas de juros (Marques; Nakatani, 2013).

O neoliberalismo representa uma fase específica do capitalismo marcada pela reafirmação do poder financeiro, especialmente norte-americano. Esse movimento foi catalisado pela crise econômica da década de 1970, que expôs as limitações das políticas keynesianas-fordistas. E ganhou novos contornos com a elevação unilateral da taxa de juros pelos Estados Unidos, em 1979. No contexto neoliberal, o Estado não desaparece, mas atua para proteger e fortalecer os interesses do capital, especialmente do setor financeiro. A hegemonia neoliberal consolidou-se a partir dos anos 1980, com a imposição de uma disciplina rigorosa sobre os trabalhadores e a promoção de políticas que favorecem a maximização dos lucros financeiros e de transferência de valor ao acionista (Duménil; Lévy, 2005).

Na década de 1980, o Consenso de Washington consolidou diretrizes neoliberais para países da América Latina, como a liberalização comercial, a liberalização financeira e as reformas fiscais, do trabalho e previdenciárias. Entretanto, a aplicação dessas medidas não levou, necessariamente, a um dinamismo econômico durante as décadas de 1980 e 1990. Esse período também foi marcado pelo crescimento contínuo dos Estados Unidos, em contraste com a estagnação global, o

que levou à emergência de teorias como a da “nova economia”⁹. Além disso, houve a vitória do bloco capitalista na guerra fria, representada pela queda do muro de Berlim. Apesar do entusiasmo inicial, as sucessivas crises financeiras e a volatilidade econômica contribuíram para o avanço e, simultaneamente, o descrédito do neoliberalismo (Marques; Nakatani, 2013).

A ascensão do Estado Social e a sua conseqüente queda e posterior substituição pelas políticas neoliberais, pode sugerir uma mera alteração nas inclinações do Estado, primeiro buscando atuar em conjunto da classe trabalhadora e, depois, abrindo mão dessa mediação e atuando mais diretamente ligada ao Capital. Por esta ótica, deixamos de avaliar a relação do Estado com o Capital, o que nos ajudaria a compreender melhor as suas manifestações, ao colocamos no centro não uma classe ou necessidade, mas a própria dinâmica do modo de reprodução capitalista. Em dado momento da história, foi necessário mobilizar recursos para arrefecer os ânimos da classe trabalhadora. Mas quando o capital é atravessado por uma nova crise financeira, estes mesmos recursos são direcionados ao sistema financeiro. Nesse sentido, devemos nos perguntar, como o Estado se manifesta no capitalismo?

3.1.2 *Elementos da teoria do Estado em Poulantzas*

A primeira compreensão de Nicos Poulantzas acerca do Estado apresentava influências do estruturalismo de Louis Althusser, cujas ideias estão publicadas na obra “Poder Político e Classes Sociais” (publicado pela primeira vez em 1968) (Poulantzas, 2019). Neste momento, o autor delineou o Estado como um espaço de reprodução das classes sociais, articulado à infraestrutura econômica. Sob essa ótica, o Estado era visto como um reflexo das necessidades do capital, desempenhando o papel de instrumento das classes dominantes. Essa visão, contudo, refletia um entendimento ainda simplificado, onde o Estado era percebido como um mero veículo da vontade do Capital (Poulantzas, 2019).

A ruptura com essa perspectiva ocorreu ao final da década de 1970, marcada pelo avanço das políticas neoliberais, que tirou o protagonismo do Estado Social.

⁹ Sobre a Nova Economia Institucional, sugere-se: BARBOSA, M. A.; CARVALHO, F. C. *Uma nova perspectiva teórico-analítica para as mudanças estruturais: a Nova Economia Institucional (NEI)*. **Revista CADE**, São Paulo, v. 11, p. 142–151, 2012.

Poulantzas passa a questionar as visões instrumentalista do Estado, que atribuíam a ele uma atuação passiva, determinada pelas condições de reprodução do capital ou pela classe dominante. Este é conceito de autonomia relativa da superestrutura em relação à infraestrutura. Em busca da superação dessas leituras, o autor identifica que o Estado é dotado de uma autonomia que o permite mediar a luta de classes e articular interesses das diferentes frações de classe. Mas esta constitui apenas uma autonomia relativa, que não implica em independência total da base real (Poulantzas, 2019).

Por essa perspectiva, Poulantzas (2019) busca demonstrar que os conceitos políticos devem ser analisados em nível de abstração diferente da base econômica. Por isso, o autor argumenta que a análise do Estado deve reconhecer sua especificidade política como pré-requisito para conceitos científicos. Mas o autor não nega a relação entre as formas políticas e a sociedade burguesa, mas considera a obra magna do Marx, O Capital, uma análise do nível econômico – a infraestrutura – enquanto a superestrutura seria o nível de abstração do político. Essa é a essência da ideia da autonomia relativa do Estado em relação ao Capital, na qual para se ter um nível de abstração do político, a superestrutura não poderia funcionar como reflexo da base econômica.

Para Poulantzas (2019), a especificidade do político não pode ser subsumida nas relações de produção, pois é necessário entender o Estado como uma entidade que, embora condicionada pela base econômica, possui uma lógica própria que reflete a condensação das relações de força entre as classes. A partir dessa nova compreensão, Poulantzas (2019) redefine a luta de classes como um processo que não se limita à esfera econômica, mas que está inscrito na materialidade institucional do Estado. Assim, este não é apenas um campo de reprodução das relações capitalistas, mas também um espaço onde se desenvolvem as contradições entre as classes. Então, o autor concebe o Estado como uma condensação das relações sociais, onde as lutas de classe se manifestam e se materializam, refletindo a dinâmica entre as classes dominantes e dominadas (Poulantzas, 2019).

Para entender a dinâmica da luta de classes no Estado, Poulantzas (2019) faz uma análise do poder. O autor propõe que o poder estatal não é uma simples extensão da dominação econômica, mas sim uma relação social que se manifesta através das instituições estatais. O poder, nesse contexto, é a capacidade de determinadas classes de impor seus interesses através do Estado, o que implica que a posição de

uma classe dentro do Estado é crucial para determinar seu poder efetivo. Essa concepção desafia a visão reducionista que vê o poder como algo externo ao Estado, mostrando que ele é intrinsecamente ligado à posição ocupada pelas classes.

Contudo, Poulantzas (2019) reconhece que o Estado, apesar de sua autonomia relativa, continua a ser permeado por contradições internas. Embora represente os interesses do bloco no poder¹⁰, o Estado não é monolítico. Este é atravessado por conflitos e tensões que refletem a luta de classes em seu interior. As demandas das classes dominadas, embora possam emergir ocasionalmente no cenário político, são frequentemente neutralizadas ou revertidas, evidenciando a natureza contraditória do Estado capitalista.

Essa complexidade inerente ao Estado levanta questões sobre as limitações da teoria de Poulantzas. Embora sua concepção do Estado como uma relação social ofereça uma análise rica e detalhada das dinâmicas de poder, sua separação entre o Estado e a economia abre margem para críticas. A visão de que o Estado possui uma lógica própria, desvinculada do processo de acumulação de capital, será desafiada na teoria da derivação do Estado. Essa corrente, ao criticar a autonomia do Estado defendida por Poulantzas em “Poder político e classes sociais” (2019), busca reintegrar a análise do Estado ao estudo das contradições do capital, especialmente em seu processo de acumulação, apontando para uma compreensão mais integrada e dialética do papel do Estado na reprodução das relações capitalistas (Jessop, 2009)

O próprio autor, ao atualizar sua discussão em “O Estado, o poder e o socialismo”, publicado pela primeira vez em 1978, (Poulantzas, 1985) vê o poder como a capacidade das classes de impor seus interesses através do Estado, sendo que a posição de uma classe dentro deste é crucial para determinar seu poder efetivo. Ele destaca que todos os agentes são continuamente influenciados pelo poder, resultando em um Estado que serve como arena tanto para as classes dominantes quanto para as dominadas, refletindo as complexas relações de classe e forças sociais em sua função de organizar lutas políticas e sociais.

Segundo Jessop (2009), o brilhantismo do autor grego reside em perceber o Estado como uma relação social, ao invés de colocá-lo como uma casca vazia, como faz os contratualistas. Mas, embora convicto de ter completado a teoria política

¹⁰ Segundo Poulantzas (1977) o bloco no poder é constituído por uma unidade contraditória entre classes e frações de classe que são dominantes, articuladas em torno de uma fração hegemônica que instrumentaliza o Estado para consolidar consentimento e dominação no capitalismo.

marxista, as contribuições de Poulantzas não eram consensuais. Para Holloway e Picciotto (1978), Poulantzas faz uma análise do Estado por meio de uma investigação das classes sociais, onde o nível de abstração é o da política, que está separado da esfera econômica. Dessa forma, desenha-se uma teoria do Estado que, segundo o autor, não dialoga com as categorias do materialismo histórico-dialético.

Caldas (2013) reforça que a segmentação dos campos político e econômico contraria a perspectiva teórica do debate derivacionista. Segundo Holloway e Picciotto (1991), para construir uma teoria materialista do Estado, seria necessário entender quais são as relações de produção capitalistas que justificam a separação das formas política e econômica, ou ainda, “O que na dominação de classe na sociedade capitalista (a relação de capital) gera a 'forma fantástica' do Estado, fazendo-o parecer separado do processo imediato de produção?” (Holloway; Picciotto, 1991, p. 78, tradução nossa)¹¹. Esse é o questionamento que norteia o pensamento alemão da teoria da derivação do Estado, que será apresentado na seção a seguir.

3.1.3 Teoria da Derivação do Estado

A escola da derivação, surgida na década de 1970 com um grupo de Marxistas da Alemanha Ocidental, propõe localizar o Estado como uma forma da relação capitalista, que é também uma manifestação histórica específica de dominação de classe. No entanto, Holloway e Picciotto (1991) ressaltam que essa relação deve ser vista como materialista histórica, não apenas lógica, evitando reduzir o Estado à lógica do capital.

O debate derivacionista emergiu em um momento histórico marcado: 1 - pela crise do Estado Social, que questionou a capacidade do Estado de gerir crises e moldar a sociedade em benefício do capital; 2 – pela crise da coalizão social-liberal, que expôs os limites dos governos reformistas em implementar mudanças significativas; 3 – pelo fracasso do movimento estudantil em se conectar com os trabalhadores, em 1968, levantando dúvidas sobre a base material das possibilidades do reformismo e sua capacidade transformadora da realidade. Esses desafios

¹¹ “What is it, then, about class domination in capitalist society (the capital relation) that generates the 'fantastic form' of the state, that makes the state assume a form apparently separated from the immediate process of production?” (Holloway; Picciotto, 1991, p. 78).

destacam a relevância e a profundidade do debate sobre a natureza e os limites do Estado capitalista (Holloway; Picciotto, 1978).

A análise teórica da escola da derivação do Estado foi inspirada jurista russo Evgeny Pashukanis (2017), cujo trabalho "A Teoria Geral do Direito e o Marxismo" (publicada pela primeira vez em 1924) é fundamental para entender a intersecção entre o direito e o capitalismo. Pashukanis propôs aproximar a forma direito¹² e a forma mercadoria¹³, colocando as categorias jurídicas sob uma análise pelo método do materialismo histórico às categorias jurídicas (Hirsch, 1978; Pashukanis, 2017).

O entendimento do direito como um sistema de normas universais e objetivas foi rejeitado por Pashukanis. Para o autor russo, o direito é uma forma de relação social que aparece da divisão econômica entre aqueles que possuem a propriedade dos meios de produção e aqueles que não as possuem. Esta perspectiva crítica abriu novos caminhos para a análise do Estado e do direito no contexto capitalista, destacando a interdependência entre as estruturas econômicas e jurídicas (Caldas, 2013; Hirsch, 1978, Pashukanis, 2017).

Pashukanis (2017) argumenta que, assim como a mercadoria é a célula econômica básica do capitalismo, o direito é a célula social básica do Estado capitalista. Ele propôs que o direito, de forma análoga à mercadoria, possui uma forma específica que se desenvolve a partir das relações de produção capitalistas. Ainda para o mesmo autor, o direito não é simplesmente um conjunto de regras ou leis, mas uma relação social que reflete a divisão econômica entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção. Esta visão do direito como parte da superestrutura do Estado é fundamental, para entender como as relações jurídicas são moldadas pelas relações de produção capitalistas.

O autor sugere que o direito surge da necessidade de regular e legitimar as relações de propriedade e troca no capitalismo. Pashukanis (2017) argumenta que o direito é uma forma que cristaliza as relações sociais de produção, garantindo a continuidade e a reprodução dessas relações. Dessa maneira, o direito serve para

¹² Pashukanis (2017) compreende a forma jurídica como uma relação social entre sujeitos proprietários de mercadorias, portanto, determinada pelo modo de produção capitalista, evidenciando o caráter de classe do Estado e do Direito. Em termos do seu conteúdo, podemos identificar a forma jurídica no conteúdo das leis ou normas, por exemplo.

¹³ "O reino das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece [*erscheint*] como uma "enorme coleção de mercadorias", e a mercadoria individual, por sua vez, aparece como sua forma elementar" (Marx, 2013, p. 113).

manter a ordem social necessária para a acumulação de Capital, funcionando como uma ferramenta de controle e dominação que perpetua as relações de exploração. Entretanto, Pashukanis (2017) também era crítico da concepção oficial do regime de Stalin na União Soviética, que via o direito como um instrumento de violência acima das vontades individuais que expressa as vontades de uma classe. O autor defendida a extinção do direito da transição para o socialismo, o que levou a conflitos com o regime stalinista. Em vez disso, Pashukanis (2017) propõe que o direito deve ser entendido a partir das suas manifestações concretas na vida social e econômica, refletindo a lógica particular do Capital (Caldas, 2013)

De forma análoga, a teoria da derivação argumenta que o Estado deve ser entendido diretamente a partir das contradições do Capital. Segundo esta perspectiva, o Estado é uma forma (forma Estado) necessária que emerge da dinâmica do Capital, não podendo ser separado do seu processo de acumulação (Holloway; Picciotto, 1978). Isto implica que o Estado não pode ser visto como uma entidade autônoma, mas sim como uma forma que surge da própria lógica do Capital – portanto, derivado dele –, sendo uma extensão das relações de produção capitalistas, que desempenha um papel essencial na manutenção dessas relações e na facilitação do processo de acumulação (Mathias; Salama, 1983).

Nakatani (1987) situa Capital e Estado no mesmo nível de abstração e afirma, portanto, que do ponto de vista analítico eles não podem ser separados. O autor argumenta que a função do Estado está inerentemente ligada às necessidades do Capital, sendo uma resposta às contradições do processo de acumulação. Assim, o Estado não pode ser visto como um simples instrumento da classe dominante, mas como uma forma que reflete e responde às dinâmicas do capital. Ele atua como garantidor das condições necessárias para a reprodução das relações de produção capitalistas. Essa intervenção pode incluir desde a regulação do mercado e a implementação da política econômica até a repressão de movimentos sociais que ameaçam a ordem estabelecida. Ao fazer isso, o Estado assegura que as contradições do capitalismo que tendem a levar a crises, não levem, necessariamente, ao colapso do sistema, mas sim à sua contínua adaptação e reorganização.

Nos rascunhos de Feuerbach e História, Marx e Engels (2007) argumentam que na divisão do trabalho, observa-se a contradição entre o interesse individuais e coletivos. Os autores ressaltam que este último existe, na realidade, a partir da

dependência mútua dos indivíduos submetidos à divisão do trabalho, e não como uma simples representação do interesse geral:

é precisamente dessa contradição do interesse particular com o interesse coletivo que o interesse coletivo assume, como Estado, uma forma autônoma, separada dos reais interesses singulares e gerais e, ao mesmo tempo, como comunidade ilusória, mas sempre fundada sobre a base real [*realen*] dos laços existentes em cada conglomerado familiar e tribal, tais como os laços de sangue, a linguagem, a divisão do trabalho em escala ampliada e demais interesses – e em especial, como desenvolveremos mais adiante, fundada sobre as classes já condicionadas pela divisão do trabalho, que se isolam em cada um desses aglomerados humanos e em meio aos quais há uma classe que domina todas as outras (Marx; Engels, 2007, p.37).

No entanto, é importante ressaltar que o Estado não é o próprio Capital e não está envolvido diretamente no seu processo de reprodução, havendo apenas um vínculo orgânico. Nesta relação, enquanto capitalista coletivo ideal, o Estado tem sua essência derivada da categoria do Capital e as suas intervenções visam satisfazer essas necessidades, mas diferenciando-o dos capitais individuais. Esta é uma consequência da generalização das mercadorias no capitalismo que resulta na fetichização¹⁴ das relações sociais. Por isso, o Estado vai aparecer como uma entidade superior às classes sociais. Entretanto esta fetichização também implica que o Estado representa os interesses gerais do Capital, funcionando como uma abstração real que se materializa na forma de regime político dentro da luta de classes (Mathias; Salama, 1983).

Será através da ideologia que o Estado legitima e naturaliza as condições necessárias da acumulação. Logo, não podemos considerar a ideologia como uma superestrutura independente, mas sim parte integrante do ciclo de reprodução do capital (Mathias; Salama, 1983). Nesse contexto, a existência do Estado depende da reprodução das relações de exploração capitalista, moldando as suas atividades por meio dessa necessidade de assegurar a acumulação. Por consequência, a análise do Estado e suas limitações deve começar pela observação do processo de acumulação e suas contradições (Hirsch, 1978; Engels e Marx, 2007).

¹⁴ “Já a forma-mercadoria e a relação de valor dos produtos do trabalho em que ela se representa não tem, ao contrário, absolutamente nada a ver com sua natureza física e com as relações materiais [*dinglichen*] que dela resultam. É apenas uma relação social determinada entre os próprios homens que aqui assume, para eles, a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas. Desse modo, para encontrarmos uma analogia, temos de nos refugiar na região nebulosa do mundo religioso. Aqui, os produtos do cérebro humano parecem dotados de vida própria, como figuras independentes que travam relação umas com as outras e com os homens. Assim se apresentam, no mundo das mercadorias, os produtos da mão humana. A isso eu chamo de fetichismo, que se cola aos produtos do trabalho tão logo eles são produzidos como mercadorias e que, por isso, é inseparável da produção de mercadorias” (Marx, 2013, p. 147)

Segundo Hirsch (1978), contradições na acumulação, especialmente a tendência de queda da taxa de lucro (TQTL), são a força motriz por trás do desenvolvimento do Estado. Esta tendência não pode ser dada como uma lei puramente econômica, mas como uma relação social atravessada pela luta de classes, que força o capitalismo a reorganizar suas relações de produção. Portanto, a compreensão do desenvolvimento do Estado passa pela mobilização das contratendências à TQTL, que refletem a necessidade contínua de reorganização do modo de produção capitalista (Hirsch, 1978; Marx, 2017). A seção 3.2 do presente estudo será dedicada a desenvolver este aspecto, uma vez que o fundo público surge como uma das formas de contratendência à TQTL, tornando-se, eventualmente, indispensável à reprodução do Capital, especialmente no capitalismo contemporâneo.

3.1.4 Teoria Marxista do Estado: um balanço entre Poulantzas e a escola da derivação

Poulantzas (1985) reformula sua compreensão acerca do Estado em busca de uma via democrática ao socialismo. A partir da década de 1970, período em que sua obra foi escrita, alastrou-se mais uma crise capitalista, que provocou o declínio do Estado Social. Este foi o marco de transição à nova fase de acumulação capitalista, liderada pelo mercado financeiro, em especial, pelo seu componente especulativo. Nele, o baixo retorno dos investimentos produtivos levou a uma fuga do Capital para a esfera financeira, especialmente na forma do capital fictício¹⁵ (Marques; Nakatani, 2008). O mundo das finanças globalizadas é marcado por crises financeiras constantes, que podem ser atribuídas ao volume elevado de créditos sobre a produção futura e a busca por resultado das aplicações financeiras, tendo como relevantes atores, por exemplo, grandes conglomerados financeiros e os fundos de pensão (Chesnais, 2005). A primazia da finança no capitalismo contemporâneo e a busca por futura mais-valia exacerbam as contradições do sistema, que encontram na

¹⁵ “O capital fictício é, portanto, a forma de capital cujo valor deriva de um fluxo de renda correspondente a um capital já realizado, sobre a qual se aplica uma taxa de juros, de forma que o proprietário do capital começa a ganhar uma remuneração sem contrapartida em capital produtivo. Dessa forma, o desenvolvimento do capital fictício, caracterizado por diversos instrumentos financeiros como as ações e títulos públicos, por exemplo, dissimula ainda mais as conexões com o processo real de valorização do capital, consolidando a imagem de que ele se valoriza por si mesmo, nas transações de compra e venda especulativas” (Sabadini, 2011, p. 246-247).

intensificação a exploração da força de trabalho a saída para retomada do lucro (Marques; Nakatani, 2008).

A fonte limitada de financiamento do Estado Social foi um dos principais problemas em países que encontram diferentes percalços, a depender de fatores históricos e estruturais específicos de cada formação social. Em países capitalistas desenvolvidos, a tributação progressiva sobre altas rendas foi a saída adotada para sustentar o Estado Social (Behring; Boschetti, 2006). O Estado Social retirou das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho. Assim o Estado Social buscou a redistribuição de renda por meio dos recursos do fundo público e tornou-se, no período inicial deste modelo, pedra fundamental do modo de produção capitalista na esfera econômica e na garantia do contrato social (Salvador, 2008).

Por outro lado, no Brasil, não foi efetivamente estabelecido um EBE, nem uma forma plena de keynesianismo político-econômico, semelhante ao observado em nações de capitalismo avançado. As profundas disparidades sociais no país obstaram a realização de políticas sociais de alcance universal (Faleiros, 1991). Apesar da ausência do Estado Social consolidado no país, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu mecanismos de financiamento às políticas sociais, em especial a seguridade social, à saúde e à educação (Alencar Júnior, 2018). A CF/88 buscou combater as perversas heranças históricas da economia brasileira – em contraponto às atrocidades do regime autoritário – ainda que tardiamente em relação a países desenvolvidos, que após a crise da década de 1970, progressivamente desmontaram seu Estado Social e viu aumentar a presença do neoliberalismo.

Lamentavelmente, a implementação da CF/88 ocorreu em um momento de relevante ascensão do Consenso de Washington¹⁶, que pressionou para uma redução drástica dos investimentos em políticas sociais e prevalência do neoliberalismo em países em desenvolvimento, especialmente na América Latina (Lobato, 2016).

Certamente, outros problemas também desempenham um papel: à medida que a crise se aprofunda em meados dos anos 1970 e a política do Estado se torna mais repressiva, questões sobre a funcionalidade da ação estatal e a natureza repressiva do Estado ganham mais destaque. No entanto, o debate

¹⁶ Conjunto de recomendações econômicas elaboradas pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e pelo Tesouro americano. Segundo Fiori (1995), “um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado, hoje, pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo mundo”.

que reproduzimos aqui se concentra principalmente nos limites da ação estatal e nas ilusões em torno do poder do Estado. (Holloway; Picciotto, 1978, p. 16, tradução nossa)¹⁷.

Com isso, observamos uma mudança, um certo jogo de cintura que o Estado sofre para cumprir o seu papel no processo de acumulação. A contraposição entre a lógica do capital e a luta de classes cria uma falsa polaridade. A lógica do capital é a expressão da luta de classes na sociedade capitalista. Portanto, não é possível promover uma análise do Estado através luta de classes e ignorar a essência da luta de classe. Isto resulta em uma análise incompleta do Estado, caracterizando o reformismo. No entanto, é igualmente problemático reduzir a análise do Estado à sua essência, incorrendo no mesmo paradigma da instrumentalização, mas pelo Capital. Portanto, o desenvolvimento social deve ser compreendido através de uma interação dialética entre forma e conteúdo – essência e aparência, evitando simplificações que podem obscurecer a complexidade das relações capitalistas (Holloway; Picciotto, 1978). Esta aproximação da categoria fundo público com a escola da derivação nos possibilita enxergar as limitações da atuação Estado, que no modo de produção capitalista também está comprometido com o processo de acumulação.

3.2 Elementos para a discussão do fundo público

O materialismo histórico-dialético conduz a nossa investigação através da observação do modo de produção, em nosso caso, o capitalismo, para compreensão da forma Estado. Como sabemos, o fundo público representa toda a mobilização de recursos do Estado (Salvador, 2010; Behring, 2017), portanto, é fundamental que possamos entender a dinâmica ao qual o Estado está colocado. E ao situar o Estado como elemento orgânico do ciclo de reprodução do capital, ao invés de uma estrutura externa, acima e/ou lado, assume-se que não é possível interpretar as suas movimentações como resultado da vontade de uma classe ou fração de classe. Dentre as atribuições do Estado, o fundo público representa a mobilização de recursos financeiros para atender demandas da sociedade, desde que coerentes com as necessidades do capital. Por isso, em dado momento da história, o Estado Social

¹⁷ “Certainly there are other problems which play a role: as the crisis grows deeper in the mid-seventies and the state’s policy becomes more repressive, the problems of the functionality of state action and the repressive nature of the state come more to the fore, but most of the debate which we reproduce here is concerned with the limits to state action and the basis of illusions in the power of the state” (Holloway; Picciotto, 1978, p. 16).

social esteve vigente, contribuindo para a promoção de certa coesão social. Em seguida, a constituição do neoliberalismo recrudescer a atuação social do Estado, priorizando o direcionamento dos recursos para salvaguardar interesses do setor financeiro.

Portanto, a avaliação do orçamento público capixaba, objeto da presente pesquisa, não propõe, apenas, uma investigação técnica acerca da alocação e execução dos recursos estatais. Busca-se evidenciar elementos estruturais que orientam o fundo público como expressão das contradições do modo de produção capitalista. Trata-se de uma análise que parte da totalidade social para compreender como o orçamento se configura como mediação entre as necessidades sociais e as exigências da acumulação, assumindo diferentes formas.

3.2.1 Fundamentos da acumulação capitalista e fundo público

No livro I de “O Capital”, Marx explica a esfera produtiva do capitalismo, desmembrando cada célula do sistema até chegar ao ciclo de reprodução do Capital, dado por $D - M - D'$. Neste nível de abstração (essência) não há interferência da circulação (aparência), portanto, fenômenos como a concorrência, alterações nos preços das mercadorias, velocidade de circulação ou tempo de produção dessas mercadorias são meras menções, elementos abstraídos pelo autor, ainda que momentaneamente. A partir dessa proposta, foi possível compreender a essência da origem do lucro como resultado do excedente não pago à força de trabalho – a mais-valia (Marx, 2013).

Mais adiante, ainda no Livro I, a composição orgânica do Capital (COP) aparece como um desdobramento da esfera produtiva e é expressa pela razão entre Capital constante (meios de produção) – trabalho morto já incorporado – e Capital variável (força de trabalho) – trabalho vivo. Ora, se o capitalista acredita que este excedente produzido é uma remuneração ao Capital adiantado, que brota magicamente, é preciso desvelar esse processo em sua essência. Em uma tentativa desses capitalistas aumentarem sua riqueza na esfera da produção, bem como aumentar a extração de mais-valia (absoluta ou relativa) diversas medidas ocorrem para elevar a produtividade: redução dos salários, alteração das forças produtivas,

aumento da intensidade do trabalho, diminuição da jornada de trabalho, entre outras, aumentando a composição orgânica do Capital (Marx, 2013).

A alteração das forças produtivas impacta com peso significativo o Capital constante, especialmente o Capital fixo, aumentando progressivamente a COP. Isso ocorre porque o aumento do Capital constante não é acompanhado por um aumento proporcional do Capital variável, embora seja observado o seu crescimento em termos absolutos (Marx, 2013). Como sabemos, o trabalho vivo, por meio da mobilização do capital variável (ou força de trabalho), é o único capaz de criar valor novo, mas o aumento da produtividade do trabalho significa que uma quantidade menor dele movimentará uma massa crescente de produção de mercadorias. Assim, haverá relativamente menos valor novo adicionado a cada mercadoria, que terá, por consequência, a diminuição da mais-valia – a parte não paga ao trabalhador do trabalho vivo. Portanto, o lucro é a mais-valia que emerge de todas as partes do Capital, segundo a compreensão invertida do capitalista (Cário, 1989; Marx, 2012).

Do ponto de vista individual, essas medidas elevam o valor de troca, mas, na totalidade, não. Isso ocorre porque, com a diminuição do Capital variável e a expansão do Capital constante da produção, há uma redução na criação de valor novo, ou seja, do próprio excedente. A taxa de mais-valia, que representa a proporção de mais-valia com relação ao Capital variável, aumenta. Na direção contrária, a taxa de lucro, que é dada em proporção ao Capital total ($K_c + K_v$), diminui (Marx, 2013; Marx, 2017). Se os aumentos da produtividade que resultam em diferentes taxas mais-valias não constituem novo excedente na perspectiva da totalidade, cada novo ciclo do Capital possui recursos relativamente menores para expansão da riqueza. Em meio a estes impasses não solucionados no livro I, adentramos a esfera da circulação, onde a mais-valia produzida é realizada com outra roupagem, o lucro (Marx, 2013).

O lucro é uma categoria que aparece somente na superfície, na esfera da circulação – dado pela diferença do preço de venda e custo de produção da mercadoria - portanto, não pertence à origem da riqueza. Diferente da mais-valia, os preços são determinados pelas condições de oferta e demanda, entre outros fatores. Então, uma mercadoria poderá ser vendida a preços intermediários, distintos do preço de custo, desde que não haja prejuízo à realização do excedente (Marx, 2017). O problema reside na relação entre o preço de custo e o lucro, onde há o falseamento da mais-valia que, ao transfigurar-se em lucro, é dada como um excedente inesperado,

surgido na venda, sem que se demonstre a sua verdadeira origem na produção. O excedente seria uma remuneração ao Capital adiantado (preço de custo), quando observado da aparência.

Partindo deste preâmbulo, está pavimentado o caminho para compreensão da lei de tendência à queda da taxa de lucro. Marx (2013) argumenta que o aumento da composição orgânica do Capital leva a uma diminuição relativa do valor gerado pelo trabalho no processo de produção da mercadoria. Isso ocorre porque, apenas o trabalho vivo é capaz de criar valor novo. As mudanças na estrutura produtiva diminuem a parcela de valor que o trabalho adiciona à mercadoria em comparação com os meios de produção (Cário, 1989). O aumento da composição orgânica do capital — ou seja, o crescente investimento em capital constante (máquinas, equipamentos e tecnologia) em detrimento do capital variável (força de trabalho). À medida que os capitalistas buscam melhorar a produtividade e reduzir custos, a maior parte dos recursos é direcionada para o capital constante, o que leva a uma redução na participação do trabalho vivo, que é a fonte da mais-valia. Como resultado, a taxa de lucro tende a cair, já que, para manter a rentabilidade, seria necessário que a mais-valia acompanhasse proporcionalmente o aumento do capital investido (Marx, 2017).

É importante estar atento às perspectivas geral e particular ao analisar a tendência de queda da taxa de lucro. Sob a perspectiva geral, essa tendência é uma característica intrínseca do modo de produção capitalista. Do ponto de vista particular, algumas mercadorias até podem apresentar taxas de lucro crescentes, ainda que temporariamente. No entanto, a concorrência tende a equalizar essas taxas de lucro. Da mesma forma, a massa de lucro pode crescer por períodos mais longos ou mais curtos, variando entre diferentes mercadorias (Marx, 2017).

Essa dinâmica subjacente explica a tendência de queda da taxa de lucro, exacerbada pela superacumulação de capital. A superacumulação é vista como um indicador de crises de valorização, onde o Capital não consegue encontrar campos lucrativos para novos investimentos. Isso evidencia as contradições internas do sistema capitalista, que, ao buscar a maximização dos lucros, acaba por comprometer as próprias condições necessárias para perpetuação da valorização do capital. Em última instância, a tendência da queda da taxa de lucro, numa perspectiva lógica, pode levar ao ocaso do processo e valorização do capital.

A tendência à queda da taxa de lucro pode ser entendida como uma teoria das crises, onde a proporção de lucro em relação ao Capital investido diminui ao longo do tempo. Conforme indicado por Marx (2017, p. 289), o “verdadeiro obstáculo à produção capitalista é o próprio capital”. Para combater essa tendência, o sistema utiliza diversos mecanismos (Marx, 2017; Oliveira, 2013), como:

- Aumento do grau de exploração da força de trabalho;
- Compressão do salário abaixo do seu valor;
- Barateamento dos elementos do Capital constante;
- Aumento da superpopulação relativa;
- Aumento do comércio exterior;
- E aumento do Capital acionário.

Quando a rentabilidade do capital diminui, o sistema entra em um ciclo de superacumulação, onde o excesso de capital não consegue se valorizar adequadamente. Esse excesso leva a uma desaceleração da acumulação e, eventualmente, a uma crise. Durante esses períodos, o capital financeiro¹⁸ tenta compensar a queda do capital produtivo, investindo em capital fictício — como derivativos, outros ativos financeiros e o sistema da dívida pública — para gerar lucros onde o capital produtivo já não consegue mais gerar rentabilidade. Embora o capital fictício possa adiar a crise, ele também cria instabilidades (Marques; Nakatani, 2013). Por exemplo, a crise de 2008 evidenciou como o sistema financeiro se descolou da produção real, gerando uma bolha especulativa que gerou uma crise profunda na economia global e reduziu a rentabilidade do capital, sobretudo o produtivo. No entanto, essa solução gerou novas instabilidades, como o aumento das bolhas financeiras e o agravamento das crises. Quando essas bolhas explodiram, o capital fictício foi desvalorizado, expondo a falência do modelo financeiro e a insuficiência da produção real para sustentar o sistema econômico (Carcanholo, 2011).

¹⁸ Capital bancário: refere-se ao capital que circula na esfera financeira por meio dos bancos, responsável por operações de crédito, intermediação e pagamentos. Não se confunde com o capital produtivo, pois atua predominantemente na circulação monetária. Mercado financeiro: é o espaço institucional onde ocorrem as transações de ativos financeiros (ações, títulos, derivativos), podendo envolver tanto capital bancário como capital fictício. Ele conecta poupadores e investidores, mas não se limita ao conceito marxista de capital financeiro. Capital financeiro: é a fusão do capital bancário com o capital industrial, formando uma nova oligarquia que controla simultaneamente crédito e produção, com capacidade de coordenar investimentos e exercer domínio econômico e político (Sabadini, 2013).

As crises são um mecanismo necessário dentro da dinâmica do capitalismo, um processo de destruição de capital, que permite que o sistema se reestruture e restaure a rentabilidade. A persistente desvalorização do capital é uma característica intrínseca ao capitalismo, onde as crises funcionam como uma válvula de escape, eliminando unidades de capital obsoletas e restabelecendo temporariamente o equilíbrio da rentabilidade. No entanto, essa reestruturação ocorre sempre com custos sociais e econômicos elevados, exacerbando as desigualdades e as contradições do sistema (Marques; Nakatani, 2013). A financeirização, que pode ser entendida sumariamente no momento histórico em que a acumulação de Capital se move cada vez mais em direção à esfera financeira, como pode adiar o impacto da queda da taxa de lucro, mas também cria instabilidades, culminando em crises financeiras. Assim, as crises não são acidentes do sistema, mas sim resultados inevitáveis dessa dinâmica de acumulação e destruição de capital (Carcanholo, 2021; Marques; Nakatani, 2013).

Como observado pelos autores Marques e Nakatani (2013), a financeirização da economia, marca do período neoliberal, intensificou a desnacionalização da economia, com um aumento significativo nos fluxos de capitais especulativos e de derivativos financeiros. Esses fluxos não se restringem mais apenas às economias centrais, mas afetam também as economias periféricas, como o Brasil, que passaram a ser mais vulneráveis a crises financeiras globais, especialmente após o processo de abertura das economias latino-americanas, a partir da década de 1990. Economias periféricas, ao se integrar a essa economia globalizada e financeirizada, tornam-se mais dependentes do capital especulativo parasitário¹⁹, mas sem conseguir controlar as flutuações do capital especulativo, levando à fuga de capitais e à instabilidade cambial. As economias emergentes, como o Brasil, enfrentam o dilema de tentar se integrar a um sistema financeiro global, que não apenas mascara a queda da taxa de lucro nos países centrais, mas, também, amplifica a desigualdade e a instabilidade global (Marques; Marques; Nakatani, 2013).

A atual predominância do capital fictício, embora relativamente independente, interfere diretamente na dinâmica da acumulação, ao deslocar o capital produtivo para

¹⁹ “O capital especulativo parasitário resultaria da conversão da forma autonomizada do capital a juros ou capital portador de juros, quando este ultrapassa os limites do que é necessário para o funcionamento normal do capital industrial. Sua lógica especulativa própria chega a contaminar até mesmo as funções produtivas, autonomizadas ou não, e, assim, o que constituía capital industrial se converte em capital especulativo. Este, como síntese dialética do movimento de suas formas funcionais, tem o capital especulativo parasitário como polo dominante.” (Carcanholo; Nakatani, 1999).

a esfera financeira, agravando as condições de trabalho e de vida da população (Sabadini, 2011). A seção a seguir busca situar o papel central do fundo público como mecanismo compensatório, diante desse movimento que não só acentua a queda tendencial da taxa de lucro do capital produtivo diante da financeirização, para mitigar as crises capitalistas.

3.2.2 *Fundo público enquanto categoria teórica*

Diante desta breve introdução à crítica da economia política, podemos adentrar na discussão do fundo público. Em Marx, o fundo público é uma categoria pouco desenvolvida. No *Capital* livros I e II, Marx apresenta o fundo público com funções limitadas, ainda que indispensável à reprodução ampliada do Capital no século XIX. Vamos encontrar uma discussão mais aprofundada em autores brasileiros, a partir da década de 1990. Francisco de Oliveira (1998) foi o precursor deste debate e compreende o fundo público como uma unidade dialética, onde a lógica pública do Estado se entrelaça com a lógica dos capitais, de natureza privada. Para o autor brasileiro, essa interação é o amálgama que sustenta tanto a produção quanto a reprodução do valor no capitalismo.

Segundo Oliveira (1998), o Estado Social impõe um novo padrão de financiamento do Estado, que já é um reflexo da mudança na manifestação do fundo público na fase do capitalismo pós-guerra. Desta forma, o fundo público atua como um elemento essencial na reprodução do capital e da força de trabalho, sendo objeto de disputa entre as classes sociais. O autor acrescenta que o fundo público também é um espaço de disputa na luta de classes. A classe trabalhadora busca garantir que os recursos públicos financiem suas necessidades, expressas nas políticas sociais. Enquanto, o Capital, utilizando sua hegemonia, assegura a participação do Estado em sua reprodução. Behring (2022) endossa estas reflexões de Oliveira (1998) e acrescenta que a dinâmica reflete as contradições do capitalismo, onde o fundo público transforma-se em um espaço das lutas de classes, cada uma buscando adequar a atuação do Estado conforme seus interesses.

Entretanto, Oliveira (1998) identifica uma incompatibilidade entre o padrão de financiamento do setor público e a internacionalização do Capital, que é responsável pela derrocada do EBE. Segundo Behring (2022), neste momento, há o

redirecionamento dos recursos públicos para outras nações, enquanto o Estado permanece responsável por manutenção da força de trabalho e do Capital dentro do seu próprio território. Neste ponto, há uma ruptura entre os autores, Behring e Oliveira, uma vez que para o último, o fundo público age como um antivalor, porque, embora essencial à sustentação do capital, não está diretamente ligado à geração de lucro ou ao processo de valorização do capital:

A rigor, trata-se de uma relação ad hoc entre o fundo público e cada capital em particular. Essa relação ad hoc leva o fundo público a comportar-se como um anticapital num sentido muito importante: essa contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter autorreflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua própria valorização (Oliveira, 1998, p. 29).

Por sua vez, Behring (2022) ressalta a incoerência da ideia do antivalor, seguindo o mesmo raciocínio de Oliveira (1998) ao destacar a contribuição direta e indireta do fundo público à reprodução do capital, ambas essenciais ao modo de produção capitalista. Ao situar o fundo público no interior da lei do valor, isto é, no processo de acumulação, este aparece como um elemento presente no ciclo $D - M - D'$, que medeia as transformações do Capital. A autora ressalta que, no capitalismo contemporâneo, sua função é, cada vez mais, socorrer o Capital, se afastando da reprodução da força de trabalho, com tendência a redução dos recursos públicos direcionados às políticas sociais (Behring, 2022).

Se observamos o movimento de rotação do Capital, nota-se que é no ciclo contínuo e repetitivo que ele realiza, determinado pelo tempo de produção e circulação das mercadorias. Esse ciclo representa o intervalo entre o adiantamento do Capital e seu retorno ao capitalista, aumentado, na essência, pelo acúmulo de mais-valia. As mudanças na estrutura produtiva são formas de reduzir o tempo de rotação do Capital, de modo a proporcionar a aceleração na acumulação de Capital (Marx, 2015). Assim, o papel do fundo público é central como suporte à rotação mais rápida para ampliação da acumulação, apesar dos riscos elevados deste movimento. Em outras palavras, a expansão do fundo público intensifica as contradições no capitalismo contemporâneo, onde os custos da fase destrutiva, marcada principalmente pela crise do Capital, são socializados, a partir do uso do fundo público como suporte à continuidade da acumulação (Behring, 2022)

Até aqui, estivemos em uma discussão mais abstrata do fundo público, o que nos leva a observar a manifestação, a forma mais visível desta categoria na sociedade. Assim, Salvador (2008), afirma que o fundo público representa toda mobilização de recursos do Estado para intervir na economia, atuando na reprodução do Capital, sobretudo nos momentos de crise. Behring (2022) complementa o debate, afirmando que o fundo público se forma pela punção compulsória da mais-valia socialmente produzida pelo Estado. Salvador (2008) enumera como componentes do fundo público: tributos (impostos diretos, impostos indiretos, taxas e contribuições), resultado das empresas estatais, emissão de moeda, endividamento público e arrecadação patrimonial.

Para Salvador (2008), ao longo do tempo, o fundo público adquiriu um papel duplo e intrincado na sustentação do capitalismo. Primeiramente, ele atua como uma fonte para viabilizar o investimento capitalista, o que se materializa através de subsídios, incentivos fiscais e reduções de tributos sobre o Capital, tornando possível a reprodução da estrutura produtiva. Simultaneamente, o fundo público também desempenha um papel na manutenção da força de trabalho, por meio de salários indiretos, benefícios sociais e demais gastos de cunho social que reduzem os custos dos capitalistas na aquisição da força de trabalho (Salvador, 2008).

O fundo público também é resultado da exploração tributária crescente, que tem recaído, principalmente, para a classe trabalhadora em tempos de crise, principalmente, naqueles países em que as lutas de classes não conseguiram instituir sistemas tributários progressivos (Behring; Boschetti, 2006). Entretanto, esta categoria, o fundo público, não é apenas um elemento que pode contribuir para o crescimento econômico e da acumulação capitalista, mas também é mais um instrumento de transferência de recursos entre as distintas classes.

Vale notar que nos tempos contemporâneos, uma parte substancial dos recursos do fundo público é direcionada para o sistema bancário-financeiro, notadamente os rentistas, na forma de juros e amortização da dívida pública. Assim, o fundo público desempenha um papel de redirecionar parte dos ganhos gerados pelo sistema para sustentar o sistema financeiro (Salvador, 2008). Ademais, segundo Alencar Júnior (2024), esse direcionamento é garantido por políticas de austeridade fiscal, como o novo arcabouço fiscal brasileiro, que redefine o orçamento público como

um instrumento voltado à sustentabilidade da dívida, reforçando o caráter regressivo da tributação e a contenção dos gastos sociais.

Nesse contexto, a relação entre o fundo público e a acumulação de Capital ganha uma nova dimensão. O fundo público passa a ser um elemento não apenas de financiamento temporário, mas uma base estável e regulamentada para a acumulação de capital. Tanto na realização de investimentos quanto na manutenção da força de trabalho, o fundo público assume um papel crucial. Através do orçamento público, sua face mais visível, ele impulsiona os meios de produção, ao passo que, por meio de investimentos em infraestrutura e pesquisa, além de subsídios, ele também indiretamente promove a economia (Salvador, 2008).

A presença do fundo público é um fenômeno particularmente evidente na América Latina entre as décadas de 1970 e 1980. Durante esse período, a disputa por recursos do fundo público entre as classes sociais se intensificou. O Capital buscava assegurar que os recursos do orçamento público fossem direcionados à reprodução do Capital por meio da pressão ao Estado, seja como empresário, seja como financiador de longo prazo. Ao mesmo tempo, os trabalhadores lutavam pela ampliação dos gastos sociais para efetivação dos direitos sociais. Esse cenário contribuiu para a expansão do caráter intervencionista do Estado, que se tornou marcado pelo crescimento exponencial da aplicação de recursos públicos arrecadados através do sistema de tributação e pelo poder gerado ao se tornar o gestor da distribuição da riqueza apropriada (Alencar, 2018).

De acordo com Evilásio e Ribeiro (2023), a partir dos anos 1990, essa disputa assumiu novas formas, com a consolidação de reformas de caráter neoliberal, marcadas pelas privatizações e políticas de ajuste fiscal. Embora parte dos recursos do fundo público continuasse a ser destinada ao gasto social, estes foram progressivamente disciplinados e constrangidos, enquanto a prioridade orçamentária se deslocava para garantir atender às exigências de credibilidade junto aos mercados globais, numa brutal transferência internacional de valor, elemento que condiciona o aprofundamento da dependência. O que buscamos ressaltar é a orientação cada vez mais financeirizada e vinculada às dinâmicas de acumulação que o fundo público assume no capitalismo contemporâneo, com especial atenção às necessidades de aumento da exploração da classe trabalhadora em países dependentes.

Assim, a crescente participação do Estado no controle do orçamento para assegurar o pagamento das dívidas evidencia a constante disputa por recursos públicos, refletindo as prioridades e desafios da política econômica no Brasil. Portanto, o orçamento público, mais do que uma peça técnica de planejamento, é uma arena de disputa política, refletindo as decisões econômicas e as correlações de forças da sociedade (Alencar, 2018). Sobretudo, pode ser entendido como um retrato da função do Estado na perpetuação do ciclo de reprodução do capital. Por isso, o Alencar (2018) sustenta que a análise da dívida pública pode revelar o grau de comprometimento dos recursos públicos com seu pagamento, frente aos demais gastos e investimentos que cabem ao Estado.

Nesse sentido, Behring (2017) argumenta que o fundo público não atua como um antivalor, nem ex-ante, nem ex-post. O fundo público, enquanto categoria teórica, é, na verdade in flux, ou seja, está presente no processo de valorização do valor. Comparece, portanto, na lógica da produção de mercadorias, demonstrada por $D - M - D'$ e, também, nas formas mais avançadas da financeirização, expressas pelo capital fictício.

No interior dessa lógica contraditória, o fundo público também pode ser compreendido como uma contratendência à queda da taxa de lucro. À medida que a rentabilidade do capital produtivo se reduz, o Estado amplia sua intervenção por meio do fundo público, injetando recursos na economia com o objetivo de sustentar a acumulação. Essa atuação se expressa tanto em investimentos diretos quanto em mecanismos de socialização dos custos do capital, como os aportes ao sistema financeiro, os subsídios, os incentivos e as obras de infraestrutura. Ao reforçar artificialmente a demanda ou aliviar os encargos da produção privada, o fundo público retarda os efeitos mais profundos da crise, ainda que sem revertê-los estruturalmente. Nessa perspectiva, torna-se parte do arsenal de mecanismos compensatórios que prolongam os ciclos de valorização do capital, mesmo em contextos de sobreacumulação ou de produtividade estagnada (Alencar, 2024; Salvador, 2008).

Em suma, as formas como o fundo público se configuram na sociedade capitalista se altera no tempo e no espaço, relacionadas diretamente com o processo de valorização do Capital e articulada à forma Estado. Em economias dependentes, a captura do fundo público tende a se amplificar em favor do capital, tanto nacional quanto estrangeiro. Tais elementos teóricos e históricos condicionam movimentos da

sociedade no mundo, no Brasil e, também, no estado do Espírito Santo, esse último, que será objeto de estudo do próximo capítulo.

4 CAPÍTULO 3 – O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO EM PERSPECTIVA

O estudo dos processos de desenvolvimento regional considera a evolução material ao longo de suas trajetórias, considerando diferentes níveis de determinação e abstração, ou seja, em distintas escalas espaciais. Isso significa afirmar que a economia regional em estudo tem seus próprios determinantes, mas também é determinada por fatores externos a ela, sejam eles, por exemplo, na esfera nacional ou internacional. O presente estudo buscou, como mediação do processo de desenvolvimento regional, a mediação com as categorias principais o Estado e o Fundo Público, bem como sua evolução histórica. Em que pese a diversidade de possibilidades de realização de estudos dos processos de desenvolvimento regional, a perspectiva crítica alinha-se, em conjunto, contra o individualismo metodológico e os localismos.

O presente capítulo busca caracterizar o processo de desenvolvimento regional do estado do Espírito Santo. Inicia-se pelas suas características mais recentes, especialmente da configuração de sua estrutura produtiva, para explicar a sua constituição histórica. De forma geral, o estado do Espírito Santo é uma economia regional com alto grau de integração com a economia internacional, cuja estrutura produtiva foi configurada por amplos blocos de investimentos comandados de forma externa a ela.

4.1 Características gerais da economia capixaba na atualidade

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), o Espírito Santo (ES) é o quarto menor estado do Brasil em extensão territorial, com 46.095 km² e possui 3,8 milhões de habitantes. A economia capixaba tem como destaque o setor extrativo, onde parte expressiva da produção é escoada através de sua estrutura portuária. Dentre os principais setores industriais, destacam-se: Petróleo e Gás (segundo maior produtor do Brasil), Siderurgia e Mineração (maior exportador mundial de pelotas de minério de ferro), Celulose (maior produtora brasileira de celulose branqueada de eucalipto sediada no município de Aracruz), Rochas Ornamentais e Moveleiro (IJSN, 2020; Espírito Santo, 2025). Além disso, possui

outras atividades econômicas, com destaque na agricultura para o café, mamão, abacaxi, pimenta, entre outras.

Atualmente, o Espírito Santo conta com diferentes portos e terminais em operação: o Terminal Norte Capixaba (Transpetro), localizado em São Mateus; o Portocel e o Terminal Aquaviário de Barra do Riacho, ambos em Aracruz; o Complexo Portuário de Tubarão, que reúne cinco terminais especializados; o Complexo do Porto de Vitória, administrado pela Codesa (Companhia Docas do Espírito Santo); e o Porto de Ubu (Samarco), em Anchieta.

Além dessa infraestrutura existente, existem cinco projetos de novos terminais portuários privados em fase de implantação ou expansão: a ampliação do Portocel; o Terminal da Imetame, também em Aracruz; o terminal Itaoca Offshore, em Itapemirim; o Porto Central, em Presidente Kennedy; e o Terminal Portuário de Urussuquara (*Petrocity*), em São Mateus, o que pode indicar a existência de uma robusta infraestrutura portuária relativamente às dimensões econômicas e territoriais do estado, fazendo com que o estado tenha um dos mais elevados coeficientes de abertura comercial do país (Espírito Santo, 2025).

Considerando o Valor Adicionado Bruto (VAB) do Espírito Santo entre 2015 e 2022, os dados do IJSN (2024) mostram que, na média do período, o setor de Serviços manteve-se como o mais representativo da economia capixaba, com cerca de 66,6% do VAB. A Indústria respondeu por aproximadamente 29%, sendo composta pela Indústria de Transformação (média de 10,9%) e pela Indústria Extrativa (média de 11,1%). A Agropecuária, por sua vez, apresentou participação média de 4,4%, configurando um desempenho mais modesto, porém estável, no contexto estadual.

No recorte nacional, o Espírito Santo respondeu, em média, por 1,7% do VAB do Brasil entre 2015 e 2022, com destaque para a Indústria Extrativa, cuja participação chegou a 11,8% em 2015 e manteve relevância, mesmo com tenha apresentado queda em anos posteriores, fechando em 3,7% em 2022. A Agropecuária estadual contribuiu com cerca de 1,5% do total brasileiro no período, enquanto a Indústria de Transformação oscilou entre 1,2% e 2,0%, alcançando maior peso em 2021. Esses dados evidenciam que, embora a economia capixaba tenha peso modesto no conjunto nacional, possui importância expressiva em segmentos específicos, sobretudo na atividade extrativa.

Observando a evolução no período, nota-se que o setor de Serviços apresentou uma leve perda de participação no VAB estadual, caindo de 65,2% em 2015 para 64,4% em 2022. Esse recuo foi compensado principalmente pelo crescimento relativo da Agropecuária, que subiu de 3,8% para 5,9%, e pelo avanço da Indústria de Transformação, de 10,5% para 11,6% no mesmo intervalo. Esses indicadores reforçam a dependência estrutural do Espírito Santo em relação aos setores de serviços e indústria, enquanto a agropecuária assume papel secundário, porém em expansão, na composição econômica estadual (Tabela 01).

Tabela 01 - participação (%) das atividades econômicas no valor adicionado bruto do espírito santo – 2015 a 2022

Atividades	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Agropecuária	3,8	4,6	4,7	3,8	3,6	4,5	4,5	5,9	4,4
Indústria	31,1	24,5	22,3	32,4	26,5	27,4	38,3	29,7	29,0
Indústria Extrativa	13,0	4,8	6,1	14,9	9,9	9,8	18,4	11,9	11,1
Indústria Transformação	10,5	12,0	9,0	11,4	9,6	9,1	14,0	11,6	10,9
Serviços	65,2	70,9	73,0	63,9	69,8	68,1	57,2	64,4	66,6

Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2024). Adaptado pela autora.

A atividade industrial capixaba está concentrada em setores intensivos em recursos naturais e escala - extração de petróleo e gás natural, metalurgia, a fabricação de celulose, papel e produtos de papel - e setores de baixo valor agregado - extração de minerais não-metálicos, metalurgia, fabricação de produtos alimentícios, e extração e fabricação de produtos de minerais não-metálicos. Segundo a Federação das Indústria do Espírito Santo (FINDES,2021), no estudo Panorama da Indústria do Espírito Santo, os produtos industriais respondem por mais de 90% dos valores exportados e importados.

As exportações são concentradas em commodities como minério de ferro, petróleo e celulose, provenientes de grandes empresas aqui instaladas, mesmo que muitas delas tenham sedes fora do estado ou do país. Já as importações, são majoritariamente de produtos industrializados de maior intensidade tecnológica, destinados à indústria de transformação, em muito historicamente atraídas por

incentivos fiscais, como o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP). Em 2021, após um período de retração causado por eventos como a paralisação da Samarco e a pandemia da Covid-19, o Espírito Santo registrou um superávit comercial de US\$ 3,2 bilhões, o melhor resultado desde 2018. Esse desempenho foi impulsionado pela recuperação dos preços de commodities, que elevou o valor das exportações em 97,1% em relação a 2020. No entanto, a concentração das exportações em produtos básicos torna a economia capixaba vulnerável a oscilações do mercado internacional, evidenciando a necessidade de diversificação da pauta exportadora, maior dinamismo de seu estreito mercado interno e de investimentos em setores de maior valor agregado (Findes, 2021).

A partir de 2015, a economia do Espírito Santo enfrentou uma série de desafios que comprometeram o desempenho de setores produtivos relevantes para a economia estadual. A paralisação da Samarco, decorrente do desastre-crime de Mariana, reduziu drasticamente a atividade da indústria extrativa, enquanto a crise econômica nacional e a queda nos preços do petróleo agravaram o cenário, já em retração devido, dentre outros, à crise política e econômica nacional, à desaceleração da economia chinesa e à crise internacional (Findes, 2021).

Entre 2016 e 2019, o ambiente seguiu desfavorável, com baixa atividade produtiva e dificuldades enfrentadas por empresas. A pandemia de COVID-19, a partir de 2020, aprofundou essas fragilidades, com forte impacto sobre o setor de serviços, justamente o majoritário na composição do Valor Adicionado Bruto estadual (Raft, 2022). Nesse contexto de instabilidade, o mercado de trabalho capixaba também passou por transformações, reflexos da dinâmica econômica do estado.

O Panorama da Indústria do Espírito Santo (Findes, 2021) enfatiza como o mercado de trabalho capixaba mantém forte a sua ligação com a base industrial, especialmente nos ramos de mineração, metalurgia e produção de celulose. Esses setores sustentam uma dinâmica produtiva que, embora consolidada, ainda se articula com novas demandas e tecnologias. Ao lado deles, serviços, como logística portuária, comércio e turismo ganham relevância, impulsionados pela localização estratégica do estado e pela infraestrutura de transporte e escoamento de mercadorias.

Nos últimos anos, áreas como tecnologia da informação, energias renováveis, saúde e educação começam a ampliar sua participação, ainda que de forma tímida. Apesar desse avanço, o acesso às posições mais bem remuneradas segue

diretamente associado ao nível de escolaridade e à formação técnica, o que mantém barreiras para parte significativa da força de trabalho.

Dessa forma, buscar a compreensão da história do Espírito Santo, cujo processo de desenvolvimento econômico se intensifica na segunda metade do século XIX, nos auxilia a encontrar movimentos do Estado em prol do Capital, a partir dos seus ciclos econômicos, culminando na constituição de uma economia, inicialmente, com base primário-exportadora. A próxima seção resgata a formação socioeconômica do Espírito Santo para evidenciar que o processo de territorialização, isto é, de consolidação da economia capitalista, que passou pela ação direta do Estado (seja ele estadual ou nacional), mobilizando seus recursos para criar as condições necessárias à acumulação do capital. O debate proposto neste capítulo medeia a busca pela compreensão da própria distribuição do gasto público – que será esmiuçada no capítulo seguinte – uma vez que este é orientado pelas prioridades políticas do desenvolvimento econômico do estado do Espírito Santo na atualidade.

4.2 As características gerais da fundação do Espírito Santo e as consequências do povoamento tardio da região

Diferente de outras regiões do Brasil que tiveram uma ocupação intensa durante o período colonial, o Espírito Santo permaneceu relativamente isolado até o século XIX. A ocupação portuguesa na região começou em 1535 com a chegada de Vasco Fernandes Coutinho, mas o crescimento populacional permaneceu lento. No final do século XVIII, a população do Espírito Santo ainda não ultrapassava os 25 mil habitantes, número consideravelmente inferior ao de outras províncias do Brasil. A política colonial portuguesa, que impedia²⁰ a exploração do território capixaba como forma de evitar a ocupação descontrolada das terras e a evasão de riquezas para além

²⁰ A política colonial portuguesa no Espírito Santo utilizou o território como uma espécie de “barreira verde” para proteger as minas de ouro descobertas no interior de Minas Gerais. A Coroa limitou a abertura de caminhos e a instalação de núcleos produtivos, adotando medidas explícitas como a restrição de concessões de sesmarias e a suspensão de incentivos à expansão agrícola e comercial na região (Campos & Machado, 2017). Segundo Carvalho (2008), a administração régia preferia manter a capitania como zona de contenção, evitando o crescimento desordenado que pudesse facilitar o contrabando ou a ocupação não controlada. Conde (2011) reforça que essa orientação implicou em ações práticas de fiscalização e na centralização das autorizações de trânsito e comércio, configurando um mecanismo concreto de bloqueio territorial. Assim, o Espírito Santo foi mantido como espaço periférico e de baixa densidade econômica, não apenas por inércia, mas por decisão estratégica do império português.

do controle da Coroa, utilizando-o como uma espécie de barreira natural para dificultar o acesso ilegal à região que viria a conformar as Minas Gerais. Esse atraso no povoamento foi condicionado por fatores geográficos, pela ausência de infraestrutura e pela baixa atratividade econômica da região, tornando-se um território periférico dentro da estrutura colonial portuguesa. Além disso, a presença de extensas áreas de mata atlântica e de populações indígenas que se demonstraram resistentes à colonização dificultou o estabelecimento de vilas e a organização de uma economia agrícola consistente (Faleiros; Vargas, 2010).

Como resultado, impediu-se a criação de vias de integração econômica entre o Espírito Santo e as principais regiões produtoras coloniais do Brasil, atrasando o desenvolvimento da província e restringindo suas atividades econômicas ao abastecimento limitado de gêneros para o Rio de Janeiro e outras capitanias vizinhas (Fortunato, 2011). Cabe recordar que o Espírito Santo é o único estado localizado entre as duas capitais do império brasileiro (Salvador e Rio de Janeiro), bem como o estado com maior fronteira localizado a leste entre a região das Minas Gerais e do Oceano Atlântico. Entretanto, a partir de 1840, a expansão da fronteira agrícola através da cafeicultura viabilizou a ocupação do território capixaba e a sua, consequente, ascensão econômica. Nesse período, o governo passou a incentivar a imigração europeia para suprir a necessidade de mão de obra nos cafezais, frente ao processo de avanço da abolição do trabalho escravo (Faleiros; Vargas, 2010; Celin, 2021).

Assim, o Espírito Santo tornou-se um destino importante para esses imigrantes, sobretudo devido à disponibilidade de terras virgens e ao estímulo à formação, em geral, de pequenas e médias propriedades agrícolas. O estado recebeu majoritariamente italianos e alemães, mas também houve fluxos significativos de suíços, austríacos, poloneses e espanhóis. O primeiro núcleo de imigrantes foi fundado pelos açorianos em 1813, no povoado de Viana. Posteriormente, alemães se estabeleceram na Colônia de Santa Izabel (atual Domingos Martins) a partir de 1847, e nas colônias de Santa Leopoldina e Santa Maria, junto com suíços, que chegaram a partir de 1857 (Fortunato, 2011).

A política de imigração do governo imperial facilitava a aquisição de terras pelos imigrantes, que podiam comprar lotes financiados em parcelas anuais, com juros baixos e um período de carência de três anos. O grupo de imigrantes mais numeroso

foi o dos italianos, que se fixaram em diversas regiões capixabas, como Santa Cruz (atual município de Fundão), Alto Benevente (atual Alfredo Chaves) e Nova Venécia. Esses imigrantes trouxeram conhecimentos agrícolas e técnicas que contribuíram para o aumento da produtividade e diversificação dos gêneros agrícolas. Esse modelo contribuiu para a consolidação da estrutura fundiária baseada em pequenas e médias propriedades familiares, que se diferenciava dos latifúndios monocultores típicos do Nordeste e do Vale do Paraíba, baseados, em muito tempo, no trabalho escravo (Faleiros; Vargas, 2010).

No modelo de pequenas propriedades e com trabalho familiar, a unidade produtiva era quase autossuficiente e o principal gênero mercantil era o café. O ritmo lento de expansão da lavoura, o tamanho da propriedade, o trabalho baseado principalmente no colonato, entre outros, travavam a acumulação do capital, colocando limites a dinamização e diversificação da economia²¹.

Para além, a ausência de uma mecanização intensiva e a limitação de recursos financeiros frequentemente impuseram barreiras à modernização dos métodos produtivos, da continuidade do processo de acumulação e da diversificação produtiva. O sistema produtivo consolidado no Espírito Santo demonstrou uma resiliência na capacidade de manter a atividade cafeeira mesmo diante de crises e mudanças no mercado internacional, ao menos até a década de 1960, mas teve papel relevante na industrialização tardia da região (Faleiros; Vargas, 2010).

A extraterritorialidade no Espírito Santo refere-se à condição histórica em que as atividades mais lucrativas da economia cafeeira capixaba — como o crédito, a exportação e a comercialização — foram controladas por elites mercantis de fora do estado, principalmente situadas no Rio de Janeiro e da Zona da Mata mineira, fazendo com que parte do excedente gerado localmente fosse drenado para outras regiões. A elite local, consciente dessa dependência, tentou “territorializar” a economia estadual, buscando controlar os fluxos de capital e exportação por meio da construção de infraestrutura - como a Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM) e a modernização do porto de Vitória, mas enfrentou dificuldades para romper com os circuitos comerciais dominados, sobretudo, pelo capital fluminense. Assim, a extraterritorialidade se manifestou como um bloqueio à industrialização e à urbanização local, mantendo o Espírito Santo em uma posição periférica no contexto nacional.

²¹ Sobre a formação das principais regiões cafeeiras e suas dinâmicas diferenciadas, ver Cano (1985).

O crédito necessário para viabilizar a expansão da cafeicultura — como a compra de terras, escravizados, insumos e ferramentas — era obtido com comerciantes e bancos sediados fora do Espírito Santo. Essa dependência significava que parte expressiva dos lucros da produção local era apropriada por agentes externos ao estado, como banqueiros, exportadores e comerciantes, principalmente fluminenses, como um mecanismo de controle extraterritorial. Os capixabas não controlavam a fase mais lucrativa da cadeia produtiva, que era justamente a de exportação e valorização do produto no mercado internacional.

Segundo Faleiros e Vargas (2012), a extraterritorialidade no Espírito Santo ocorreu entre a segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX, conforme a linha do tempo abaixo:

- Início da cafeicultura capixaba (1840): com expansão no sul do estado, especialmente em Cachoeiro de Itapemirim.
- Período escravista até 1888: com uso intensivo de mão de obra cativa nas grandes fazendas do sul.
- Pico da produção cafeeira (décadas de 1880 a 1920): quando o Espírito Santo se integra de vez ao modelo agroexportador.
- Tentativas de territorialização (final do século XIX até a década de 1930): com construção de ferrovias e do porto de Vitória para romper a dependência do Rio de Janeiro.
- Crise e persistência da estrutura fundiária fragmentada (décadas de 1920-1940): quando o estado tenta, com relativo pouco sucesso, diversificar sua economia e romper com a lógica extraterritorial.

Essa trajetória revela um Estado que não apenas “ausentou-se” do desenvolvimento, mas que sistematicamente modulou quando e como interviria. Essa postura seletiva ajuda a compreender o movimento posterior de reconfiguração produtiva e a crescente centralidade do poder público na indução de novas estratégias de diversificação econômica, como se observa no esgotamento da economia cafeeira e na transição para políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial e de infraestrutura que marcaram o período subsequente.

4.3 O esgotamento da economia cafeeira, industrialização e período recente no estado do Espírito Santo

O esgotamento da economia cafeeira no Espírito Santo marcou um ponto de inflexão em sua estrutura produtiva, exigindo uma reconfiguração do modelo econômico e a busca por novas alternativas de desenvolvimento, que passou a ser gerida mais diretamente pelo Estado. A partir da década de 1950, o setor cafeeiro começou a enfrentar dificuldades crescentes que culminaram em sua crise e posterior declínio, tornando evidente a necessidade de diversificação produtiva e modernização econômica (Macedo; Magalhães, 2011). Neste período, a crise de superprodução e preços que afetou a cafeicultura nacional, somado ao enfrentamento do governo com políticas de erradicação dos cafezais (Rocha; Morandi, 2012). O Brasil, maior produtor mundial da commodity, passou a enfrentar uma concorrência crescente de países como Colômbia e Vietnã, ao mesmo tempo em que a volatilidade dos preços impactava a sustentabilidade da cafeicultura (Macedo; Magalhães, 2011).

Por outro lado, Caliman (2012) propõe uma leitura que atribui ao esgotamento das terras cultiváveis um papel central no fim do ciclo cafeeiro capixaba. A produção desordenada teria resultado na degradação das áreas agricultáveis e na queda progressiva da produtividade. O Plano de Erradicação dos Cafezais, implementado em 1962, intensificou esse processo ao estimular a eliminação de lavouras menos produtivas como forma de conter a superprodução e estabilizar os preços. Esse cenário resultou na migração em massa de trabalhadores rurais para os centros urbanos de forma, também, desordenada.

O problema desta análise é justamente desconsiderar a baixa capacidade de dinamização da economia a partir da atividade cafeeira no estado do Espírito Santo, que se constituiu como o seu principal entrave. Desse esgotamento, começou uma nova fase no processo de territorialização, que se dá no período de 1955 a 1975, através, principalmente, dos capitais locais de pequeno porte, apoiado em financiamento e incentivos fiscais do Estado, com atenção às atividades econômicas tradicionais, e com pouca diversificação (Faleiros; Vargas, 2012).

O Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (FUNRES), criado em 1969, desempenhou papel relevante sobretudo na década de 1970 ao oferecer crédito subsidiado e incentivos fiscais para indústrias, articulando-se com a política federal de

estímulo regional. Sua implementação resultou de pressões e negociações de elites locais organizadas em torno da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (FINDES)²², que buscavam mitigar os efeitos do colapso cafeeiro e reorientar a economia estadual. No entanto, sua atuação mostrou-se espacialmente concentrada na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)²³ e com foco em setores tradicionais, não alcançando uma diversificação industrial ampla nem a interiorização do desenvolvimento (Macedo, 2012).

Segundo Macedo e Magalhães (2011), o modelo inspirou-se parcialmente na Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), cujo escopo, de acordo com Cano (2010), incluía planejamento regional de longo prazo, integração territorial, mudança no bloco dirigente, reforma agrária e estímulos ao investimento produtivo e à infraestrutura. Por sua vez, o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) limitou-se a mecanismos fiscais e creditícios, com alcance restrito e dependente das diretrizes nacionais. A partir dos anos 1980, sua relevância declinou diante da entrada de grandes grupos nacionais e estrangeiros, reforçando a subordinação do Espírito Santo ao capital externo e ao mercado exportador (Macedo; Magalhães, 2010). Na década de 1970 foi criado o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP), para estimular empresas com operações de comércio exterior e mercadorias tributadas pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sediadas no estado, incentivando as importações pelos portos capixabas (Macedo; Angelis, 2013).

Na área de infraestrutura, o Espírito Santo passou por importantes transformações entre as décadas de 1960 e 1970. No setor energético, a construção da Usina de Rio Bonito acelerou a conclusão das obras da Espírito Santo Centrais Elétricas S. A. (Escelsa)²⁴. Posteriormente, outras duas usinas foram inauguradas, permitindo que, até o final da década de 1970, o estado estivesse completamente

²² Segundo Macedo (2012), a Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES) foi criada em 12 de fevereiro de 1958 por um grupo de empresários ligados aos sindicatos espírito-santenses das indústrias mecânicas, de torrefação e moagem de café, da construção civil, e de panificação e confeitaria de gêneros alimentícios.

²³ A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), criada pela lei complementar estadual do Espírito Santo nº 58, de 21 de fevereiro de 1995, atualmente engloba sete municípios: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Quase 50% dos habitantes do estado estão na RMGV, cuja área representa, aproximadamente, 5% do território capixaba.

²⁴ Espírito Santo Centrais Elétricas S/A (Escelsa), atualmente EDP Espírito Santo, é antiga empresa estatal distribuidora de energia elétrica localizada no estado do Espírito Santo.

interligado eletricamente, alcançando a autossuficiência energética. No setor de transportes, foram construídas as três principais rodovias federais — BR-101, BR-262 e BR-259 — além de rodovias estaduais, conhecidas como estradas vicinais. Essa expansão da malha viária facilitou o acesso à infraestrutura portuária, ampliando a movimentação de mercadorias e produtos agrícolas, ou seja, um forte estímulo à circulação mercantil. Na área de comunicações, foram realizados investimentos no programa de conversão de frequência para 60Hz (Rocha; Morandi, 2012).

Na agricultura, o período foi marcado pelo aumento da produtividade, intensificação da concentração fundiária, expansão das relações de assalariamento e declínio das tradicionais formas de produção e parceria rural, como o colonato. Entre as principais consequências, destacam-se: a capitalização da atividade agrícola, impulsionada por grandes grupos econômicos que se beneficiaram de crédito subsidiado e de incentivos fiscais; o envolvimento de pequenos proprietários em sistemas de crédito; a introdução de tratores e outras tecnologias no campo; a crescente concentração da propriedade da terra; e a substituição gradual do trabalho familiar e outras formas de parceria por relações assalariadas (Rocha; Morandi, 2012). Esta mudança na dinâmica do setor agrícola sugere a característica central da fase conseguinte do processo de territorialização, onde é observado hegemonia do grande capital nacional ou estrangeiro, que torna as decisões acerca da dinâmica econômica local dependente da macropolítica nacional ou estrangeira (Faleiros; Vargas, 2012).

Uma observação em relação aos ciclos políticos aponta, também, a capacidade local de articular e dinamizar a economia, com destaque para os governos de Cristiano Dias Lopes e Arthur Santos. O governo Cristiano Dias Lopes (1967-1971) impulsionou os setores de energia, telecomunicações e saneamento, criando condições para a instalação de empreendimentos como o Porto de Tubarão (1966) e as primeiras usinas de pelotização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), entre 1969 e 1973. Esses projetos, financiados com recursos públicos e privados, marcaram o ápice da primeira fase de industrialização do Espírito Santo e estruturaram a base necessária para a atração de grandes investimentos na década de 1970, consolidando o estado como polo industrial integrado mais fortemente ao mercado externo (Fortunato, 2011).

Já o governo estadual de Arthur Santos consolidou a inserção do Espírito Santo no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), promovendo uma articulação estratégica que resultou na atração de grandes empreendimentos,

também conhecidos como grandes projetos, como a Aracruz Celulose e a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) (Faleiros; Vargas, 2012). O crescimento do capital privado estrangeiro e nacional coincide com a implementação do II PND, no período imediatamente posterior ao do milagre econômico. O fato é que essa mudança provoca uma diversificação para os gêneros não tradicionais, com maior dinâmica e diversificação, especialmente no setor industrial (Rocha; Morandi, 2012).

A construção da infraestrutura e a consolidação de setores e cadeias produtivas industriais no Espírito Santo, nas décadas subsequentes, permitiram a continuidade do processo de industrialização, particularmente impulsionado especialização do estado na exportação de bens primários ou intermediários. A análise crítica dos impactos desse processo evidencia a centralidade do da ação do Estado por meio do orçamento público, tanto na esfera federal quanto estadual, e seu papel fundamental na sustentação da estrutura necessária à reprodução do capital.

Muito embora a industrialização tenha reduzido a dependência da agricultura, a economia do estado continuou concentrada em poucos setores, como siderurgia, mineração e celulose, grande parte deles com produção voltada para exportação. Essa especialização limitou a capacidade do Espírito Santo de desenvolver cadeias produtivas mais diversificadas e menos vulneráveis às oscilações do mercado global. Diferentemente de estados como São Paulo, que conseguiram expandir sua base industrial para setores mais intensivos em tecnologia e bens de consumo duráveis, o Espírito Santo permaneceu com uma estrutura produtiva altamente dependente da exportação de commodities agrícolas e industriais, o que tornava sua economia mais sensível a crises internacionais e variações cambiais (Macedo; Magalhães, 2011).

Macedo e Magalhães (2011) e Fortunato (2011) destacam que a entrada da Petrobras no Espírito Santo ocorreu no século XXI, reforçando o perfil primário-exportador da economia capixaba. O setor de petróleo e gás expandiu a participação do estado no comércio exterior, mas sem romper com a estrutura concentrada em grandes empreendimentos de tipo capital intensivo. Fortunato (2011) indica que a inserção do estado às dinâmicas globais de energia não significou diversificação ampla, mas a manutenção a dependência de capitais intensivos e poupadores de mão de obra (Fortunato, 2011).

Com a dependência de incentivos fiscais, os autores supracitados questionam a sustentabilidade o processo de desenvolvimento do estado a longo prazo, pois a

manutenção das empresas no estado frequentemente dependia da continuidade dos benefícios e incentivos concedidos pelo governo. A abertura econômica dos anos 1990 trouxe novos desafios para a indústria capixaba. Com a redução das barreiras tarifárias e a intensificação da concorrência internacional, muitas indústrias locais enfrentaram dificuldades para competir com produtos estrangeiros, resultando no fechamento de fábricas e na perda de empregos no setor manufatureiro. Na balança comercial, embora o estado tenha registrado superávits comerciais expressivos devido à exportação de produtos básicos e semielaborados, sua economia permaneceu limitada em termos de agregação de valor (Macedo; Magalhães, 2011).

Essa vulnerabilidade ficou evidente em momentos de crise, como a recessão global de 2008, quando a queda na demanda internacional afetou diretamente as exportações capixabas e expôs os riscos de uma economia excessivamente dependente de mercados externos, sobretudo pelo seu alto grau de abertura econômica. A ausência de um setor industrial mais diversificado e com produção mais voltada para o mercado interno fez com que o estado sofresse mais com crises econômicas internacionais, enquanto outras regiões do Brasil, com mercados dinâmicas mais voltadas para seus próprios mercados ou para o mercado nacional, conseguiram amortecer melhor os impactos dessas oscilações (Macedo; Magalhães, 2011).

De acordo com Fortunato (2011), as transformações econômicas no Espírito Santo a partir da década de 1990 foram marcadas por um processo de privatizações, que alterou o controle de setores estratégicos. A Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), a Aracruz Celulose, a Vale e até ativos da Petrobras passaram, total ou parcialmente, para controle estrangeiro, de grupos sediados em outros estados ou vinculados ao mercado financeiro globalizado, integrando o estado mais fortemente às dinâmicas do capital internacional. As mudanças experimentadas pela economia capixaba também vieram acompanhadas da precarização das relações de trabalho, da intensificação do ritmo produtivo e da concentração de renda em determinados setores, configurando-se como aspectos críticos desse processo de modernização. Esses fatores geraram tensões sociais e regionais, evidenciando que, apesar dos avanços tecnológicos e da modernização industrial, os benefícios do desenvolvimento não foram distribuídos de forma homogênea por todo o estado (Fortunato, 2011).

A intensificação do trabalho assalariado aparece como resposta às demandas dos grandes investimentos que passaram a ser direcionados ao setor industrial. A chegada de capitais nacionais e internacionais, associada a incentivos fiscais e a investimentos em infraestrutura, gerou um novo dinamismo no mercado de trabalho. Essa transformação provocou a migração de trabalhadores das áreas rurais para os centros urbanos, alterando não apenas as relações laborais, mas também o perfil socioeconômico da população capixaba (Fortunato, 2011). Como resultado, o estado apresentou um perfil econômico concentrado em poucos setores, com a indústria assumindo um papel central na geração de riqueza e na reorganização das estruturas sociais, com poucos benefícios apropriados pela sua população local (Faleiros; Vargas, 2010).

Conforme Fortunato (2011), a industrialização local, pautada em empreendimentos intensivos em capital e poupadores de mão de obra, gerou relativamente poucos postos de trabalho diretos, e a baixa qualificação da mão de obra proveniente do êxodo rural impediu sua absorção nas novas atividades industriais. Por consequência, houve o aprofundamento da precarização das relações de trabalho, com altos índices de informalidade e rendimentos majoritariamente baixos. A precarização do trabalho também se intensificou com a expansão das atividades industriais.

Outro efeito da industrialização foi a intensa concentração urbana, especialmente na RMGV – um contraste com os demais municípios capixabas, cujo crescimento populacional foi menor. Esse processo gerou desafios na infraestrutura urbana, como aumento da demanda por habitação, serviços públicos e transporte, sem que houvesse um planejamento adequado para absorver esse crescimento. Além disso, a concentração dos investimentos industriais reforçou a desigualdade regional dentro do próprio Espírito Santo, dificultando o desenvolvimento de um modelo econômico mais equilibrado e descentralizado (Macedo; Magalhães, 2011).

A economia capixaba no século XXI aparenta preservar a lógica de dependência das políticas fiscais observada nos ciclos anteriores, nos quais o Estado modulava sua intervenção para sustentar a dinâmica de acumulação. O FUNDAP²⁵,

²⁵ O Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP), criado pela Lei Estadual nº 2.508/1970, sofreu alterações significativas a partir de 2012, quando, diante do fortalecimento do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e da necessidade de convalidação dos incentivos fiscais estaduais, passou a operar como subvenção econômica. Essa mudança foi consolidada pelo Decreto Estadual nº 5.192-R, de 22 de agosto de 2022, que prorrogou benefícios

embora mantido por meio de reconfigurações legais e convertido parcialmente em subvenção, perdeu centralidade diante das alterações no arranjo tributário nacional e da intensificação da disputa federativa por investimentos. Nesse cenário, programas como o Invest-ES e o Compete-ES, regulamentados a partir de 2015, emergem como instrumentos atualizados de atração e retenção do setor privado, por meio das renúncias fiscais.

Os dados do Panorama da Indústria do Espírito Santo (2021) mostram uma estrutura produtiva concentrada em poucos segmentos de grande porte. A indústria de transformação, liderada pela metalurgia, responde por cerca de um terço do VAB industrial; a indústria extrativa, centrada na mineração de ferro e rochas ornamentais, também possui participação expressiva. Essa composição confere ao estado um perfil produtivo primário-exportador, ainda pouco integrado a cadeias de maior valor agregado. Apesar do crescimento logístico e portuário, a indústria local permanece vulnerável a oscilações externas, como as variações cambiais e a demanda internacional por commodities.

É nesse contexto que os planejamentos estratégicos dos governos recentes se inscrevem, refletindo diferentes formas de conduzir a intervenção estatal. No governo Paulo Hartung (2015–2018), o planejamento estratégico esteve ancorado em uma agenda de austeridade fiscal, priorizando o controle rigoroso dos gastos públicos, o equilíbrio orçamentário e a racionalização administrativa. O objetivo central era restabelecer a capacidade de investimento do Estado, criando um ambiente macroeconômico estável e atrativo ao capital privado, ainda que à custa da ampliação de políticas redistributivas ou de caráter social. No mandato seguinte, sob Renato Casagrande (2019–2022), mantém-se o compromisso com a responsabilidade fiscal, mas com uma inflexão programática voltada à inclusão territorial e à interiorização de serviços e investimentos. A diretriz política explicitada pela noção de “presença” ganha corpo em ações alinhadas à Agenda 2030²⁶, com ênfase na redução de desigualdades regionais, na articulação de cadeias produtivas locais e na integração das políticas públicas ao desenvolvimento sustentável.

até 31 de dezembro de 2032, em consonância com o Convênio ICMS nº 190/2017. Para detalhes, ver ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 5.192-R, de 22 de agosto de 2022. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, ES, 23 ago. 2022. Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/>. Acesso em: 18 jul. 2025.

²⁶ A Agenda 2030 é uma iniciativa integrada das Organização das Nações Unidas junto aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para promoção do desenvolvimento global, social e ambiental.

Em suma, neste capítulo, a retomada histórica da formação socioeconômica do Espírito Santo permitiu identificar padrões de atuação do Estado na estruturação da economia capixaba. Evidenciou seu papel na articulação e promoção de condições para o avanço local da acumulação de capital, com baixo impacto para a população local e altamente concentrada em sua região metropolitana. A partir daqui, avançaremos para a análise dos dados do orçamento público, buscando compreender como essas dinâmicas se manifestam no século XXI, no recorte temporal de 2015 a 2022. Os planejamentos estratégicos dos governos que atuaram no período em análise revelam dois discursos distintos — um orientado pelo ajuste fiscal e outro voltado ao desenvolvimento social — que expressam apenas as intenções políticas dos mandatos do executivo. No próximo capítulo, esses elementos funcionarão como pano de fundo para interpretar, à luz dos dados orçamentários, o comportamento do Estado no período analisado.

5 CAPÍTULO 4 – DISPUTA ENTRE CAPITAL E TRABALHO NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO

A incursão teórica e empírica proposta neste trabalho, e, em específico, neste capítulo, constrói o caminho para realização de uma análise crítica do orçamento, sob o prisma do fundo público, sugerindo observar a disputa entre o Capital e o trabalho por meio da distribuição dos recursos orçamentários, que são geridos pelo Estado. Porém, cabe recordar os limites da atual análise, haja vista que o fundo público não é definido apenas no orçamento, mas esta é a sua parte mais visível, conforme Salvador (2008). Precisamente, como discutido anteriormente, o fundo público compreende a totalidade da mobilização de recursos – financeiros ou não – do Estado que contribuem com a reprodução ampliada do Capital. Entretanto, o aparato jurídico-econômico, derivado da “forma Estado”, que regula o orçamento permite uma investigação apropriada desta relação entre o Estado e o Capital, tornando a relevância do fundo público para a compreensão da dinâmica capitalista contemporânea mais evidente.

O objetivo do presente capítulo, último da presente pesquisa, é discutir a apropriação do orçamento público pelo trabalho e pelo Capital no estado do Espírito Santo no período de 2015 a 2022. Para tal, utiliza-se da proposta metodológica de Salvador e Teixeira (2014) que organiza a discussão das discussões entre receitas e despesas, sendo essa última em torno das dimensões da relevância, da direção e do montante. Para tal, é organizado em quatro seções. Na primeira são realizadas observações críticas ao orçamento e ao ciclo orçamentário. Em seguida, é discutido a formação do público estadual por meio do estudo da composição das receitas públicas. O terceiro ponto é sobre o gasto tributário, elemento nebuloso do orçamento dos entes nacionais, especialmente no caso capixaba. Por fim, realiza-se análise das despesas públicas.

5.1 Observações críticas ao orçamento público

Tradicionalmente²⁷, a discussão sobre o orçamento público recai em um tipo de análise técnica, circunscrita ao campo jurídico-econômico. Do ponto de vista conceitual, dentre as perspectivas teóricas que tratam do orçamento público, Giambiagi e Além (2016) destacam a teoria normativa do bem-estar e a teoria da escolha pública. Segundo o autor, a primeira está fundamentada na premissa de que o Estado atua como um agente racional e benevolente, responsável por corrigir falhas de mercado, redistribuir renda e garantir a estabilidade econômica. Giambiagi e Além (2016), inspirados na perspectiva ortodoxa da economia, adotam uma perspectiva funcionalista e normativa, na qual o Estado seria exterior ao mercado e orientado exclusivamente pelo interesse público.

Desenvolvida por autores como Buchanan, Tullock e Olson, a teoria da escolha pública propõe uma leitura positiva e analítica do setor público, aplicando os instrumentos da microeconomia neoclássica ao comportamento de eleitores, políticos e burocratas. Esta considera os agentes individuais como maximizadores racionais de utilidade, sujeito a falhas endógenas, como clientelismo, captura regulatória e busca de renda (*rent seeking*). Essa perspectiva desloca o foco da eficiência estatal para os limites intrínsecos ao processo decisório político, sustentando uma crítica à intervenção pública baseada nos riscos de distorção e ineficiência oriundos dos próprios incentivos institucionais (Giambiagi; Além, 2016).

Como observa Affonso (2003), esse viés também se manifesta na forma como as teorias hegemônicas tratam o federalismo, confundindo-o com simples descentralização fiscal e restringindo o debate a critérios de eficiência alocativa e incentivos econômicos. Ao adotar pressupostos individualistas e uma analogia simplificada entre mercado e Estado, essas abordagens desconsideram as determinações históricas que estruturam os arranjos federativos. Essa crítica reforça que a compreensão do orçamento público — e, portanto, de parte relevante do fundo público — exige ir além do instrumentalismo jurídico-econômico, reconhecendo-o como parte de um processo político e histórico mais amplo.

Dessa forma, ambas as teorias permanecem presas ao individualismo metodológico e à separação formal entre Estado e demais atores da economia, como capitalistas e trabalhadores. Ao tratar o funcionamento estatal como resultado de

²⁷ Sobre economia do setor público no Brasil, ver manuais de referência amplamente utilizados, como: Giambiagi e Além (2016), Biderman e Arvate (2011), Giacomoni (2017), Musgrave e Musgrave (1989). Para uma abordagem crítica, sugere-se Oliveira (2019).

decisões isoladas, deixam de apreender as determinações estruturais que moldam essas práticas. Demonstrou-se em capítulos anteriores, mais especificamente no Capítulo 2, como a crítica marxista aponta que, por esta via, ignora-se a historicidade do processo social e a relação dialética entre formas políticas e base material. Nessa direção, Medeiros e Bonente (2020) lembram, a partir de Lukács, que compreender o funcionamento do sistema capitalista exige articular aparência e essência, universal e singular, situando o indivíduo como produto histórico das formas sociais e não como seu ponto de partida.

Se, por um lado, a crítica às teorias tradicional e moderna e à racionalidade instrumental do Estado evidencia os limites das abordagens normativas e atomizadas da política fiscal, por outro, ela impõe a necessidade de interrogar as formas concretas pelas quais essa racionalidade se manifesta. A estrutura do orçamento público, longe de ser apenas um artefato técnico, constitui um dos dispositivos pelos quais o Estado organiza juridicamente a apropriação social da parte excedente — especialmente da classe trabalhadora — e administra, sob a forma legal, as tensões e contradições inerentes à acumulação. É nesse sentido que a dissecação de suas categorias formais, tal como previstas no ordenamento jurídico brasileiro, não representa um recuo à lógica tecnocrática, mas antes um movimento necessário de desvelamento da materialidade fiscal enquanto forma de mediação do Estado. Ali, portanto, encontram-se elementos valiosos para a compreensão da “forma Estado”.

A partir da crítica às abordagens normativas e atomizadas da política fiscal, torna-se necessário observar como tais disputas e limites se materializam nas instituições concretas do Estado brasileiro. Inspirado tardiamente no modelo de Estado Social e na crítica ao autoritarismo imposto pelo regime de 1964, novas atribuições sociais foram conferidas ao Estado brasileiro, muitas delas previstas pela primeira vez na Constituição Cidadã de 1988 (CF/88). A CF/88 originalmente garante os direitos sociais, bem como o financiamento de vários deles. Além disso, estabelece o ciclo orçamentário, composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), como elementos técnicos para atuarem como meios para que se alcançasse determinadas finalidades, qual seja o desenvolvimento econômico e social do país.

Nesse contexto, o orçamento público passa a refletir não apenas o planejamento financeiro, mas também a disputa pela materialização desses direitos

sociais, avaliável sob duas óticas centrais: receita e despesa. De acordo com a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro, as receitas públicas correspondem ao montante financeiro à disposição do Estado para sustentar sua estrutura e oferecer bens e serviços à sociedade. Essa mesma legislação dispõe que a principal fonte de financiamento estatal são as receitas tributárias, devidamente classificadas e registradas no orçamento para assegurar previsibilidade, controle e legalidade na aplicação dos recursos.

Entretanto, dado o conflito federativo existente no país, no lado da receita temos o fenômeno particular da “guerra fiscal”²⁸, onde os impostos viram uma espécie de gasto indireto (mais precisamente gasto tributário), antes mesmo de entrar nos cofres públicos. Segundo Diniz Filho (1998), no Brasil, a disputa ocorre principalmente entre os estados da federação, que utilizam a diminuição da carga tributária de competência subnacional como instrumento para atração de investimentos em seus territórios. Elas tendem a ocorrer de forma não coordenada, levando a uma espécie de antipolítica industrial ou de desenvolvimento. Para o estado, o instrumento mais comum a ser utilizado para a “guerra fiscal” é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual. De forma mais específica, no Brasil, ela se manifestou tanto como a “guerra dos portos”, que busca atrair importações para os territórios, como quanto a “guerra dos lugares”, que busca atrair investimentos produtivos. A Resolução 13/2012 do Senado Federal encerrou a “guerra dos portos” e a nova reforma tributária, dada pela Lei Complementar 214/2025 busca dar fim à “guerra dos lugares”.

No direito tributário, Correia Neto (2013) salienta que os impostos desempenham funções extrafiscais, ao aproveitar os efeitos produzidos pela incidência tributária para atingir objetivos econômicos e sociais, como pode ocorrer com os benefícios fiscais. Logo, a extrafiscalidade é definida como todo uso dos impostos não relacionados ao financiamento estatal, constituindo os gastos indiretos da administração pública para atingir objetivos da política econômica e social. Correia Neto (2013) também assinala que os efeitos dos regimes especiais de tributação são sempre premeditados pelo legislador. Nesse sentido, o caráter extrafiscal dos tributos

²⁸ Para o tema da “guerra fiscal” sugere-se Cardozo (2010) e Vieira (2012). Para a “guerra dos portos” sugere-se Macedo e Angelis (2013). Para o federalismo fiscal e o caso brasileiro sugere-se Affonso (2003), Vargas (2011), Monteiro Neto (Org., 2014) e Oliveira (2020).

destaca a sua capacidade de produzir mais do que receitas públicas, com consequências econômicas e sociais observáveis.

Surrey (1967) caracteriza o gasto tributário como dispêndios indiretos do governo realizados via sistema tributário, reduzindo a arrecadação potencial por meio de concessões diferenciadas. Segundo o mesmo autor, os incentivos fiscais, embora amplamente utilizados, implicam custos indiretos ao Estado e sofrem com ausência de limites legais claros para a concessão, o que permite usos discricionários pelo Executivo. Além disso, há inexistência de tratamento uniforme na legislação, uma vez que os gastos tributários não seguem as mesmas regras orçamentárias dos gastos diretos, como autorização legislativa específica ou execução condicionada ao orçamento anual. Essas lacunas institucionais e jurídicas fragilizam o controle e a transparência dessas renúncias, reforçando a necessidade de maior integração normativa e de avaliação sistemática sobre sua efetividade.

Correia Neto (2013) descreve os benefícios fiscais em duas dimensões, uma ampla e outra restrita. No sentido amplo, a expressão representa qualquer condição especial para os contribuintes na legislação tributária, cujo fim é estimar as atividades privadas de interesse público. Na dimensão restrita, os benefícios fiscais são compreendidos como uma espécie de alívio da carga tributária. No caso brasileiro, a Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2019) o descreve como: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária.

Após o declínio internacional do modelo do Estado Social, o avanço do capitalismo sob dominância financeira reconfigurou o papel do orçamento público. Com o avanço da ortodoxia econômica²⁹, a política fiscal passou a ser conduzida de forma a priorizar a inflação e o controle da dívida pública, em detrimento do financiamento das políticas sociais (Chesnais, 2005; Costa, 2011; Sampaio, Nogueira e Silva, 2024). No Brasil, sob a égide do Consenso de Washington, essa inflexão se traduziu na adoção de medidas de austeridade que significou a construção de pesados mecanismos de controle fiscal – como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os ajustes sucessivos exigidos pelos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) –, que moldaram o orçamento como instrumento de contenção de

²⁹ Independentemente da versão teórica que conformou, seja no monetarismo, seja na nova síntese neoclássica. Para a ascensão da ortodoxia após a crise do Estado Social, sugere-se Appelbaum (2023).

despesas e acessos a bens e serviços para a população em geral, mesmo após a promulgação de uma Constituição comprometida com os direitos sociais. Assim, a norma constitucional e a prática fiscal passaram a operar sob lógicas contraditórias, evidenciando a assimetria entre os direitos formalmente assegurados e as possibilidades reais de sua efetivação no contexto da financeirização do Estado (Medeiros, Bonente, 2020; Sampaio, Nogueira, Silva, 2024).

No caso do Espírito Santo, recorte territorial deste estudo, como será demonstrado adiante, a dívida pública tem papel secundário tanto na composição da receita quanto da despesa, não configurando um fator crítico de desequilíbrio orçamentário. Ainda assim, é um elemento relevante para compreensão das escolhas políticas locais, pois mesmo com os atuais baixos níveis de endividamento o estado adota uma política fiscal marcada pela cautela extrema, priorizando superávits e contenção de gastos sociais, o que reforça a lógica de ajuste permanente (Espírito Santo, 2020; TCE-ES, 2022). A análise da política fiscal capixaba permite observar como os instrumentos do equilíbrio financeiro são mobilizados para manter uma racionalidade técnica e fiscalista, mesmo em contextos de folga orçamentária, o que contribui para a reprodução das desigualdades e limita a função redistributiva do orçamento.

Essa inflexão histórica adquire contornos singulares no Brasil. A incorporação dos princípios do Estado Social Social, tardia e incompleta, ocorre apenas com a Constituição de 1988, quando, no cenário internacional, esse modelo já se encontrava em franco declínio. Assim, o arcabouço normativo brasileiro nasce comprometido com a expansão de direitos sociais, mas sua implementação logo se vê tensionada pela adesão às diretrizes do FMI e às reformas do Consenso de Washington nos anos 1990, as quais orientam políticas fiscais restritivas e priorizam metas de ajuste justificando suas ações para atingir a estabilidade macroeconômica. Por estabilidade econômica leia-se: controle da inflação e da relação entre dívida pública e PIB. Nessa conjuntura, a distância entre a norma constitucional e a prática fiscal não decorre apenas de problemas de gestão, mas de objetivos programáticos opostos: de um lado, a universalização de direitos; de outro, a subordinação da política econômica à lógica da financeirização.

Essa contradição entre a promessa constitucional de 1988 e as amarras impostas pelas reformas liberalizantes dos anos 1990 manifesta-se de forma particular

no Espírito Santo, recorte empírico deste estudo. Embora atualmente apresente baixos níveis de endividamento e não enfrente desequilíbrios fiscais estruturais, o Estado adota historicamente uma postura de austeridade que reproduz, em escala local, a lógica nacional e internacional de ajuste permanente. Essa escolha política, mais do que técnica, evidencia como a racionalidade fiscalista molda prioridades mesmo em contextos de folga orçamentária, limitando a expansão de políticas redistributivas. A análise dos dois mandatos dos governadores que compõem o período investigado permite observar como diferentes arranjos governamentais — ainda que com inflexões programáticas — operam sob essa mesma matriz de restrição, ora reforçando-a, ora buscando mitigá-la.

Vale destacar que o recorte temporal desta pesquisa abrange dois mandatos a governador, sendo 2015 a 2018 – o terceiro governo de Paulo Hartung (PMDB) – e 2019 a 2022 – o terceiro governo de Renato Casagrande (PSB). A leitura dos respectivos Planejamentos Estratégicos (Espírito Santo, 2016; 2019), que são instrumentos de gestão recomendados para boas práticas administrativas e políticas de governança, publicados pela Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), nos permitiu identificar as prioridades políticas de cada mandato.

No caso do governo Hartung, ele apresenta um programa ancorado em pressupostos da ortodoxia fiscal, sendo estruturado em quatro eixos: sustentabilidade fiscal, gestão para resultados, ambiente de negócios e articulação federativa (Espírito Santo, 2016). O diagnóstico inicial aponta um quadro de desequilíbrio estrutural das finanças estaduais, com ênfase no crescimento do gasto com pessoal e nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal³⁰. Em resposta, o plano propõe reestruturação de passivos, controle das despesas primárias e metas centradas na redução da dívida consolidada líquida e no equilíbrio primário do gasto público.

Em contraste, o governo Casagrande, expressa uma inflexão programática em relação ao ciclo anterior. Ainda que mantenha os compromissos com a responsabilidade fiscal, o plano introduz a “presença” do Estado como eixo estruturante, reorganizando prioridades a partir de diretrizes como inclusão social,

³⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, impondo limites e condições para gastos, endividamento e concessão de garantias por parte da União, estados e municípios. Seu objetivo é assegurar equilíbrio das contas públicas, transparência e planejamento, prevendo instrumentos como metas fiscais, relatórios periódicos e mecanismos de controle para prevenir déficits e garantir a sustentabilidade das finanças públicas (BRASIL, 2000).

territorialidade e combate às desigualdades regionais. Com forte ênfase na interiorização dos serviços públicos e nos compromissos com a Agenda 2030³¹ da Organização das Nações Unidas (ONU), o plano se orienta por uma racionalidade que busca articular crescimento com equidade, reconstruindo vínculos sociais com populações vulnerabilizadas e propondo uma ação estatal menos centrada no ajuste fiscal e mais voltada à redistribuição e descentralização da política pública (Espírito Santo, 2019).

Dessa forma, observa-se que os limites estruturais impostos pela lógica do ajuste fiscal – ainda presentes nas décadas posteriores à redemocratização – operam em tensão permanente com os objetivos redistributivos da ordem constitucional de 1988. No plano subnacional, esses impasses assumem expressões específicas, conforme revelado pelo caso capixaba. A seguir, examinaremos em detalhe a composição orçamentária do Espírito Santo ao longo dos últimos dois ciclos de governo, buscando evidenciar como as opções fiscais e os arranjos institucionais regionais respondem (ou não) às diretrizes constitucionais do Estado Social.

5.2 Formação e estrutura da receita pública: a crise federativa e a resposta capixaba

Para compreender a materialidade do orçamento, são apresentados, inicialmente, elementos relativos à formação e da estrutura da receita pública, com foco no Espírito Santo. De acordo com a classificação estabelecida pela Lei nº 4.320/1964, as receitas públicas dividem-se em dois grandes grupos: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes compreendem os ingressos financeiros destinados ao financiamento das atividades regulares do Estado, ou seja, ao custeio da máquina pública e à manutenção das políticas públicas. Incluem-se aqui as receitas tributárias, as contribuições sociais, as receitas patrimoniais, as receitas de serviços e as transferências correntes. Já as receitas de capital estão vinculadas à expansão patrimonial ou à redução de passivos, sendo compostas pelas operações

³¹ A Agenda 2030 é um plano de ação global adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015, composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que orientam políticas públicas e iniciativas privadas até 2030. Seu propósito é promover desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção ambiental de forma integrada (ONU, 2015).

de crédito, alienações de bens, transferências de capital e amortizações de empréstimos.

As receitas tributárias, ainda que formalmente distribuídas entre União, estados e municípios pelo princípio federativo, permanecem concentradas na esfera federal. A CF/88, define as competências tributárias dos entes nos artigos 145 a 162, e estabelece as regras de repartição das receitas, bem como as quotas-partes do ICMS, do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nos artigos 157 a 159. A leitura da legislação brasileira nos permite identificar as características do desenho institucional atual. Conforme a discussão de Oliveira (2020), observa-se a manutenção da centralização fiscal³², no qual a dependência financeira dos entes subnacionais restringe sua autonomia política e reforça o papel de coordenação macroeconômica do governo central.

A tributação constitui a principal fonte de financiamento do orçamento público, estruturando-se em três categorias: impostos, taxas e contribuições de melhoria (Salvador, 2010). Incide sobre distintas bases econômicas — renda, patrimônio, consumo e produção — e expressa a forma jurídica pela qual o Estado extrai parcela do valor da produção e da riqueza socialmente produzida. Os governos realizam essa arrecadação de forma compulsória, a partir de um sistema legal normativo que define competências, modalidades e incidências. Paulsen (2023) define o tributo como prestação pecuniária instituída por lei e exigida por atividade administrativa plenamente vinculada, excluindo-se as multas de caráter sancionatório. Ainda que o Estado possa lançar mão de receitas acessórias — como, por exemplo, multas, preços públicos ou repasses de estatais —, essas fontes permanecem insuficientes para custear suas funções, como assinala Correia Neto (2013).

Entre os tributos, os impostos destacam-se por sua amplitude e impacto. Podem ser classificados como diretos ou indiretos, conforme a possibilidade de transferência do ônus tributário. Os impostos diretos, como o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o IPVA e o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), incidem sobre a renda ou o patrimônio

³² Observa-se a manutenção da centralização fiscal no contexto do chamado movimento pendular do federalismo brasileiro, expressão utilizada para descrever as oscilações históricas entre momentos de maior centralização e de maior descentralização de competências e receitas entre os entes federativos (OLIVEIRA, 2020, p. 174).

e não são repassados a terceiros. Os indiretos, por sua vez, incidem sobre o consumo e a produção — como o ICMS, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), e o Imposto sobre Serviços (ISS ou ISSQN) e os tributos sobre comércio exterior — e permitem a transferência do encargo ao consumidor final, caracterizando-se, portanto, por sua regressividade.

A regressividade tributária se manifesta na maior incidência dos tributos sobre os estratos de renda mais baixos, uma vez que os impostos indiretos são incorporados aos preços de bens e serviços essenciais. Por outro lado, os impostos diretos, apesar de admitirem progressividade, no Brasil eles permanecem limitados em seu alcance pela baixa tributação de patrimônio, de ativos financeiros, de grandes fortunas e pela existência de mecanismos legais de evasão e elisão fiscal. A estrutura tributária brasileira, como destaca Alencar Júnior (2010), mantém um viés regressivo que penaliza a classe trabalhadora e privilegia os estratos superiores, mesmo sob governos que reivindicam agendas progressistas e distributivas.

Esse quadro é confirmado por dados empíricos. Conforme o documento-síntese da Reforma Tributária Necessária (ANFIP; FENAFISCO, 2018), quase metade da arrecadação (49,7%) provém de tributos sobre o consumo, repassados aos preços e incidindo proporcionalmente mais sobre os mais pobres, enquanto apenas 18,3% advêm da tributação da renda e 4,4% do patrimônio. Essa composição contrasta com a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde predomina a tributação direta e progressiva sobre renda e patrimônio (ANFIP; FENAFISCO, 2018).

A Carta de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, Gobetti, 2024) confirma esse diagnóstico ao demonstrar que a tributação efetiva no topo da distribuição de renda perde progressividade. Contribuintes com renda anual média de R\$ 449 mil pagam alíquota efetiva de 14,2%, equivalente à de assalariados com R\$ 6 mil mensais. Acima disso, a alíquota efetiva cai, chegando a 12,9% para rendas de até R\$ 26 milhões anuais, devido a isenções, por exemplo, sobre lucros e dividendos e regimes especiais de apuração (Gobetti, 2024). Esses dados evidenciam que a atual estrutura fiscal penaliza proporcionalmente os mais pobres e preserva privilégios no topo, aprofundando desigualdades e comprometendo a justiça fiscal.

Além dos impostos, o sistema tributário brasileiro inclui outros tributos, como as taxas e a contribuição de melhoria. As taxas têm sua cobrança vinculada à utilização

efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, como o licenciamento, a emissão de documentos ou a fiscalização sanitária. Já a contribuição de melhoria é exigida de proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, em proporção ao benefício auferido, conforme o art. 145 da Constituição Federal.

No campo das contribuições, destacam-se as contribuições sociais e econômicas, que emergem no contexto das atribuições do Estado Social. As primeiras financiam a seguridade social (previdência, saúde e assistência) e são recolhidas de empregadores, trabalhadores, concursos de prognósticos e importadores, segundo o art. 195 da CF/88. As segundas, de intervenção no domínio econômico (CIDE), são utilizadas para regular setores estratégicos, conforme previsto no art. 149 da mesma constituição. Essas contribuições têm crescido em importância, representando parcela significativa da arrecadação federal, embora muitas vezes sob o custo da regressividade e da instabilidade jurídica de sua destinação (Gobetti, 2024).

Ainda no bojo da Lei 4.320/64, entende-se que as receitas patrimoniais decorrem da exploração de bens públicos, como imóveis, dividendos de empresas estatais, concessões e royalties. Essas fontes são particularmente relevantes em contextos de exploração de recursos naturais, como no caso do petróleo³³. Por sua vez, Giambiagi e Além (2015), demonstram que as receitas de serviços derivam da prestação de serviços públicos remunerados, sendo comuns nas áreas de transporte, saneamento e educação técnica/superior.

As transferências correntes e de capital representam, por sua vez, mecanismos de redistribuição intergovernamental de recursos. Podem ter natureza constitucional, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ou legal/voluntária, como os recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), convênios e transferências específicas para políticas públicas. Essas transferências revelam a dependência estrutural dos estados e municípios em relação à União.

No plano das receitas de capital, as operações de crédito correspondem ao endividamento público circunscritos à três tipos. A dívida mobiliária, mais comum,

³³ No caso do Espírito Santo, destacam-se as receitas patrimoniais oriundas da exploração de petróleo e gás, cuja gestão é complementada por instrumentos como o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (FUNSES). Criado pela Lei Complementar nº 914, de 17 de junho de 2019, e regulamentado pelo Decreto nº 4.765-R, de 26 de novembro de 2020, o FUNSES tem por objetivo estabilizar receitas, promover poupança de longo prazo e fomentar projetos estratégicos para o desenvolvimento sustentável do Estado.

decorre da colocação de títulos públicos no mercado financeiro para financiamento de déficits orçamentários ou rolagem de passivos anteriores. A dívida contratual resulta de acordos com organismos nacionais ou internacionais, documentados em contratos formais. Já a dívida monetária refere-se à criação de moeda pelo Banco Central, por meio de operações compromissadas e emissão indireta de passivos, prática também conhecida como senhoriagem.

Essas formas de endividamento, ao se consolidarem como fontes regulares de receita, revelam uma face do processo de financeirização do fundo público. O Estado passa a funcionar como garantidor da valorização do capital fictício, convertendo receitas correntes e excedentes fiscais tendo como prioridade o pagamento de juros e amortizações da dívida (Alencar Júnior, 2024). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) regula essas operações, impondo limites formais que, entretanto, não impedem sua expansão contínua, especialmente para os estados.

O uso recorrente do endividamento aprofunda a dependência financeira do Estado, subordinando suas políticas fiscais e monetárias às exigências do mercado, principalmente o financeiro. Tal dinâmica é especialmente nociva em contextos de austeridade, nos quais a compressão do gasto social convive com o crescimento das despesas financeiras. Em última instância, a dívida pública cumpre dupla função: oferece rentabilidade segura ao capital e disciplina a política econômica conforme os interesses do rentismo. Portanto, tanto a tributação quanto o endividamento expressam, de maneiras distintas, limites estruturais da política fiscal no capitalismo.

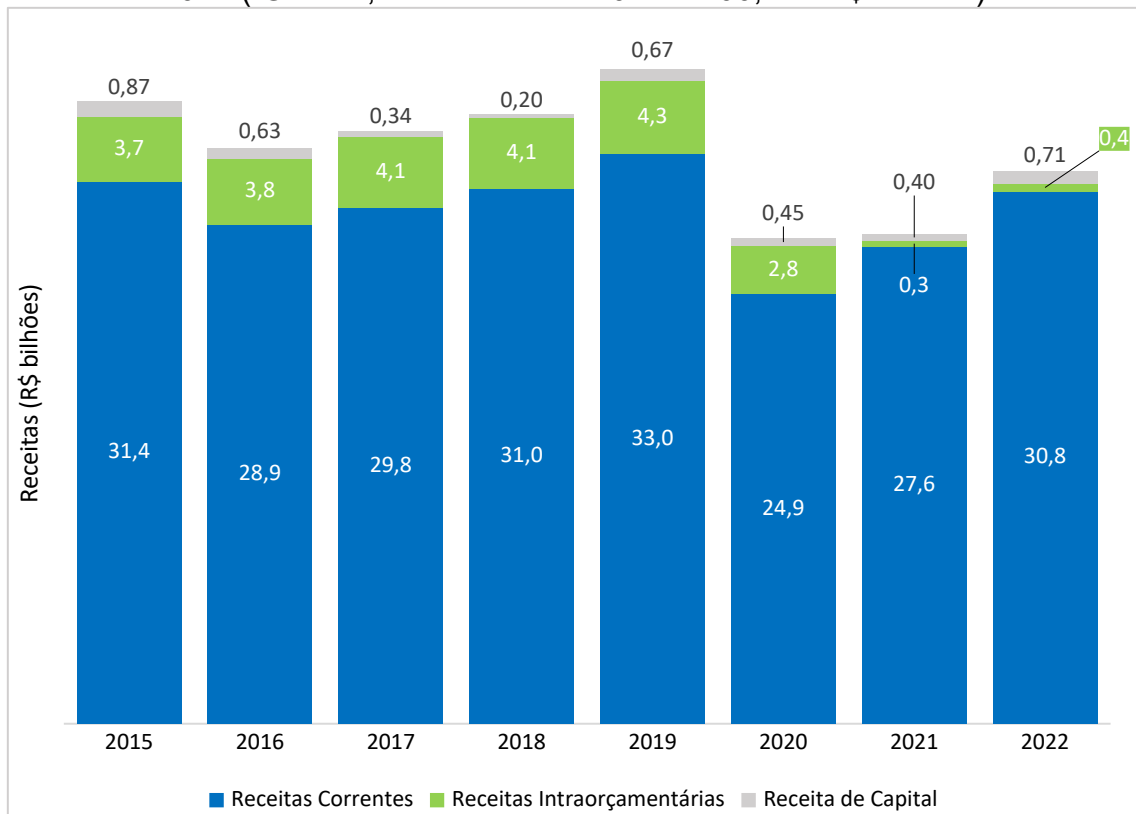
Nesse ponto, é cabe recordar a crítica de Monteiro Neto (2014) ao federalismo brasileiro: um sistema assimétrico em que a União concentra competências tributárias estratégicas e, simultaneamente, transfere responsabilidades crescentes aos entes subnacionais. Essa “federação sem pactuação” implica em dependência financeira dos entes subnacionais, tensões na partilha de recursos e restrições severas à autonomia orçamentária, especialmente aos estados que se situam na “antessala da federação”. Nesse arranjo, os estados e municípios disputam bases tributárias limitadas e enfrentam restrições à autonomia orçamentária, dado que sua capacidade de arrecadação própria é relativamente reduzida e condicionada por regras federais.

O Espírito Santo insere-se exatamente nesse quadro. Embora detenha competências sobre tributos como o ICMS, sua estrutura fiscal permanece fortemente dependente das receitas correntes — notadamente as tributárias e intraorçamentárias

— em detrimento das receitas de capital. Sua base produtiva, marcada principalmente por setores primário-exportadores (mineração, aço, celulose, café, petróleo e gás, entre outros), reforça a centralidade do ICMS e a sensibilidade da arrecadação a oscilações externas, sobretudo internacionais.

Com efeito, em 2020, a pandemia de COVID-19 provocou retração de 8,3% no valor adicionado bruto da indústria capixaba, com quedas de 14,9% na indústria extrativa, 2,6% na indústria de transformação e 4,3% nos serviços, afetando diretamente a arrecadação tributária e as receitas vinculadas à atividade industrial (Federação das Indústrias do Espírito Santo, 2021).

Gráfico 1 – Receita Corrente, Receita Intraorçamentária e Receita Capital de 2015 a 2022 (IGP - DI, Período base: 2022 = 100, em R\$ bilhões)



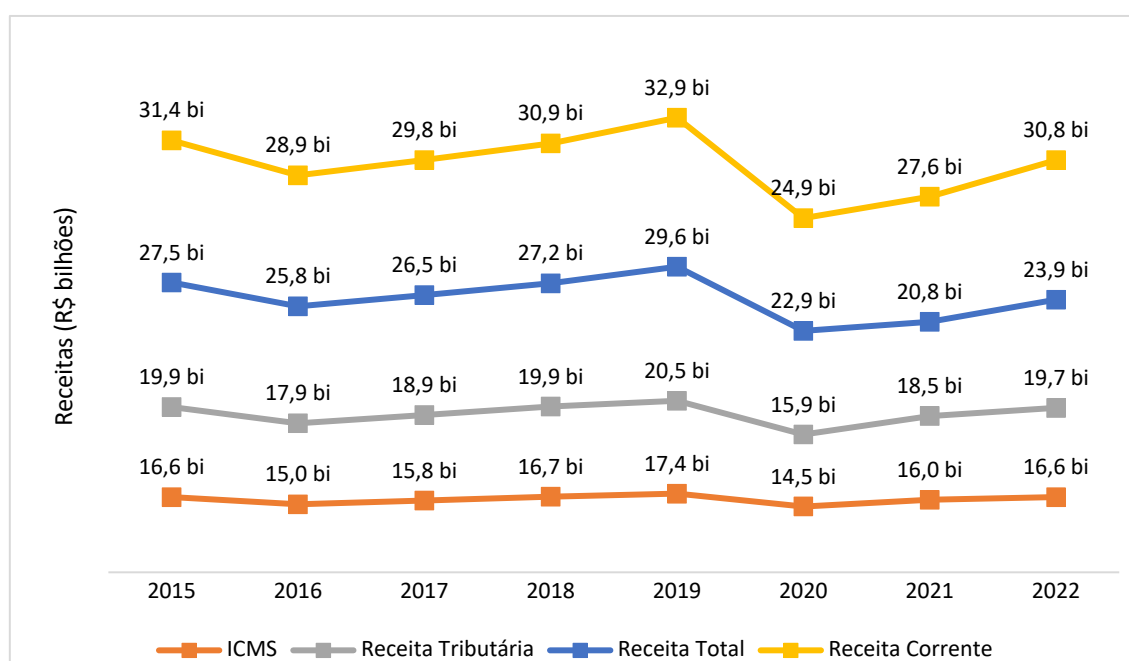
Fonte: Leis 11.096/2020, 11.231/2021, 11.509/2022 e 11.767/2023 do estado do Espírito Santo.

Nota: Dados adaptados pela autora.

Conforme observado nos dados exibidos no gráfico 1, as receitas correntes mantêm-se amplamente majoritárias em todo o recorte analisado. Em 2015, o total arrecadado foi de R\$ 31,4 bilhões em receitas correntes e cerca de R\$ 873 milhões de receitas de capital. Esse padrão se repete ao longo da série. O pico das receitas de capital ocorreu em 2015, atingindo R\$ 873 milhões, mas ainda assim representou

pouco diante dos R\$ 31,4 bilhões do total da receita no mesmo ano. Em 2022, as receitas representaram R\$ 30,8 bilhões, dos quais R\$ 421 milhões foram receitas intraorçamentárias – uma leve crescimento quando comparado a 2021 – e R\$ 712 milhões de receitas capital — mantendo, portanto, a mesma lógica de predominância.

Gráfico 2³⁴ – Evolução das receitas correntes, impostos, ICMS e receita tributária do estado do Espírito Santo – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022



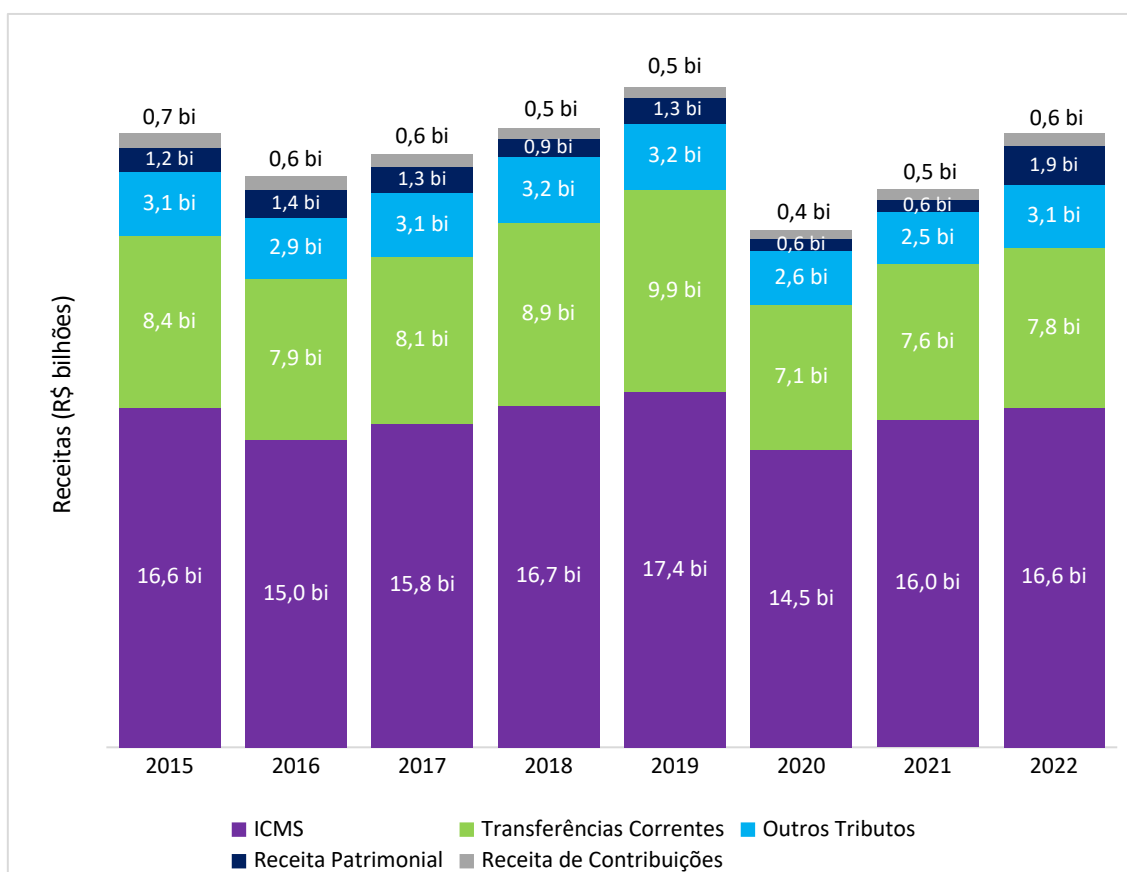
Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

No Gráfico 2, é apresentado em um nível maior de desagregação dos dados a estrutura das receitas. Observa-se o peso do ICMS na composição dos ingressos financeiros do Espírito Santo e, portanto, evidencia-se a dependência do estado com a tributação indireta. Essa configuração reflete o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro e estadual. Além disso, essa configuração limita a autonomia do estado para promover investimentos com base em fontes próprias e aumenta a sensibilidade da arrecadação a oscilações conjunturais, como crises econômicas ou retrações no comércio, especialmente em um estado que tanto depende do comércio exterior e tem estrutura produtiva pouco diversificada. Trata-se, portanto, de uma arquitetura tributária que combina baixa progressividade com alta exposição a riscos fiscais. Não

³⁴ Receita Corrente refere-se ao somatório dos impostos, taxas e contribuições de melhoria. Já a receita total decorre do somatório das receitas corrente, capital e corrente intraorçamentária, após as deduções da receita.

obstante, a queda na receita total em 2020 (ano que estourou a pandemia), demonstra essa dinâmica, haja vista que em 2023 o valor ainda se encontrava inferior ao de 2019 em 19,3%.

Gráfico 3 – Evolução do ICMS, Transferências Correntes, Outros Tributos, Receita Patrimonial e Receita de Contribuições – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022



Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

Ao decompor as receitas correntes, o Gráfico 3 revela que o ICMS lidera com ampla margem durante todo o período analisado, mas é seguido de forma consistente pelas transferências correntes, que oscilam entre R\$ 7,8 bilhões e R\$ 10 bilhões. A trajetória dessas transferências acompanha em parte o ciclo econômico, com retração em 2020 e recuperação em 2021, sugerindo sensibilidade à política fiscal federal e à dinâmica intergovernamental. Já as receitas patrimoniais, de contribuições e de outros tributos mantêm participação residual, sem impacto relevante sobre a estrutura geral da arrecadação. Esse perfil revela que, além da regressividade já apontada, há baixa

diversificação das fontes dentro da própria receita corrente, o que aprofunda a rigidez orçamentária e limita a capacidade de resposta do Estado a mudanças conjunturais.

5.3 O gasto tributário como instrumento de disputa política e o caso do Espírito Santo

No âmbito do processo do ciclo orçamentário — Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) — o planejamento dos gastos diretos e indiretos (gasto tributário) do Estado está descrito no orçamento público, que detalha a previsão das receitas e despesas a cada ano. Ambos estão submetidos à Lei Complementar 101/2000 – também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – um programa de estabilização fiscal, fundamentado em quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilidade – pautada como um instrumento neoliberal na política econômica brasileira (Cardozo, 2010).

A LRF condicionou a expansão da despesa pública à apresentação da estimativa do impacto financeiro-orçamentário para o ano do exercício financeiro e para os próximos dois anos — indicando a fonte de receita ou ajuste nas despesas — e uma declaração de compatibilidade entre o PPA, LDO e LOA. Essas medidas restringiram a possibilidade de aceleração investimento público, uma vez que a realização de investimentos estruturais demanda mais de dois anos para a finalização e o princípio da compensação é um dos pilares da LRF (Cardozo, 2010). Na prática, a autonomia fiscal relativa dos estados foi reduzida, exigindo que operações de crédito fossem submetidas a um trâmite centralizado (Senado, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), o que limita a capacidade de resposta rápida a demandas locais.

De forma mais detalhada, a diminuição da independência relativa das unidades federativas em relação à União para garantir a austeridade fiscal foi consolidada, obrigando-os a diminuir, em especial, os gastos com serviços públicos para atender às necessidades da classe trabalhadora. Caso as unidades subnacionais necessitassem de nova operação de crédito, deveriam atender uma série de exigências: enviar um pedido ao Senado Federal, aguardar o mesmo ser avaliado pelo então Ministério da

Fazenda e obter um parecer da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Procuradoria Geral da Fazenda (PGF) (Cardozo, 2010).

Desde a reforma tributária de 1967, quando o então ICM³⁵ substituiu o antigo IVC e ampliou a autonomia dos estados na definição de alíquotas, consolidou-se um ambiente propício à chamada “guerra fiscal”, caracterizada pela concessão de incentivos e benefícios para atrair investimentos (Diniz Filho, 1998; Cardozo, 2010). Com a CF/88, o ICM foi substituído pelo ICMS e se estabeleceu, no art. 155, § 2º, XII, “g”, que a concessão de incentivos fiscais relacionados a esse imposto depende de aprovação conjunta dos estados e do Distrito Federal por meio de convênios no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Na prática, contudo, muitos estados passaram a conceder benefícios à margem desses convênios, alimentando a disputa tributária interestadual. Apesar da vigência da LRF e do monitoramento do CONFAZ, subsistem brechas normativas que permitem a edição de leis estaduais de incentivo sem integração a um plano nacional de desenvolvimento, o tende a aprofundar os desequilíbrios regionais (Cardozo, 2010).

Inclusive, a existência desregulada de benefícios fiscais em todo território brasileiro, põe os governos estaduais em posição constrangedora de negociação com o setor privado, que se aproveita da disputa pela atração de investimentos para conseguir maiores reduções na carga tributária. Quando ocorre esse caso, ele se caracteriza como uma espécie de efeito de redundância (Cardozo, 2010).

A guerra fiscal é uma, dentre muitas, manifestações da disputa no orçamento público entre o capital e o trabalho e aparece no orçamento como gasto tributário. Tendo em vista a natureza confusa da legislação tributária e dos benefícios fiscais no regramento brasileiro, existem poucas informações disponíveis para realização de qualquer estudo aprofundado, especialmente no cenário capixaba. Essa lógica geral da guerra fiscal se manifesta de modo particular no Espírito Santo, cujos principais programas de incentivo — Compete-ES, Invest-ES e Fundap — ilustram como a disputa por investimentos se materializa no âmbito estadual.

³⁵ O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 18/1965 e regulamentado pelo Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), substituindo o antigo Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). Com a Constituição Federal de 1988, o tributo foi reformulado e passou a denominar-se Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nos termos do art. 155, II da CF/88 (Cardozo, 2010).

O Compete-ES, regulado pelas Leis 10.568 e 10.574/16, concede redução ou crédito presumido de ICMS (chegando a 1 % em operações interestaduais) para empresas que investem, geram empregos e capacitam mão de obra, com adesão digital via SisCOMPETE. O Invest-ES, previsto na Lei 10.550/16, oferece benefícios específicos para setores industriais e importadores - como diferimento, isenção ou crédito presumido de ICMS, redução da base de cálculo (carga efetiva interna até 1,7 %, interestadual 1,2 %), e condições especiais para importação - mediante termos de acordos aprovados pela SEDES/SEFAZ. Já o Fundap-ES³⁶, fundo gerido pelo Banco do Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), concede financiamento de até 8 % do faturamento com juros de 1 % ao ano e parcelamento em até 25 anos, além do diferimento do ICMS da importação para empresas que desembaraçam mercadorias nos portos capixabas.

Durante estudo anterior realizado pela pesquisadora (Raft, 2022), o estado do Espírito Santo tinha disponibilizado apenas uma lista com o CNPJ e nome das empresas que foram beneficiadas no Portal da Transparência. Além disso, disponibilizou um painel de dados³⁷ com informações por município dos investimentos e empregos, sem que fosse disponibilizada informações metodológicas e demais informações relevantes para a realização de um processo de monitoramento e avaliação.

A estrutura produtiva do Espírito Santo, concentrada em pouco setores, em geral, intensivos em escala e em recursos naturais, reforça a dependência do ICMS e torna os incentivos fiscais voltados ao comércio exterior e à indústria de transformação instrumentos centrais de disputa orçamentária. Durante a pandemia de COVID-19, setores beneficiados por incentivos mantiveram participação relevante no PIB e no

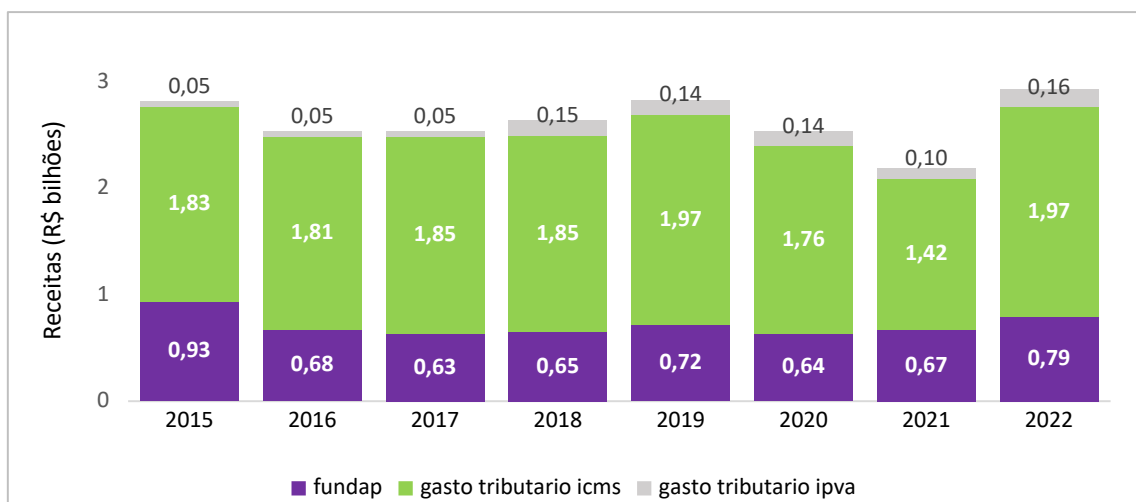
³⁶ O Fundap (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias), criado pela Lei Estadual nº 2.508/1970, funcionou por décadas como um mecanismo de incentivo às operações de comércio exterior via Espírito Santo. A principal vantagem estava na antecipação de crédito presumido de ICMS e financiamento subsidiado, favorecendo empresas importadoras e estimulando a chamada "guerra dos portos". A Resolução nº 13/2012 do Senado Federal, ao unificar a alíquota interestadual do ICMS sobre bens importados, suprimiu o principal atrativo competitivo do Fundap (MACEDO; ANGELIS, 2013). Apesar disso, o programa foi mantido por sucessivos decretos estaduais até 2020, quando expirou o prazo estabelecido pelo Decreto nº 3.755-R/2014. Embora não formalmente revogado, o Fundap tornou-se inaplicável desde então, como reconhecido no Parecer SEFAZ nº 268/2023. Desde 2012, portanto, o programa passou por um processo de extinção de fato, com esvaziamento progressivo e substituição por novos regimes de incentivo, como o COMPETE-ES.

³⁷ Últimos dados de janeiro e fevereiro de 2024. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/transparencia-e-governanca-dos-incentivos-tributarios>. Acesso em: 19 ago. 2025.

emprego estadual, enquanto segmentos não atendidos sofreram retrações mais intensas, evidenciando o caráter seletivo da política fiscal estadual, o que pode levantar a hipótese de que os incentivos podem ter contribuído como efeito amortecedor da crise (Raft, 2022).

Conforme observado no Gráfico 4, entre 2015 e 2022, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Portal da Transparência indica que o Espírito Santo deixou de arrecadar, em média, R\$ 2,6 bilhões por ano, devido a incentivos fiscais, atingindo R\$ 2,92 bilhões em 2022 — cerca de 12 % da receita tributária bruta anual. Vale destacar que no caso do Invest-ES não foi possível sequer averiguar as estimativas, pois elas não são disponibilizadas. Desta forma, apresenta-se os dados das estimativas do gasto tributário do ICMS e do IPVA, bem como o consolidado do FUNDAP.

Gráfico 4 – Evolução do montante do Fundap e das estimativas do gasto tributário com ICMS e IPVA – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022



Fonte: Lei das Diretrizes Orçamentárias – 2018, 2022 e 2024; Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

O gráfico evidencia uma tendência geral de estabilidade nos valores totais das renúncias fiscais ao longo do período analisado. Destaca-se uma redução significativa nos subsídios via Fundap entre 2015 e 2017, até alcançar patamares inferiores ao inicial, retomando crescimento em 2022 (R\$ 0,79 bi). Por outro lado, os benefícios tributários relacionados ao ICMS (principalmente via Compete-ES) permaneceram relativamente estáveis e elevados, indicando pouca alteração na política de incentivos fiscais durante o intervalo observado. Já o gasto tributário relativo ao IPVA, além de

apresentar valores reduzidos, exibe oscilações pontuais sem relevância significativa no contexto geral das renúncias fiscais do estado.

Entretanto, pareceres sucessivos do Tribunal de Contas do Estado (2015–2022; Espírito Santo, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020) apontam falhas recorrentes na transparência e na mensuração de impactos, destacando que as informações do Anexo de Riscos Fiscais da LDO são insuficientes e que não há comprovação dos efeitos socioeconômicos esperados.

Figura 1 — Parecer Prévio TC 072/2020

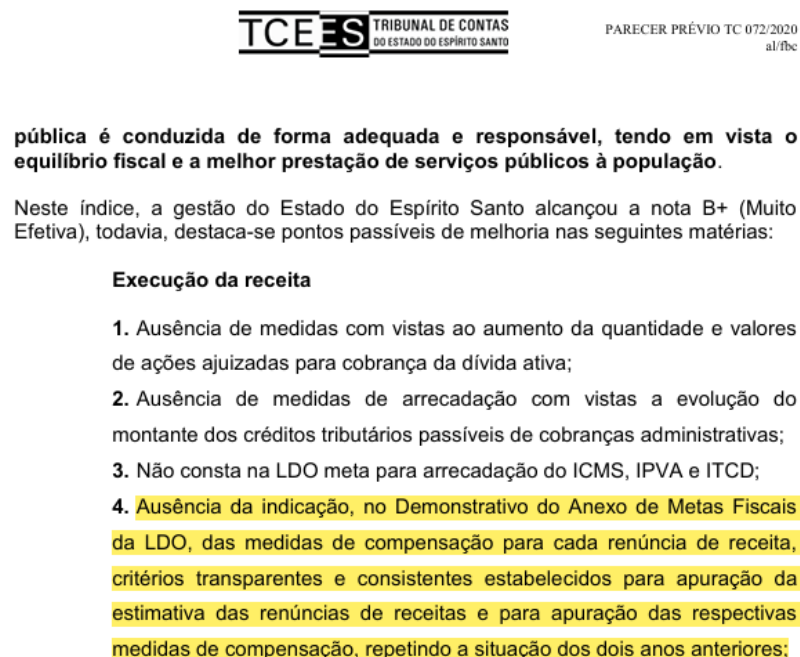


Figura 2 — Continuação do parecer prévio TC 072/2020

6. Os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária para o exercício 2019 permanecem não estando em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional como aconteceu, também, nos exercícios 2017 e 2018;

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Espírito Santo, 2020) . Grifos da autora.

Em processos como o TC-622/2012 e o TC-1294/2013, o TCE-ES ressaltou a incongruência entre o enquadramento jurídico e a prática orçamentária, questionando a classificação dos incentivos como renúncia e defendendo seu tratamento como política de indução de receita. Entretanto, o mesmo processo, TC-622/2012, abre um

precedente, em que o TCE-ES identificou a apresentação incompleta do demonstrativo de renúncia na LDO de 2012, sem indicação de medidas compensatórias ou comprovação do impacto estimado, em descumprimento ao art. 14 da LRF.

DECIDE, ainda, encaminhar a recomendação sugerida pela área técnica ao Secretário de Economia e Planejamento, Robson Leite Nascimento, esclarecendo que a aparente Renúncia de Receita, que visa atrair investimentos, na prática significa não Renúncia, mas tentativa de aumento da Receita. Em seguida, sejam os autos remetidos à Controladoria Técnica para serem apensados à Prestação de Contas Anual do Poder Executivo Estadual [TC 622/2012] (Espírito Santo, 2012).

Em conjunto, os documentos analisados indicam a permanência de um padrão institucional em que benefícios fiscais são concedidos sem instrumentos adequados de monitoramento e avaliação, o que não permite mensuração de eficácia e compensação orçamentária. Esse padrão normativo-institucional expressa uma forma de gestão fiscal orientada à flexibilização seletiva da arrecadação, favorecendo segmentos com maior capacidade de pressão política e articulação empresarial no estado. Entretanto, a renúncia de receita, formalmente tratada como “gasto tributário”, constitui parcela expressiva do fundo público estadual e opera, na prática, como mecanismo de transferência indireta de recursos estatais ao capital.

Em suma, o gasto tributário no Espírito Santo é um elemento que carece de transparência, e confere uma brutal transferência de recursos ao capital. Vale reforçar os sérios limites nos dados sobre montante relevante de recursos mobilizados pelo estado. Entre 2015 e 2022, o Espírito Santo deixou de arrecadar, em média 12% da receita tributária bruta do estado no período estudado, que pode ter impactado no financiamento de políticas sociais.

5.4 Análise da despesa pública

A presente seção parte da metodologia para análise da despesa pública utiliza da metodologia desenvolvida por Salvador e Teixeira (2014), no qual a execução orçamentária é avaliada a partir dos critérios de relevância, direção e montante. Considerando essa perspectiva, desenvolve-se o estudo nas três respectivas dimensões. Além disso, os dados são organizados de acordo com a tipologia de Alencar Júnior (2018), que divide o gasto público em gastos para a classe

trabalhadora (gasto social) e para os capitalistas (gasto financeiro), explicada em detalhes no capítulo 1 deste estudo.

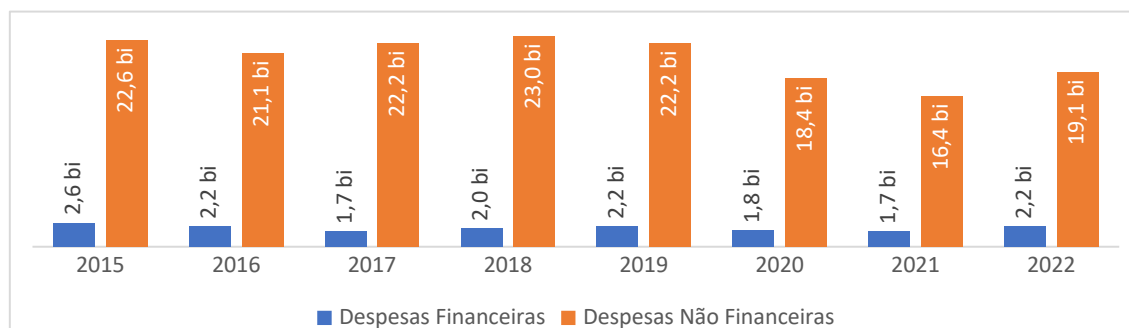
5.4.1 Dimensão montante: forma mais agregada do gasto financeiro e não financeiro

O contraste entre os montantes destinados ao fundo público voltado à reprodução social e àqueles voltados à valorização do capital, especialmente em sua forma fictícia, permite evidenciar o duplo movimento que estrutura a política fiscal capixaba. De um lado, a preservação de um núcleo duro de políticas públicas sociais, sustentadas por pressões democráticas e constitucionais. De outro, o imperativo de cumprimento das metas fiscais e da ortodoxia financeira, que impõe sacrifícios seletivos ao gasto primário. Assim, a dimensão montante revela não apenas a alocação orçamentária em termos absolutos, mas também o conflito estrutural entre os objetivos redistributivos do Estado e a lógica de financeirização da gestão pública.

Diferente do orçamento federal, onde as despesas financeiras possuem bastante relevância, a dívida pública capixaba é surpreendentemente baixa. No período analisado, observamos grande ênfase adotada pelos mandatos do governo estadual com as metas fiscais, que refletiram em medidas contínuas de ajuste fiscal, nas diversas funções do orçamento público, mas especialmente naquelas que identificamos como parte do grupo “gasto social”.

A análise da dívida pública do Espírito Santo entre 2015 e 2022 revela um quadro de relativa estabilidade macrofiscal, marcado por baixos níveis de comprometimento da receita com o serviço da dívida e controle dos gastos primários. Os dados apresentados no Quadro 3 indicam que o gasto financeiro — composto pelos “Serviço da Dívida Interna” e “Serviço da Dívida Externa” — oscilou, em termos deflacionados, mas teve teto de R\$ 2,6 bilhões.

Gráfico 5 — Evolução do montante das despesas financeiras e não financeiras do estado do Espírito Santo – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) (em R\$ bilhões) – 2015 a 2022



Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

O principal componente da dívida pública estadual é o serviço da dívida interna, que caiu de R\$ 495,7 milhões em 2015 para R\$ 265,7 milhões em 2020, antes de retomar fôlego em 2022, atingindo R\$ 457,1 milhões. Já o serviço da dívida externa oscilou entre R\$ 89 milhões e R\$ 176 milhões, mantendo peso menor e relativa previsibilidade (em que pese a incerteza cambial). Essa composição evidencia uma gestão conservadora e domesticada do endividamento, voltada ao controle das obrigações correntes sem comprometer os indicadores fiscais principais — notadamente a dívida consolidada líquida, que permaneceu abaixo do limite legal³⁸ da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao longo de toda a série.

Contudo, o item que foi omitido da função “Encargos Especiais” intitulado “Outros Encargos Especiais”, por abranger o Fundap-ES, merece atenção: em 2018, chegou a R\$ 928,8 milhões e, nos dois últimos anos, permaneceu na casa de R\$ 1,2 bilhão. Ainda que não se compare, em escala, aos passivos enfrentados por outros estados, esse gasto reforça a tese de que o Espírito Santo opera sob uma lógica fiscal que preserva a solvência via contenção do investimento e compressão do gasto social, e não por meio de revisão dos compromissos financeiros.

Do ponto de vista qualitativo, o Estado usufrui de uma posição diferenciada no pacto federativo, com capacidade de contrair empréstimos junto a organismos

³⁸ Em complemento à Lei de Responsabilidade Fiscal, o Senado Federal aprovou a Resolução nº 40, de 2001, estabelecendo limites globais para a dívida consolidada líquida. De acordo com a norma, a partir de 2016, os Estados e o Distrito Federal não poderão registrar dívida superior a duas vezes sua receita corrente líquida, enquanto, para os Municípios, o teto será de 1,2 vez essa receita. O texto prevê ainda que, até o exercício de referência, os entes que ultrapassarem esses patamares deverão promover reduções anuais proporcionais de, no mínimo, um quinze avos do excesso apurado.

multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e nacionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Essas operações, ao mesmo tempo que ampliam a capacidade de investimento, também acentuam a rigidez futura da despesa com amortizações e encargos. Ainda que o serviço da dívida represente uma fatia minoritária do orçamento anual, seu caráter prioritário — previsto tanto na legislação quanto nas práticas administrativas — assegura repasses regulares ao mercado financeiro, mesmo em cenários de retração do gasto primário.

A estabilidade da dívida pública, portanto, não pode ser lida como neutralidade fiscal. A disciplina imposta por esse modelo orçamentário se expressa na compressão dos gastos discricionários, especialmente nas áreas de educação, assistência social, cultura e ciência e tecnologia — conforme demonstrado nas tabelas anteriores —, e na manutenção de um arranjo onde a prioridade do serviço da dívida é inegociável. Nesse sentido, o baixo volume da dívida não representa um Estado liberado para investir, mas um Estado orientado por um regime de metas fiscais que subordina a política pública às exigências da governabilidade financeira.

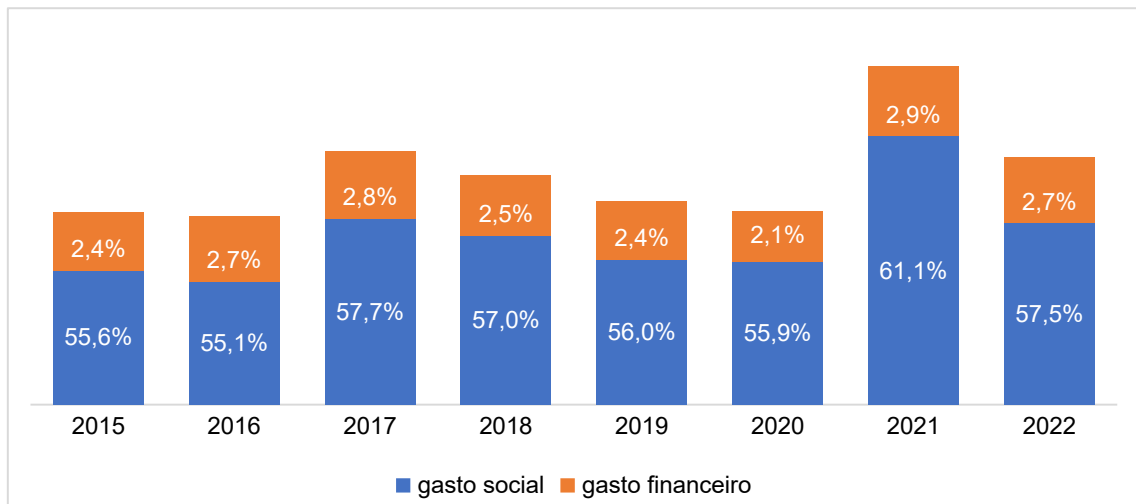
Em suma, a dívida pública capixaba não configura um problema fiscal em sentido estrito, mas sim um vetor de disciplinamento orçamentário. Sua gestão eficiente, sob os critérios técnicos, reforça a posição do Espírito Santo como “bom aluno” da austeridade, o que lhe garante acesso ao crédito, especialmente o externo. No entanto, essa estabilidade é alcançada ao custo da renúncia a políticas distributivas robustas e à manutenção de áreas estruturais em condição de subfinanciamento ou desfinanciamento. A dívida, ainda que formalmente controlada, permanece como instrumento de reprodução da racionalidade financeira do Estado.

5.4.2 Dimensão relevância em relação à despesa total

Ao longo do período, o conjunto de funções classificadas como gasto social respondeu por no mínimo 55,1% (2016) e no máximo de 61,1% (2021) da despesa total em todos os anos analisados (gráfico 5). Destaca-se que, entre 2016 e 2019, o gasto social correspondeu a, em média, 56,4% da despesa capixaba. Esse período foi marcado pelo avanço da austeridade fiscal federal, por meio das medidas do “teto dos gastos” até a véspera da pandemia. Em 2020, manteve-se relativamente estagnado, com elevação em 5,2 pontos percentuais em 2021. Em 2022, recuou, voltado a

valores próximos à média de 2016 a 2019. Por sua vez, os gastos financeiros apresentaram-se como a menor fatia do orçamento, considerando apenas os encargos com a dívida pública, na média de 2,6% ao ano. Cabe recordar que o valor do incentivo fiscal Fundap-ES está incluso na função Encargos Sociais (28) e, portanto, foi desconsiderado para esta análise.

Gráfico 6 – Participação relativa das macroáreas gasto social e gasto financeiro na despesa total – em % – 2015 a 2022



Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

A seguir, o quadro 2 nos permite esmiuçar internamente a composição funcional do gasto social e financeiro por função. A função Seguridade Social (composta pela soma das funções Saúde, Previdência e Assistência Social) lidera o grupo, respondendo pela média de 38,5% do orçamento, com destaque para 2021, quando atingiu o patamar de 42%. A Educação aparece em segundo lugar, mantendo-se entre 13% e 14%. As demais funções, como Direitos da Cidadania, Ciência e Tecnologia, Cultura e Gestão Ambiental, apresentam pesos inferiores a 5%, cada uma delas, demonstrando alta concentração orçamentária no gasto social. No caso do gasto financeiro, predominou a rubrica serviços da dívida interna, com o maior peso. Outros Encargos Especiais, subfunção da função Encargos Especiais, que compõe o gasto financeiro possui valor mais elevado e foi excluído por registrar os valores do Fundap-ES.

Quadro 3 – Participação das funções/subfunções das macroáreas gasto social e gasto financeiro na despesa total – em % – 2015 a 2022

Cód.	Função/	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
------	---------	------	------	------	------	------	------	------	------

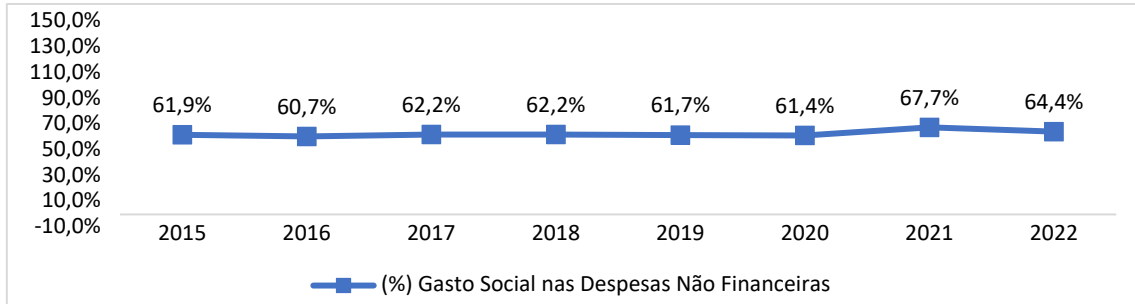
	Sub-função								
8,9,10	Seguridade social	36,5	36,1	38,5	37,2	36,9	37,6	42,0	43,2
12	Educação	14,3	14,2	14,2	14,4	13,9	13,9	13,3	13,1
13	Cultura	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3
14	Direitos da cidadania	3,5	3,5	3,6	3,8	4,0	3,6	3,6	3,9
18	Gestão ambiental	0,4	0,6	0,4	0,5	0,4	0,5	0,7	0,6
19	Ciência e tecnologia	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,5	0,9	0,9
24	Comunicações	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
27	Desporto e lazer	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,5
	Gasto social total	55,6	54,9	57,7	57,2	56,1	56,4	61,3	57,7
843	Serviço da dívida externa	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,6
844	Serviço da dívida interna	2,0	2,2	2,2	1,8	1,6	1,3	2,2	2,1
	Gasto financeiro total (1)	2,4	2,7	2,8	2,5	2,4	2,1	2,9	2,7

Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

(1) Excluído Fundap-ES.

Abaixo, o gráfico 6 trata, especificamente, sobre a participação do gasto social em relação às despesas não financeiras, que ocupou, em média, 62,8% desta categoria no período analisado. Confrontando as informações do gráfico 5, que indica redução do gasto social em 2020 (ano da pandemia), e o gráfico 6, que indica relativa estagnação, é possível sugerir que os demais gastos não financeiros tenham sido comprimidos ao menos no mesmo patamar do que os gastos sociais. Já a queda em 2022, representa valor um pouco acima da média geral, evidenciando a reacomodação das prioridades após o choque pandêmico. Chama atenção o fato de que, mesmo nos governos com discurso fortemente fiscalista, como o de Paulo Hartung, o montante reservado ao gasto social se manteve elevado em termos proporcionais, o que relativiza a ideia de desfinanciamento ou de subfinanciamento do gasto social.

Gráfico 7 – Participação do gasto social em relação às despesas não financeiras – em % – 2015 a 2022



Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

Em suma, os dados apresentados nesta seção reforçam a centralidade de quatro funções: seguridade social e educação, que absorvem aproximadamente a metade do gasto social em todos os anos observados. Há, contudo, variações importantes: a seguridade social cresce proporcionalmente entre 2019 e 2022, o que pode ser explicado em resposta à pandemia. Já a educação, apesar de manter-se como uma das principais funções, apresenta perda relativa de participação, o que pode estar relacionado à estagnação nos recursos aplicados na pasta. Na subseção a seguir faremos uma análise explorando a direção do gasto social e financeiro, por meio dos seus montantes.

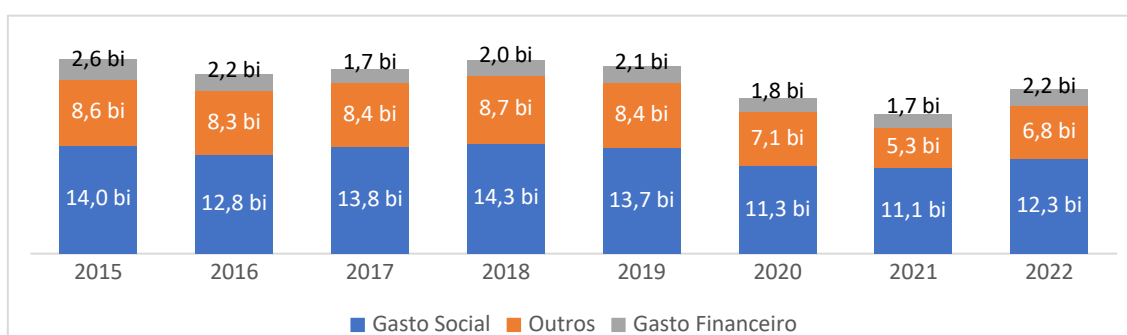
5.4.3 Dimensão direção do gasto social e do gasto a partir da evolução das funções e algumas subfunções

A análise da dimensão direção revela como o Estado do Espírito Santo orientou seus recursos entre as principais funções sociais e financeiras entre 2015 e 2022. A leitura agregada da alocação orçamentária entre 2015 e 2022 evidencia a centralidade dos gastos sociais e o peso persistente do serviço da dívida na estrutura de despesas do Espírito Santo. Ao longo do período, os gastos sociais mantiveram-se como o principal destino dos recursos públicos, alcançando mínimo valor de execução em 2021 (R\$ 11,1 bilhões) e máximo em 2018 (R\$ 14,3 bilhões) (Gráfico 7).

Já o serviço da dívida, composto por amortizações, juros e encargos, embora numericamente inferior aos gastos sociais, representa parcela relevante da despesa estadual. Seu comportamento apresenta oscilações, com valor mínimo no ano de 2017 (R\$ 1,7 bilhão) e valor máximo no ano de 2015 (R\$ 2,6 bilhões), cuja natureza contratual torna-o um compromisso obrigatório. Com efeito, o contrato da dívida não pode ser rompido, mas este não vale para o contrato social. Vale destacar que o

serviço da dívida, especialmente a externa, é suscetível a fatores externos, como variações cambiais e renegociações com entes federais ou instituições multilaterais. Essa variabilidade, ao contrário dos gastos sociais, uma vez contratado não está subordinado a decisões discricionárias do governo, mas responde a vínculos legais e financeiros que limitam a margem de manobra orçamentária³⁹. Outras despesas, que não foram classificadas somam uma média de R\$ 8,5 bilhões entre 2015 e 2019, valor que é reduzido para uma média de R\$ 6,4 bilhões entre 2020 e 2022.

Gráfico 8 — Evolução do montante do gasto social, gasto financeiro e outros – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022

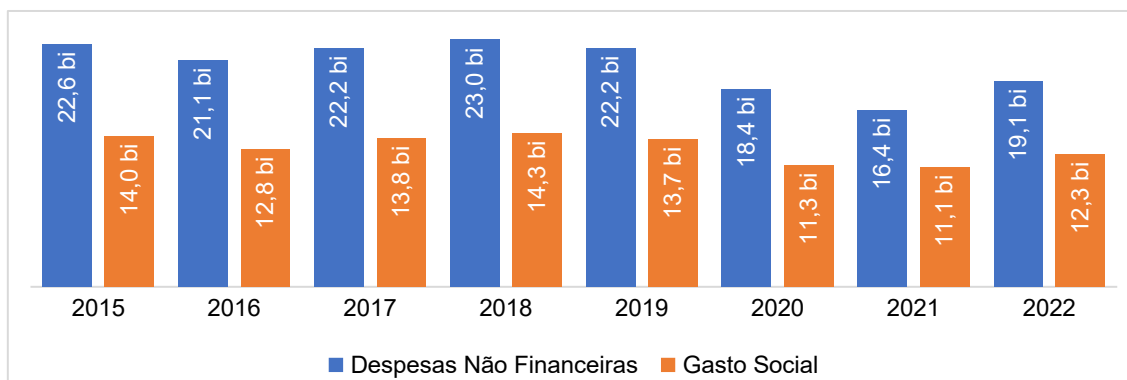


Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

O gráfico 8, por sua vez, evidencia as oscilações do gasto social e das despesas não financeiras ao longo do período analisado. Nota-se uma queda acentuada em ambas as categorias, especialmente nos anos de 2020 e 2021, seguida por uma recuperação parcial em 2022, ainda que em níveis inferiores aos registrados anteriormente. O gasto social permanece como parcela expressiva das despesas não financeiras, acompanhando suas variações de forma sincronizada. Esse alinhamento destaca que o ajuste fiscal incidiu principalmente sobre as despesas primárias, com impacto significativo no gasto social.

Gráfico 9 – Montante das despesas não financeiras e do gasto social do estado do Espírito Santo – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022

³⁹ Há um movimento nacional a favor da auditoria da dívida, mecanismo previsto na CF/88. Para saber mais, acesse a página: <https://auditoriacidada.org.br/>. Acesso em: 17 ago. 2025.



Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

O Quadro 4 com valores absolutos deflacionados reforça o impacto do ajuste fiscal sobre os montantes liquidados e pagos. A função Seguridade Social lidera o gasto social em todos os anos, mas apresenta trajetória relativamente constante até 2020, refletindo o impacto de medidas de contenção do gasto com pessoal e previdência. Em 2020 e 2021 nota-se redução (R\$ 7,6 bi nos dois anos) e, em 2022, retorno ao patamar de 2015 (R\$ 9,2 bi), sendo o segundo maior valor da série.

A Educação, por outro lado, experimentou queda acentuada: de R\$ 3,6 bi em 2015 para apenas R\$ 2,4 bi em 2021 — uma redução real aproximadamente um terço. Embora tenha havido leve recomposição em 2022 (R\$ 2,8 bi), a função permanece abaixo do valor inicial da série. Essa retração, somada ao baixo desempenho das funções Cultura, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Gestão Ambiental, indica uma possível seletividade nas escolhas orçamentárias. Destaca-se, porém, o crescimento expressivo do gasto em Desporto e Lazer, que saltou de R\$ 21,3 milhões em 2020 para R\$ 108,4 milhões em 2022 — um aumento de mais de 400%, ainda que os valores sejam relativamente baixos quando comparado com outras rubricas.

No plano financeiro, o gasto com o serviço da dívida interna apresentou queda real entre 2015 e 2020 (de R\$ 495,7 mi para R\$ 265,7 mi), mas voltou a crescer em 2022, chegando a R\$ 457,1 mi. Já o serviço da dívida externa mostra relativa estabilidade, girando em torno de R\$ 120 mi a R\$ 170 mi ao longo da série. O gasto financeiro total (remora-se a exclusão da subfunção outros encargos especiais), oscilou entre R\$ 431,6 mi em 2020, valor mais baixo, e R\$ 671,0 mi, valor obtido em 2017.

Quadro 4 – Montante das funções/subfunções de gasto social e gasto financeiro – (Em R\$ bilhões, IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022

Cód.	Descrição	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
8,9,10	Seguridade Social	9,2 bi	8,4 bi	9,2 bi	9,3 bi	9,0 bi	7,6 bi	7,6 bi	9,2 bi
12	Educação	3,6 bi	3,3 bi	3,4 bi	3,6 bi	3,4 bi	2,8 bi	2,4 bi	2,8 bi
13	Cultura	71,1 mi	43,1 mi	51,6 mi	60,3 mi	54,8 mi	40,1 mi	70,6 mi	54,3 mi
14	Direitos da cidadania	889,4 mi	821,4 mi	867,5 mi	948,6 mi	980,8 mi	736,6 mi	646,2 mi	832,4 mi
18	Gestão ambiental	93,1 mi	133,0 mi	88,3 mi	134,3 mi	89,9 mi	96,1 mi	122,6 mi	135,2 mi
19	Ciência e tecnologia	128,0 mi	120,0 mi	119,4 mi	182,9 mi	138,3 mi	102,7 mi	157,8 mi	189,9 mi
24	Comunicações	55,9 mi	29,0 mi	20,5 mi	20,4 mi	18,8 mi	37,9 mi	46,9 mi	44,7 mi
27	Desporto e lazer	37,7 mi	44,8 mi	40,3 mi	50,2 mi	49,3 mi	21,3 mi	38,6 mi	108,4 mi
	Gasto Social Total	14,0 bi	12,8 bi	13,8 bi	14,3 bi	13,7 bi	11,4 bi	11,1 bi	12,3 bi
843	Serviço da dívida externa	89,0 mi	111,8 mi	150,2 mi	176,2 mi	183,4 mi	165,9 mi	124,5 mi	126,8 mi
844	Serviço da dívida interna	495,7 mi	516,9 mi	520,8 mi	441,3 mi	402,2 mi	265,7 mi	398,1 mi	457,1 mi
	Gasto Financeiro Total (1)	584,7 mi	628,7 mi	671,0 mi	617,5 mi	585,6 mi	431,6 mi	522,6 mi	583,9 mi

Fonte: Portal Transparência ES. Dados adaptados pela autora.

(1) Subfunção Outros Encargos Especiais foi excluída devido ao FUNDAP.

Portanto, abaixo, o Quadro 4 revela que o orçamento estadual operou com austeridade real relevante. Em paralelo, o Quadro 2 aponta para uma estabilidade relativa da participação do serviço da dívida no total das despesas, girando em torno de 2,1% a 2,8% entre 2015 e 2022. Esse percentual mostra a sua representação tímida frente ao orçamento, que, em termos absolutos, corresponde a cerca de meio bilhão, no decorrer do período de análise. Ainda assim, compromete o espaço fiscal para ampliação de políticas sociais, ao se manter como item fixo e capaz de impor um regramento rígido para execução da despesa pública. Diante do quadro, é perceptível como a dívida funciona como mecanismo de apropriação regular do fundo público pelo capital financeiro, reafirmando sua prioridade estrutural frente à política social.

5.4.4 Um olhar mais atento para as funções Assistência Social, Educação, Direitos da Cidadania e Ciência e Tecnologia

A dimensão direção convida a olhar mais de perto algumas funções e funções. Para o presente estudo foram escolhidas, dentro da Seguridade Social e função Assistência Social. Além dela, foi observado Direitos da Cidadania. As duas fornecem serviços básicos para a população. Também foi escolhida a educação, dada a compressão dos valores. Além dela, a opção pela Ciência e Tecnologia foi observada para compreensão de sua dinâmica.

Para o orçamento da despesa na função “Ciência e Tecnologia” (19), houve um aumento de 154% no orçamento em 2022, comparado à 2015. No espaço observado, 2020 destaca-se como o ano de menor investimento em C&T, que também coincide com primeiro ano da pandemia de COVID-19. Entretanto, observa-se a recuperação no ano seguinte, onde o orçamento gerido pelo Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FUNCITEC) aumenta cerca de 90%, em relação ao ano anterior. Os investimentos em Ciência e Tecnologia são estratégicos para assegurar o desenvolvimento econômico e, sobretudo, gerar autonomia para os países e regiões potencializando a geração de inovações e a diversificação produtiva.

A importância da pauta agroexportadora do Brasil, que também se reflete no Espírito Santo, nos torna vulneráveis às oscilações da economia global e, no quadro atual, às relevantes mudanças climáticas em curso. Em termos da representação destes investimentos em Ciência e Tecnologia no Produto Interno Bruto do Espírito Santo, este corresponde ao menos 0,1% a.a. quando considerada a função do orçamento capixaba, muito abaixo da média nacional de 1,34%, segundo relatório do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, publicado em 2022 (Brasil, 2022).

Quadro 5 - Montante por função/subfunção/elemento da despesa – itens selecionados – (IGP-DI, Período base: 2022 = 100) – 2015 a 2022

Função/Subfunção/Elemento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
---------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------

Assistência Social	430,9 mi	301,6 mi	334,4 mi	350,0 mi	366,6 mi	452,3 mi	552,0 mi	385,2 mi
Assistência à criança e ao adolescente	39,4 mi	5,6 mi	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi
Assistência ao portador de deficiência	10,3 mi	0,4 mi	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi
Assistência comunitária	381,2 mi	295,5 mi	334,4 mi	350,0 mi	366,6 mi	452,3 mi	552,0 mi	385,2 mi
Educação	2,2 bi	2,0 bi	1,9 bi	2,1 bi	1,9 bi	1,5 bi	2,0 bi	2,6 bi
Educação de jovens e adultos	106,8 mi	70,9 mi	55,4 mi	60,2 mi	54,7 mi	45,2 mi	62,9 mi	68,9 mi
Educação especial	109,9 mi	99,3 mi	99,5 mi	108,4 mi	113,0 mi	96,2 mi	96,6 mi	130,2 mi
Educação infantil	0,0 mi	0,0 mi	0,0 mi	28,2 mi	23,5 mi	19,1 mi	58,0 mi	111,8 mi
Ensino fundamental	972,0 mi	858,4 mi	824,7 mi	875,4 mi	803,0 mi	627,6 mi	898,2 mi	1139,2 mi
Ensino médio	890,3 mi	840,5 mi	865,9 mi	907,0 mi	865,6 mi	616,8 mi	852,3 mi	1023,9 mi
Ensino profissional	57,4 mi	39,2 mi	35,8 mi	49,1 mi	36,8 mi	19,0 mi	25,5 mi	46,6 mi
Ensino superior	15,7 mi	56,9 mi	54,2 mi	48,6 mi	43,4 mi	33,1 mi	36,6 mi	63,8 mi
Direitos da Cidadania	293,8 mi	323,6 mi	322,3 mi	345,2 mi	385,7 mi	285,2 mi	273,9 mi	403,8 mi
Custódia e reintegração social	283,0 mi	307,9 mi	306,2 mi	328,6 mi	368,1 mi	266,4 mi	243,0 mi	332,9 mi
Direitos individuais coletivos e difusos	10,8 mi	15,6 mi	16,1 mi	16,7 mi	17,6 mi	18,8 mi	30,9 mi	70,9 mi
Ciência e Tecnologia	48,6 mi	31,6 mi	33,8 mi	76,5 mi	52,5 mi	41,5 mi	82,3 mi	75,1 mi
Desenvolvimento científico	43,2 mi	23,0 mi	22,9 mi	63,6 mi	44,1 mi	32,6 mi	53,4 mi	35,8 mi
Desenvolvimento tecnológico e engenharia	5,3 mi	7,1 mi	8,9 mi	11,9 mi	5,1 mi	7,7 mi	19,2 mi	35,1 mi
Difusão do conhecimento científico e tecnológico	-	1,5 mi	2,0 mi	1,0 mi	3,3 mi	1,2 mi	9,8 mi	4,1 mi
- (320901) FUNCITEC (1)	88.4 mi	71.06 mi	69.6 mi	98.51 mi	80.16 mi	56.27 mi	107.2 mi	92.87 mi

Fonte: Portal Transparência ES. Elaboração da autora.

(1) O FUNCITEC é um elemento de despesa.

É fundamental que as ações do setor público estejam integradas a uma estratégia nacional de desenvolvimento que reconheça o Estado como agente ativo na transformação estrutural da economia. Isso implica direcionar investimentos de forma estratégica para áreas como Ciência, Tecnologia e Inovação, não apenas para corrigir falhas de mercado, mas para moldar e criar mercados, promovendo diversificação produtiva, atualização tecnológica e aumento da complexidade econômica. Ao assumir um papel empreendedor, o Estado pode induzir trajetórias de crescimento capazes de gerar diferenciais competitivos sustentáveis e alinhados a objetivos de

longo prazo, ampliando o impacto social e econômico do investimento público (Mazzucato, 2014).

Quadro 6 – Participação das funções e subfunções no total da despesa e do PIB capixaba – 2015 a 2022 (em %)

Função/Subfunção	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	P	D	P	D	P	D	P	D	P	D	P	D	P	D	P	D
Assistência Social	0,2	1,7	0,2	1,3	0,2	1,4	0,2	1,4	0,2	1,5	0,3	2,2	0,3	3,0	0,2	1,8
Educação	1	14,3	1	14,2	1	14,2	0,9	14,4	0,9	13,9	0,9	13,9	1	13,3	1,4	13,1
Ensino superior	-	0,1	-	0,2	-	0,2	-	0,2	-	0,2	-	0,2	-	0,2	-	0,3
Direitos da Cidadania	0,1	3,5	0,2	3,5	0,2	3,6	0,2	3,8	0,2	4,0	0,2	3,6	0,1	3,6	0,2	3,9
Ciência e Tecnologia	-	0,5	-	0,5	-	0,5	-	0,7	-	0,6	-	0,5	-	0,9	-	0,9
Desenvolvimento científico	-	0,2	-	0,1	-	0,1	-	0,3	-	0,2	-	0,2	-	0,3	-	0,2

Fonte: IBGE/IJSN. Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos - CEE/IJSN. Portal da Transparência – ES.

Legenda: P – Participação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). D – Participação em relação a despesa pública.

O quadro 5 revela que na função educação o gasto com educação básica foi amplamente majoritário em todos os anos da série, com valores entre R\$ 1,8 bilhão e R\$ 2,4 bilhões. A manutenção dessa prioridade, mesmo durante os anos de retração orçamentária (como em 2016 e 2020), indica que a política educacional estadual permaneceu centrada no atendimento da educação fundamental e média. No período de 2015 a 2018, sob o governo de Paulo Hartung, a política educacional foi ancorada em programas estruturais como o Escola Viva, que promoveu a reformulação do ensino médio em tempo integral, e o Jovem do Futuro, além da criação do Pacto pela Aprendizagem (PAES), voltado à cooperação com os municípios para a melhoria da alfabetização.

O ensino profissional, embora tenha apresentado valor relativamente baixo, apresentou pico em 2015 (R\$ 57,4 mi), com valor mínimo em 2020 (R\$ 19 mi) e tendência de crescimento a partir de 2021, quando saltou para R\$ 46,6 milhões em 2022. Essa variação está alinhada ao segundo mandato de Renato Casagrande e ao foco em programas de qualificação profissional e interiorização do ensino técnico, conforme anunciado nos planos de governo e nos instrumentos de planejamento

(PPA, LDO e LOA). Entre 2019 e 2022, o governo Renato Casagrande incorporou e ampliou esses eixos, mantendo o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES) com reforço financeiro e investindo na interiorização das políticas por meio do programa Educação para o Futuro. Houve ainda a expansão do número de escolas em tempo integral, especialmente para a educação básica, que chegou a 132 unidades em 75 municípios até 2022.

Por sua vez, a subfunção ensino superior oscilou entre R\$ 15,7 milhões (2015) e R\$ 63,8 milhões (2022) no período. Foi durante o segundo mandato de Renato Casagrande que ocorreu a criação de instrumentos de fomento ao ensino superior, como a plataforma UniversidadES – voltada à qualificação técnica e superior, inclusive com a implementação da UnAC (Universidade Aberta Capixaba). Todavia, tais instrumentos evidenciam limitações estruturais, uma vez que permanecem restritos à modalidade de Educação a Distância, carecem de planejamento para instalação de infraestrutura presencial e absorvem parcela substancial do orçamento de Ciência e Tecnologia — e não da função específica de Ensino Superior — para o financiamento do programa Nossa Bolsa e da própria UnAC.

Já a função Assistência Social mostrou uma natureza altamente oscilante e responsiva do gasto público. A subfunção Assistência Comunitária apresenta uma trajetória de crescimento expressivo, com pico em 2021 (R\$ 552 milhões) e patamares elevados também em 2020 (R\$ 452,3 milhões) e 2022 (R\$ 385,2 milhões). Esses aumentos estão, possivelmente, associados à emergência sanitária e econômica provocada pela pandemia da Covid-19, evidenciando o papel anticíclico da política de assistência, que se expande em momentos de retração da renda e ampliação da vulnerabilidade, neste caso, em específico, para atender a uma crise sanitária. Em contrapartida, nos anos anteriores, os valores foram mais modestos — como em 2016 (R\$ 295,5 milhões) ou 2018 (R\$ 334,4 milhões). A subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente teve execução significativa apenas em anos pontuais, com destaque para 2015 (R\$ 39,4 milhões), enquanto esteve praticamente ausente em outros momentos da série (2017 e 2018 com valores muito baixos e de 2019 a 2024 com valores ausentes). Já a subfunção Assistência Comunitária manteve padrão mais estável, com valores oscilando entre R\$ 295,5 milhões (2016) e R\$ 552 milhões (2021) ao longo do período, sendo a de valor mais elevado⁴⁰.

⁴⁰ Tal constatação, embora relevante, demanda investigação aprofundada sobre as causas e implicações dessa distribuição, o que poderá constituir objeto de estudos futuros, por exceder o

A análise da função Direitos da Cidadania revela um padrão orçamentário marcado pela oscilação e fragmentação. O quadro 5 apresenta duas subfunções predominantes: Custódia e Reintegração, e Direitos Individuais e Coletivos, todas com variação expressiva ao longo do período de 2015 a 2022. A subfunção Custódia e Reintegração Social lidera os valores da função Diretos da Cidadania, com máximo de R\$ 368,1 milhões (2019) e mínimo de R\$ 243 milhões em 2021. Essa expansão coincide com a retomada de investimentos no sistema prisional estadual, articulados com o Programa Estado Presente, e financiados parcialmente via Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), conforme relatado no planejamento estratégico de Casagrande (2019–2022). O peso crescente dessa subfunção sinaliza um reposicionamento das prioridades, em que políticas de segurança pública, especialmente o sistema penitenciário, passam a disputar centralidade dentro da função.

Essa concentração na função Direitos da Cidadania sugere que, mesmo diante da retórica fiscalista do governo de Paulo Hartung, houve certa preservação orçamentária dessa subfunção. cujo padrão reforça o caráter residual e vulnerável do financiamento dos Direitos da Cidadania, sujeito a flutuações orçamentárias não amparadas por vinculações legais.

Já a subfunção Direitos Individuais e Coletivos apresenta comportamento mais errático e de menor expressão, com valores que variam entre R\$ 10,8 milhões (2015) e R\$ 70,9 milhões (2022) no período, sem tendência clara de consolidação. Esse dado reforça a tese de que a política de promoção dos direitos humanos, tal como inscrita nas peças orçamentárias, não se constitui como prioridade contínua, mas opera em regime de financiamento esporádico, muitas vezes vinculado a programas ou eventos pontuais. Além disso, também podemos questionar o peso exercido pelo financiamento externo, ao impor a própria geração que usufrui do serviço o pagamento, no futuro, e com juros, os serviços que recebeu hoje (e em dólar).

Ao integrar os dados do gráfico com o contexto político dos dois mandatos analisados, é possível afirmar que a função Direitos da Cidadania permanece submetida a uma lógica de financiamento reativo e seletivo. No governo Hartung, o volume agregado de recursos esteve concentrado nas funções gerais, sem aumento proporcional dos investimentos em reintegração ou direitos coletivos. No governo

Casagrande, houve uma inflexão a partir de 2020, com crescimento significativo do gasto prisional e recuperação parcial da função geral, ainda que distante dos patamares anteriores. Essa reconfiguração orçamentária revela a ambivalência da ação estatal: de um lado, uma ampliação do aparato de controle (prisões, segurança), e de outro, a retração das políticas de afirmação de direitos. Tal assimetria se alinha ao padrão típico do Estado, no qual os direitos civis e sociais são subordinados à lógica de gestão dos riscos e das vulnerabilidades sociais, operando mais como instrumentos de governabilidade do que como garantias universais de cidadania.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise articulada das funções e subfunções do orçamento no período proposto revela que, mesmo em um contexto de endividamento público controlado, a lógica do ajuste fiscal manteve-se como eixo estruturante da política fiscal estadual. Essa constatação indica que a disciplina fiscal não decorre apenas de restrições conjunturais, mas de uma racionalidade de governo que se insere no quadro mais amplo do capitalismo contemporâneo, marcado pela centralidade do capital fictício e pela subordinação das finanças públicas à sua valorização. Tal padrão aproxima o Espírito Santo de outros entes federados e da própria União, nos quais a preservação dos mecanismos de ajuste independe da severidade da crise fiscal, funcionando como princípio de governança permanente.

É precisamente neste contexto que a literatura derivacionista oferece elementos para compreender o fenômeno, ao identificar no Estado uma forma política funcional à reprodução do capital, capaz de internalizar na sua atuação a garantia das condições gerais de acumulação. Embora isso não implique na completa subordinação do Estado ao Capital, como destacado no capítulo 1, e demonstrado por meio da análise do orçamento e outras peças do planejamento executivo estadual, conforme presente no capítulo 4. Se ainda restam dúvidas, basta recordar da curiosa singularidade entre os resultados do orçamento para os governos de Paulo Hartung e de Renato Casagrande, cuja premissas eram de propostas opostas, uma voltada ao ajuste, a outra focada no social/qualitativo. Esta suposta distinção política não se apresentou nos dados.

No plano das receitas, a configuração tributária estadual manteve-se assentada na predominância de tributos indiretos, de caráter regressivo, cuja incidência recai de forma proporcionalmente mais gravosa sobre as camadas de menor renda. Trata-se de uma realidade do formato do federalismo fiscal de caráter competitivo que se instituiu no Brasil. O quadro é também tensionado pelo montante expressivo de gastos tributários concedidos a segmentos empresariais, mecanismo que, ao reduzir a carga fiscal de determinados agentes econômicos, transfere recursos de forma expressiva para a esfera privada. A inexistência de um marco legal específico que discipline, com transparência e rigor metodológico, os critérios, a execução e a avaliação dessas renúncias dificultam o escrutínio público e a aferição de sua efetividade social e

econômica. Não se trata de se posicionar necessariamente contra os incentivos, mas que se possa ter mecanismos adequados de monitoramento e avaliação dessa política pública que consome parcela relevante do orçamento e que reduz o potencial de financiamento das políticas sociais. No caso capixaba, pode ser entendida uma forma engenharia fiscal tende a reforçar a reprodução do capital, ao concentrar benefícios fiscais no setor privado.

No interior desse arranjo, as funções que compõe o gasto social ocupam posição estruturalmente vulnerável. Em que pese a elevada participação nas despesas, seus recursos se tornam alvos de contingenciamentos, servindo como variável de ajuste em momentos de redefinição de prioridades. Essa vulnerabilidade manifesta-se, primeiro, na fragilidade financeira dessas áreas abre espaço para seu uso como moeda de troca política. A análise comparativa entre planos de governo e execução efetiva indica que o fortalecimento anunciado de setores sociais tende a ceder lugar à priorização de projetos com retorno político imediato, em detrimento de programas estruturantes de longo prazo. Essa assimetria reforça a leitura de que, mesmo em governos de orientação política distinta, o núcleo duro da política orçamentária permanece alinhado à racionalidade do capital.

Nem mesmo choques extraordinários, como a pandemia de COVID-19, alteraram substancialmente essa hierarquia. Se, por um lado, houve ampliação pontual dos recursos para a saúde, por outro, não se verificou movimento proporcional de recomposição de áreas sociais subfinanciadas. Em contraste, funções voltadas ao gasto financeiro e gasto tributário permaneceram protegidas ou ampliadas. Essa resiliência orçamentária das funções estratégicas ao capital confirma a existência de um núcleo rígido e pouco permeável às flutuações políticas e conjunturais. O exame da trajetória orçamentária no recorte analisado permite aprofundar a distinção entre aparência e essência no funcionamento do Estado. Na superfície, os dados sugerem a existência de uma disputa distributiva real, com alternância de ênfases conforme a orientação política das gestões. Neste estudo, foi possível trazer à luz as prioridades financeiras do executivo capixaba ao longo de quase uma década.

No campo de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), sobressaem iniciativas como o “Nossa Bolsa”, que destina recursos à concessão de bolsas em instituições privadas de ensino superior, e o “Movimento Capixaba pela Inovação”, coordenado pela Federação das Indústrias do Espírito Santo (Findes), voltado a criar condições

para estímulo à inovação. Outros beneficiários incluem a Fundação Renova e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES). Entretanto, como adverte Mazzucato (2014), a inovação requer coordenação estratégica de longo prazo e infraestrutura pública robusta, algo limitado pela ausência de uma universidade estadual, pela destinação de recursos para empresas sem o devido monitoramento e avaliação e pela predominância do modelo de educação a distância na educação superior estadual.

Na Assistência Social, o núcleo de proteção básica segue subfinanciado, com maior peso em ações emergenciais e dependência de transferências e convênios com entidades privadas, reforçando um padrão de focalização que mitiga riscos sem universalizar direitos. Em Direitos da Cidadania, os recursos concentram-se no aparato de controle e funções gerais, com retração das ações de promoção e defesa de direitos, revelando um subfinanciamento estrutural que atravessa governos. Em conjunto, tais funções ilustram a persistência de uma lógica orçamentária funcional à reprodução do capital, na qual áreas sociais permanecem residuais e condicionadas a prioridades políticas e econômicas.

Na essência, a reprodução dessa lógica reforça a hipótese derivacionista: o Estado, enquanto forma política do capital, organiza e administra os conflitos distributivos de modo a preservar as condições gerais de valorização, mesmo quando opera políticas sociais. O subfinanciamento persistente de áreas como pesquisa, desenvolvimento e inovação, educação superior, cultura e assistência social, contrastando com a estabilidade ou expansão de incentivos ao setor privado, expressa essa hierarquia. A capacidade de manter o núcleo duro da política fiscal protegido — ainda que à custa de retrações em setores sociais — revela um grau de autonomização da lógica de reprodução do capital em relação à arena visível da disputa político-partidária.

O papel da ideologia é central nesse processo ao projetar políticas focalizadas e programas de visibilidade imediata como evidências de compromisso com o desenvolvimento social. Entretanto, esta é, somente, uma capa, uma mobilização do Estado por meio de um discurso que legitime a permanência de um padrão orçamentário desigual. Trata-se de um mecanismo que, como apontam os derivacionistas, transforma a gestão dos conflitos em elemento de estabilidade: as contradições são administradas, não superadas. A manutenção desse arranjo, mesmo

sob governos de orientação formalmente distinta, confirma que a variação política opera em um campo de possibilidades limitado pela própria forma estatal.

Esse enquadramento reforça a leitura de que a luta de classes no interior do Estado manifesta-se predominantemente como dimensão aparente: visível nas negociações orçamentárias, nas tensões setoriais e nas mudanças marginais na alocação de recursos, mas restrita pelos contornos definidos pela reprodução ampliada do capital. Ao mesmo tempo, a persistência do padrão identificado sugere que a análise da política fiscal deve ser deslocada de uma leitura puramente conjuntural para uma compreensão que integre as determinações estruturais — inclusive aquelas vinculadas à financeirização e à centralidade do capital fictício na gestão das contas públicas.

Dessa forma, a pesquisa não apenas descreve um padrão orçamentário, mas também oferece chaves para interpretá-lo como parte de um processo mais amplo, no qual a forma política do Estado, as restrições impostas pela acumulação e os mecanismos ideológicos convergem para produzir um resultado aparentemente consensual: a preservação das condições de valorização do capital como referência última da política fiscal, ainda que mediada por programas sociais e disputas partidárias.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2003.
- ALENCAR JÚNIOR, O. G. Estado e fundo público: a disputa entre o Capital e o trabalho pelos recursos orçamentários no Nordeste do Brasil de 2007 a 2014. 2018. 280 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/2332>. Acesso em: 11 jul. 2023.
- ALENCAR JÚNIOR, O. G. Novo arcabouço fiscal: regime fiscal sustentável para o capital e destrutivo para o trabalho. **Argumentum**, Vitória, ES, 16(1), pp. 20-29, 2024.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP; Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital - FENAFISCO. **A reforma tributária necessária: justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira**. Documento-síntese. Organização de Eduardo Fagnani. Brasília, DF: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 56 p. ISBN 978-85-62102-29-5.
- APPELBAUM, B. A hora dos economistas: falsos profetas, livre mercado e a divisão da sociedade. Rio de Janeiro: Sextante, 2023.
- BEHRING, E. R. Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: **COLÓQUIO MARX E MARXISMO: DE O CAPITAL À REVOLUÇÃO DE OUTUBRO (1867 – 1917)** Niterói: Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas Sobre Marx e Marxismo (NIEP – Marx). 2017. Disponível em: <https://niepdrmarx.blog.br/anaismm2011-2019/>. Acesso em: 16 nov. 2023.
- BEHRING, E. R. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2022.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. S. Política social e método. In: **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.
- BIDERMAND, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2019 (Gastos Tributários)**. Brasília: Secretaria da Receita Federal. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-2019>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. [S. l.], 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n.º 13, de 2012**. Estabelece alíquotas do ICMS. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Gasto tributário – conceito e critérios de classificação**. Versão 1.02. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2020.

BRASIL. Conselho Fazendário Nacional – CONFAZ. Convênio ICMS nº 68, de 12 de maio de 2022. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Conselho Nacional da Fazenda, 2022.

BRASIL (Governo). Ministério da Fazenda. **Reforma Tributária – Perguntas e Respostas**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. **Manual Técnico do Orçamento. 2ª versão**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2026:mto2026.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

CALDAS, C. O. L. **A teoria da derivação do Estado e do Direito**. 2013. 214 f. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: doi.org/10.11606/T.2.2013.tde-02092014-163137. Acesso em: 14 dez. 2022.

CALIMAN, G. Formação econômica do Espírito Santo: de fragmentos do período colonial à busca de um projeto de desenvolvimento. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo**, Vitória, n. 68, p. 9-34, 2014.

CAMPOS, N. F.; MACHADO, A. F. Dádivas aos conquistadores: sesmarias na fronteira sul da Capitania do Espírito Santo. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo: ANPUH, 2011.

CANO, W. Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, 5(7), pp. 23-51, 2010. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/cdes/article/view/266>. Acesso em 14 ago. 2025.

CANO, W. Padrões diferenciados das regiões cafeeiras (1850-1930). **Estudos Econômicos**, São Paulo, 15(2), pp. 291-306, maio/ago 1985. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/53571526wc>. Acesso em: 14 ago. 2025.

CARCANHOLO, M. D. Crise capitalista: financeirização ou queda da taxa de lucro?. In: ALVES, Giovanni; CORSI, F. L. (org.). **A crise capitalista no século XXI: um debate marxista**. Marília: Projeto Editorial Práxis, 2021. pp. 121-143.

CARCANHOLO, R. A. A atual crise capitalista. **Olho da História**, Salvador, BA, n. 16, 2011.

CARCANHOLO, R. A.; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 284-304, 1999.

CARDOZO, S. A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 330 p., 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285629> Acesso em: 14 fev. 2022.

CÁRIO, S. F. A natureza do último pensamento de Poulantzas acerca do estado capitalista. **Textos de Economia**, v. 3, n. 1, p. 35-50, 1989. Disponível em: periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/download/6703/6270/20556. Acesso em 09 mar. 2023.

CARVALHO, E. C. P. Política e economia mercantil nas terras do Espírito Santo (1790-1821). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo**, Vitória, n. 63, p. 49-74, 2009.

CELIN, José Lazaro. Imigração e cafeicultura: os rumos da colonização europeia no Espírito Santo. Caxias do Sul: EDUCS, 2021

CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: nas raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CORRÊA, J. C. S.; SILVEIRA, R. L. L.; KIST, R. B. B. Sobre o conceito de desenvolvimento regional: Notas para debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 7, 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5255>. Acesso em: 10 set. 2023.

CORREIA NETO, C. B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de pós-graduação em direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: [doi:10.11606/T.2.2013.tde-15082013-084732](https://doi.org/10.11606/T.2.2013.tde-15082013-084732). Acesso em: 03 ago. 2023.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Penso, 2021.

DINIZ FILHO, L. L. Desigualdades regionais e conflitos federativos no Brasil: a “guerra fiscal” entre estados no contexto da integração competitiva. **Raega - O Espaço Geográfico em Análise**, v. 2, 1998. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/18002>. Acesso em: 14 jul. 2023.

DUMÉNIL, G. LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, F. (ORG.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, pp. 85-90, 2005.

EICHENGREEN, B. **A globalização do capital: uma História do Sistema Monetário Internacional**. São Paulo: Editora 34, 2012.

ENGELS, F.; MARX, K. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.096, de 27 de agosto de 2020**. Institui o Contrato de Competitividade no âmbito da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2020. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.231, de 14 de janeiro de 2021**. Altera dispositivos da Lei nº 11.096/2020, que institui o Contrato de Competitividade. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2021. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.509, de 18 de janeiro de 2022**. Altera a Lei nº 11.096/2020, que institui o Contrato de Competitividade. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2022. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.767, de 10 de janeiro de 2023**. Altera a Lei nº 11.096/2020, que institui o Contrato de Competitividade. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2023. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 7.000, de 27 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre o Código Tributário Estadual e dá outras providências. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2001. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 8.694, de 28 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Estado do Espírito Santo – Compete-ES. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2007. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2000. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 10.568, de 28 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2016. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/contrato-de-competitividade>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015**. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, 2014. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/LDO%202015.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016**. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, 2015. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/%20LDO%202016.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017**. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, 2016. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/LDO%202017.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018**. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, 2017. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/Ldo-2018.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 10.874, de 20 de julho de 2018**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2019. Vitória: Assembleia Legislativa, 2018. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/Lei%2010874%20-%20LDO%202019.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 11.011, de 8 de julho de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020. Vitória: Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/Lei%2011011%20-%20LDO2020.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 11.168, de 6 de julho de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2021. Vitória: Assembleia Legislativa, 2020. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/Lei_11168_LDO_2021.pdf. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 11.677, de 5 de julho de 2022**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2023. Vitória: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em:

<https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei116772022.html>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 11.354, de 3 de agosto de 2021**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2022 e dá outras providências. Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo, Vitória, 4 ago. 2021.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 12.024, de 26 de dezembro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2024. Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo, Suplemento, Vitória, 29 dez. 2023.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo. **Planejamento estratégico 2015-2018: Revisão 2016**. Vitória, 2016. Disponível em:

https://secont.es.gov.br/Media/secont/DOWNLOADS/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%202015-2018%20_revis%C3%A3o%202016_divulga%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. **Espírito Santo. Planejamento Estratégico 2019-2022**. Vitória, 2019. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%202019-2022/PLANEJAMENTO%20ESTRAT%C3%89GICO%20GOVERNO%20ES%202019-2022.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório anual da dívida pública e do Programa de Ajuste Fiscal: 2018**. Vitória: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, 2018.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório anual da dívida pública e do Programa de Ajuste Fiscal: 2019**. Vitória: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório anual da dívida pública e do Programa de Ajuste Fiscal: 2020**. Vitória: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, 2020.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório anual da dívida pública e do Programa de Ajuste Fiscal: 2021**. Vitória: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, 2021.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório anual da dívida pública e do Programa de Ajuste Fiscal: 2022**. Vitória: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, 2022.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Controle e Transparência. **Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle**

Interno – RELOCI: exercício 2022. Vitória: Secretaria de Estado de Controle e Transparência, 2023.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Decisão TC-1294/2013 (Processo TC-622/2012): Lei de Diretrizes Orçamentárias – exercício 2012.** Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 12 mar. 2013.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Instrução Técnica de Monitoramento Fiscal – ITMF 9/2012 (Processo TC-622/2012): Lei de Diretrizes Orçamentárias – exercício 2012.** Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 26 out. 2012.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Parecer prévio TC-053/2016 sobre as contas do Governador do Estado do Espírito Santo: exercício 2015.** Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2016.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **200 Voto do Relator.** [S. I.], 2018. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/02/200VotodoRelator.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. Gerência Tributária. Subgerência de Julgamento de Processos e Orientação Tributária. **Parecer Consultivo n.º 0682/2023:** não prorrogação da isenção prevista no art. 5º, LVI, do RICMS/ES (Convênio ICMS n.º 133/2019 – polpa de cacau). Vitória, 1 dez. 2023. Disponível em: <https://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/tributacao/detalharParecer.php?tipo=7&numero=202306826> . Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Departamento de Edificações e de Rodovias. **UGP.** [S. I.], [2025?]. Disponível em: <https://servicos.der.es.gov.br/ugp/ugp.htm>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Espírito Santo assina contrato de empréstimo com o BID.** [S. I.], 2025. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/espírito-santo-assina-contrato-de-emprestimo-com-o-bid>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Estado Presente: 14 CRJs já estão em pleno funcionamento no Espírito Santo.** [S. I.], 2025. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/estado-presente-14-crjs-ja-estao-em-pleno-funcionamento-no-espírito-santo>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Instituto Jones dos Santos Neves. **PIB Estadual 2022.** [S. I.], 2022. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fijns.es.gov.br%2FMedia%2FIJSN%2FPublicacoesAnexos%2Fcadernos%2FPIB%20Estadual%202022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Prestação de Contas**. [S. l.], [2025?]. Disponível em: <https://transparencia.es.gov.br/Comum/PrestacaoContas>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Fazenda. **Sefaz, Secont, Sep, Seger e PGE iniciam projetos do Profisco II com o BID**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://sefaz.es.gov.br/Not%C3%ADcia/sefaz-secont-sep-seger-e-pge-iniciam-projetos-do-profisco-ii-com-o-bid>. Acesso em: 11 ago. 2025.

FALEIROS, R. N.; VARGAS, P. H. P. A formação econômica do Espírito Santo: complexo cafeeiro, elites e extraterritorialidade na periferia agroexportadora. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 34, n. 68, p. 153-176, 2014.

FALEIROS, V. de P. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FIORI, J. L. Sobre o consenso de Washington. **Texto para discussão**, n. 324 – Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ/IEL, 1995.

FORTUNATO, C.C. **Uma análise do Espírito Santo à luz do processo de implantação dos grandes projetos**. 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

GALBRAITH, J. K. **O Colapso da Bolsa, 1929**. São Paulo: Expressão e Cultura, 1988.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOBETTI, S. W. Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma. **Carta de Conjuntura**, IPEA, out. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

HARVEY, D. Do fordismo à acumulação flexível. In.: HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 18.ed. São Paulo: Loyola, 2009.

HIRSCH, J. The state Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State. In: HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO S. **State and Capital: a Marxist debate**. Londres: Edward Arnold, 1978, p. 57-107.

HOBBS, T. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOBBS, T. **Era dos extremos: breve século XX (1914-1991)**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO S. Capital, Crisis and the State. In: Clarke, S. (Org.) **The State Debate. Capital and Class**. Londres: Palgrave Macmillan, 1991.

Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-349-21464-8_3. Acesso em: 26 jun. 2024.

HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO S. **State and Capital: a marxist debate**. Londres: Edward Arnold, 1978.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E INDUSTRIAL DO ESPÍRITO SANTO – IDEIES. **Panorama da Indústria do Espírito Santo 2021**. v. 2. Vitória: IDEIES, 2021.

JESSOP, B. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/H8ZdYh4BVd7HSwqGgFDR3Vq/abstract/?lang=pt> . Acesso em: 17 ago. 2025.

LOBATO, L. V. C. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde em Debate**, v. 40, p. 87-97, 2016. Disponível em: doi.org/10.1590/0103-11042016S08. Acesso em: 16 jan. 2022.

LOCKE, J. **O Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para discussão**, Campinas, n. 388, jul. 2020. Campinas. Disponível em: repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285794. Acesso em: 29 mai. 2022.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, 2002

MACEDO, F. C.; ANGELIS, A. Guerra Fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil. **REDES – Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 1, pp. 185-212, jan-abr 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v18i1.2909>. Acesso em: 29 de junho de 2022.

MACEDO, F. C.; MAGALHÃES, D. F. O. Formação econômica do Espírito Santo: do isolamento econômico à inserção aos mercados nacional e internacional. **Revista de História Regional**, v. 16, n. 1, 2011.

MACEDO, F. C. O papel do FUNRES na transição da economia capixaba. **História econômica & História econômica de empresas**. XV, 1, pp. 39-70, 2012.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. **Anais do XXVI Encontro Nacional de Economia**, [s. l.], v. 1, p. 1-19, 2008. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211429380-.pdf>. Acesso em: 29 de maio de 2024.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. Crise, capital fictício e afluxo de capitais estrangeiros no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 67, p. 65-78, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Grz3MZPxN5BjrcpnM7QK8RJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 ago. 2025.

MARX, K. **18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Críticas ao Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política - o processo de produção do capital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política - o processo de circulação do capital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política - o processo global da produção capitalista**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATHIAS, G; SALAMA, P. **O Estado superdesenvolvido: ensaios sobre a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDEIROS, J. L.; BONENTE, B. I. Considerações sobre o método de Marx a partir da ontologia de Lukács. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 55, p. 12-48, jan./abr. 2020.

MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Public finance in theory and practice**. 5. ed. New York: McGraw-Hill, 1989.

NAKATANI, P. Estado e acumulação de capital. Discussão sobre a teoria da derivação. **Análise Econômica**, Porto Alegre, n. 8, ano 5, pp. 35-64, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2176-5456.10261>. Acesso em: 12 dez. 2021.

OBSERVATÓRIO FINDES. **Boletim da Indústria Capixaba - Janeiro 2023**. [S. l.], 2024. Disponível em: https://observatoriofindes.com.br/wp-content/uploads/2024/08/Boletim_da_Industria_Capixaba_-_Janeiro_2023.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

OBSERVATÓRIO FINDES. **Panorama da Indústria do Espírito Santo 2021**. [S. l.], 2024. Disponível em:

https://observatoriofindes.com.br/wp-content/uploads/2024/10/panorama_industria_d_o_espirito_santo_2021.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor: Capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out. 1988. Disponível: <https://repositorio.usp.br/item/000899734>. Acesso em: 11 mai. 2024.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. São Paulo: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. A. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**: A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária, 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

PASHUKANIS, E. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

PAULSEN, L. **Curso de Direito Tributário Completo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. -. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Campinas: Ed. Unicamp, 2019.

RAFT, A. C. O. **Estado, federalismo e guerra fiscal no Brasil**: uma contribuição à avaliação dos impactos econômicos do Compete - ES (2016-2020). 2022. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.

ROCHA, H. C.; MORANDI, A. M. **Cafeicultura e grande indústria: a transição do Espírito Santo 1955-1985**. 2ª edição. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**: discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SABADINI, M. S. Especulação financeira e capitalismo contemporâneo: uma proposição teórica a partir de Marx. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 583-608, 2013.

SABADINI, M. S. Trabalho e especulação financeira: uma relação (im) perfeita. **Temporalis**, Vitória, v. 11, n. 22, p. 241-270, 2011. Disponível em: periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/1422. Acesso em: 11 jul. 2024.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, pp. 605-631, dez. 2010. Disponível em: www.doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002. Acesso em: 11 jul. 2023.

SALVADOR, E. **Fundo Público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). 2008. Tese (Doutorado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <https://bit.ly/3OmMdBt>. Acesso em: 11 jul. 2023.

SALVADOR, E.; RIBEIRO, I. R. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 3, e-6628339, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/YM4nFBvNCDRZFbKSxM9n6pr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 ago. 2025.

SAMPAIO, D. P.; NOGUEIRA, C. S.; SILVA, J. A. F. A austeridade como uma faceta da questão social no Brasil contemporâneo. **RBEST – Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**. Campinas, SP, v. 6, 2024.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 2 ed., 1983.

SURREY, S. S. **Pathways to Tax Reform**: The Concept of Tax Expenditures. Pathways to Tax Reform. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, pp. 51-76, jun. 2011.

APÊNDICE A - FLUXO DE PROCESSAMENTO DOS DADOS

Leitura e padronização dos dados brutos: os arquivos foram processados a partir de diferentes formatos estruturais (tabelas no formato *wide* ou *tidy*), com detecção automática do ano de referência e da origem (função ou subfunção). Os valores monetários foram convertidos para formato numérico, eliminando-se inconsistências de formatação.

Normalização textual: foi aplicado um processo sistemático de normalização das descrições textuais, incluindo a remoção de acentos, padronização para letras minúsculas, eliminação de caracteres especiais e espaços excedentes. Esta etapa teve como objetivo assegurar a consistência dos registros descritivos ao longo do tempo e entre diferentes fontes.

Mapeamento funcional e categorização: os registros foram associados aos respectivos códigos de função, subfunção e macroárea, com base no arquivo de referência “index_codigo.csv”, cuja estrutura se fundamenta no Manual Técnico do Orçamento do Governo Federal (BRASIL, 2025). As descrições que não apresentaram correspondência no index foram sinalizadas com o código “SC” (sem correspondência) e devidamente registradas em arquivos de log para fins de controle e posterior validação.

Deflacionamento: todos os valores monetários foram atualizados para preços constantes de 2022, utilizando como referência o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), disponibilizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Esse procedimento teve por finalidade eliminar os efeitos inflacionários, garantindo a comparabilidade dos dados ao longo da série temporal analisada.

Consolidação e exportação dos dados: os dados processados foram organizados no formato *tidy*, contendo as seguintes variáveis: código da função, código da subfunção, macroárea, descrição, ano e montante. As bases finais foram exportadas nos formatos “.CSV” e “.XLSX”, visando assegurar ampla compatibilidade com ferramentas de análise.

Atualização incremental: foi implementado um mecanismo de merge incremental, que permite incorporar novos dados ao banco consolidado de forma eficiente, sem duplicidade de registros. A chave de “deduplicação” utilizada compreende os campos: código da função, código da subfunção, macroárea, descrição e ano.

Extra: Em relação ao tratamento de dados faltantes ou inconsistentes, as observações com valores monetários ausentes foram mantidas na base como valores nulos (*NaN*), sem a realização de imputações. Durante todas as etapas do processo foram gerados *logs* automáticos, *backups* das versões intermediárias e amostras de controle, garantindo rastreabilidade, reprodutibilidade e segurança no tratamento dos dados.

APÊNDICE B - GUIA PRÁTICO DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Este apêndice reúne os arquivos de suporte ao funcionamento do programa, incluindo parâmetros de indexação, estrutura de pastas, dependências de software e instruções gerais de uso. Seu conteúdo reflete a lógica de organização e execução que costuma ser documentada em arquivos nomeados *README*.

1 O QUE ESTE PROGRAMA FAZ?

Este programa automatiza o processamento de dados orçamentários (funções, subfunções, receitas e gastos tributários) do governo. Ele lê os arquivos brutos (.CSV), organiza em formato padronizado (*tidy*), mapeia códigos oficiais, corrige pela inflação (deflaciona) e exporta o resultado em formato compatível com Excel (.XLS ou .XLSX).

2 PARA QUEM SERVE?

Pessoas leigas nesta área, assim como esta autora, que desejam utilizar técnicas de **Ciência de Dados** para analisar o orçamento de forma confiável e dinâmica.

3 ARQUITETURA DO PROGRAMA

```

seu-projeto/
├── requirements.txt      ← lista de pacotes Python
├── dados/
│   ├── entrada/        ← onde vão os CSVs brutos
│   ├── index_codigo.csv ← tabela de códigos (função/subfunção/macroárea)
│   └── igp_di.csv       ← índice IGP-DI (colunas: ano, índice)
├── resultados/         ← sai o Excel final
└── src/                ← códigos (.py)
    ├── main.py
    ├── a_leitor.py
    ├── b_norm.py
    ├── c_map.py
    ├── d_deflator.py
    ├── e_export.py
    └── utils.py
  
```

4 DETALHAMENTO DO PIPELINE (Código)

- a) **Leitura dos arquivos:** procura os arquivos no formato “.CSV” de função e subfunção (ex: funcao-2019.csv, subfuncao-2020.csv). Concatena tudo em

dois arquivos grandes (funcao_concatenada.xlsx e subfuncao_concatenada.xlsx).

- b) **Normalização de textos:** padroniza descrições (educação → educacao) para evitar erros de acentuação e maiúsculas/minúsculas.
- c) **Mapeamento de códigos:** junta os dados com uma tabela oficial (index_codigo.csv). Adiciona as colunas código da função, código da subfunção e macroárea.
- d) **Padronização da estrutura:** receita e gasto tributário são reorganizados no mesmo formato *tidy* (colunas: ano, valor, descrição, tipo).
- e) **Preenchimento de vínculos:** garante que, se só há código da subfunção, o código da função também seja preenchido automaticamente.
- f) **Deflacionamento:** usa o IGP-DI, a preços de 2022, para corrigir os valores e trazer tudo ao ano base, removendo a distorção da inflação.
- g) **Exportação final:** gera um Excel (dados_finais_unificados.xlsx) com todas as colunas organizadas: tipo (função, subfunção, receita, gasto_tributário); descrição; ano, valor a preços correntes, valor a preços constantes (deflacionados), deflator usado códigos e macroárea

5 ESTRUTURA DOS ARQUIVOS PRINCIPAIS

- **a_leitor.py** → lê e junta arquivos CSV brutos.
- **b_norm.py** → normaliza textos.
- **c_map.py** → adiciona códigos e macroáreas.
- **d_deflator.py** → aplica deflacionamento.
- **e_export.py** → exporta arquivos finais.
- **main.py** → orquestra tudo (pipeline completo).
- **utils.py** → funções auxiliares (normalização de texto, carregar índices etc).

Quadro 7 – Exemplo de tabela de saída no programa

tipo	descricao	ano	valor a precos corrente s	valor a precos constante s	deflato r	codigo_funca o	codigo_subfunca o	macroare a
funcao	educacao	2020	50000	42000	1.19	12	NaN	gasto social
subfuncao	ensino fundament al	2020	30000	25000	1.19	12	361	gasto social
receita	IR	2020	10000	84000	1.19	NaN	NaN	NaN
gasto	isencao	202	20000	16800	1.19	NaN	NaN	NaN

tributario	ICMS	0					
------------	------	---	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com dados fictícios

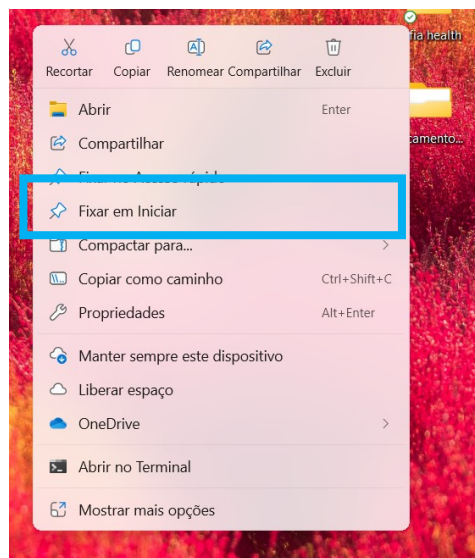
6 COMO RODAR O PROGRAMA

Passo 1 – Abra o aplicativo intitulado VS Code, abra um terminal

Passo 2 – Copie o caminho da pasta onde ficará o programa e abra:

`cd [caminho da pasta no seu computador]`

Figura 2 – demonstração do passo 2



Fonte: Elaborado pela autora por captura de tela.

Passo 3 – Crie o ambiente virtual: `py -3 -m venv .venv` **OU** `python -m venv .venv`

Passo 4 – Abra o ambiente virtual: `.\venv\Scripts\Activate.ps1`

Figura 3 – Demonstração dos passos 1 a 4

```

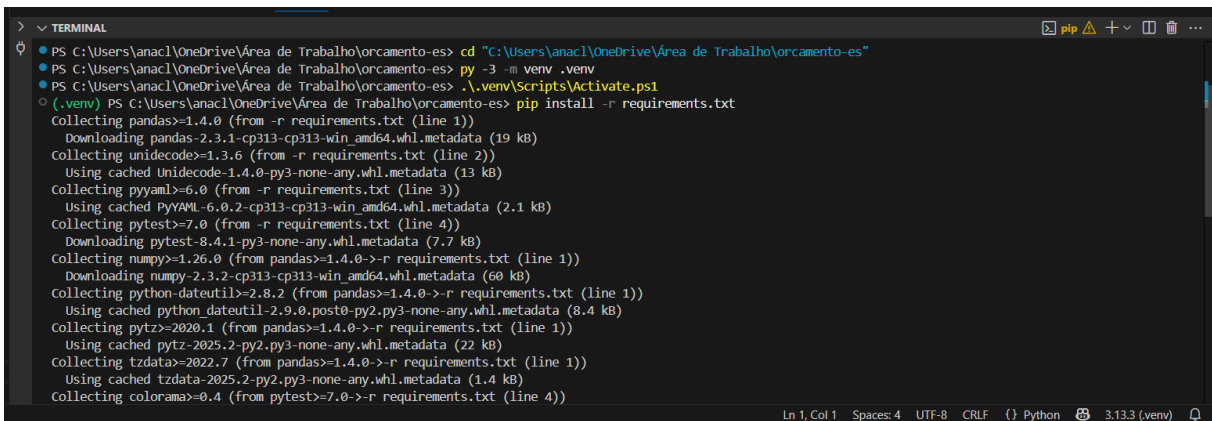
> ~ TERMINAL
PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> cd "C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es"
PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> py -3 -m venv .venv
PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> .\venv\Scripts\Activate.ps1
(.venv) PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es>

```

Fonte: Elaborado pela autora por captura de tela.

5 – Instale os as bibliotecas obrigatórias: `pip install -r requirements.txt`

Figura 4 – Demonstração do passo 5



```

> v TERMINAL
PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> cd "C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es"
PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> py -3 -m venv .venv
PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> .\venv\Scripts\Activate.ps1
(.venv) PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> pip install -r requirements.txt
Collecting pandas>=1.4.0 (from -r requirements.txt (line 1))
  Downloading pandas-2.3.1-cp313-cp313-win_amd64.whl.metadata (19 kB)
Collecting unicode>=1.3.6 (from -r requirements.txt (line 2))
  Using cached Unicode-1.4.0-py3-none-any.whl.metadata (13 kB)
Collecting pyyaml>=6.0 (from -r requirements.txt (line 3))
  Using cached PyYAML-6.0.2-cp313-cp313-win_amd64.whl.metadata (2.1 kB)
Collecting pytest>=7.0 (from -r requirements.txt (line 4))
  Downloading pytest-8.4.1-py3-none-any.whl.metadata (7.7 kB)
Collecting numpy>=1.26.0 (from pandas>=1.4.0->-r requirements.txt (line 1))
  Downloading numpy-2.3.2-cp313-cp313-win_amd64.whl.metadata (60 kB)
Collecting python-dateutil>=2.8.2 (from pandas>=1.4.0->-r requirements.txt (line 1))
  Using cached python_dateutil-2.9.0.post0-py2.py3-none-any.whl.metadata (8.4 kB)
Collecting pytz>=2020.1 (from pandas>=1.4.0->-r requirements.txt (line 1))
  Using cached pytz-2025.2-py2.py3-none-any.whl.metadata (22 kB)
Collecting tzdata>=2022.7 (from pandas>=1.4.0->-r requirements.txt (line 1))
  Using cached tzdata-2025.2-py2.py3-none-any.whl.metadata (1.4 kB)
Collecting colorama>=0.4 (from pytest>=7.0->-r requirements.txt (line 4))

```

Fonte: Elaborado pela autora por captura de tela.

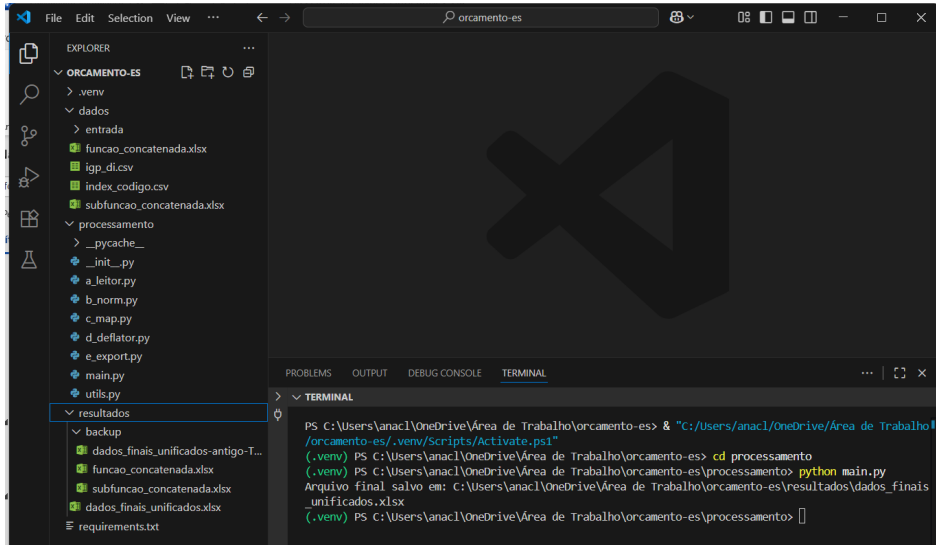
6 – Acesse a pasta dos scripts: cd processamento

7 – Rode o script principal: python main.py

8 – Resultados esperados:

- criação de “dados_finais_unificados.xlsx” na pasta “resultados”.
- criação dos arquivos “subfuncao_concatenada.xlsx” e “funcao_concatenada.xlsx” na pasta “dados”
- Manter a organização de pastas

Figura 5 – Demonstração dos passos 6 a 8



The screenshot shows the Visual Studio Code interface. The Explorer view on the left displays the project structure for 'orcamento-es', including folders like '.venv', 'dados', 'entrada', 'processamento', and 'resultados'. The main editor area is currently blank, showing a large dark logo. The Terminal window at the bottom shows the following commands and output:

```
PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> & "C:/Users/anacl/OneDrive/Área de Trabalho/orcamento-es/.venv/scripts/Activate.ps1"
(.venv) PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es> cd processamento
(.venv) PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es\processamento> python main.py
Arquivo final salvo em: C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es\resultados\dados_finais_unificados.xlsx
(.venv) PS C:\Users\anacl\OneDrive\Área de Trabalho\orcamento-es\processamento>
```

Fonte: Elaborado pela autora por captura de tela.

APÊNDICE C – CÓDIGOS DO PROGRAMA E ARQUIVOS DE SUPORTE

Este apêndice apresenta os scripts desenvolvidos em linguagem Python e os arquivos auxiliares utilizados no processamento, normalização, mapeamento, deflacionamento e exportação dos dados orçamentários. O conteúdo visa assegurar a reprodutibilidade metodológica e a transparência técnica do tratamento aplicado.

A seguir, encontram-se os principais módulos e rotinas do sistema:

- **a_leitor.py** – Leitura e concatenação dos arquivos originais (função e subfunção).
- **b_norm.py** – Normalização textual das descrições.
- **c_map.py** – Mapeamento funcional e categorização (funções, subfunções e macroáreas).
- **d_deflator.py** – Aplicação do deflator (IGP-DI) e cálculo dos valores a preços constantes.
- **e_export.py** – Consolidação e exportação dos dados finais.
- **main.py** – Script principal de execução do pipeline completo.
- **utils.py** – Funções auxiliares de suporte (normalização, carregamento de índices, etc.).
- **Arquivos de suporte** – IGP-DI.csv (índice de deflacionamento), requirements.txt (dependências de software) e index_codigo.txt (referência de funções e subfunções).

a_leitor.py

```
import pandas as pd
from pathlib import Path
from utils import list_csv_files

BASE_DIR = Path(__file__).parent.parent
INPUT_DIR = BASE_DIR / 'dados' / 'entrada'
FUNC_DIR = INPUT_DIR
SUBFUNC_DIR = INPUT_DIR

def read_annual_csv(folder: Path, tipo: str) -> pd.DataFrame:
    """
    Lê arquivos CSV do tipo 'funcao' ou 'subfuncao' em formato tidy.
    """
    arquivos = list_csv_files(folder, pattern=f'{tipo}-*.csv')
    if not arquivos:
```

```
    raise FileNotFoundError(f"Nenhum arquivo encontrado para o padrão '{tipo}-*.csv' em {folder}")
```

```
dfs = []
for file in arquivos:
    ano = int(file.stem.split('-')[-1])
    df = pd.read_csv(file, sep=';')
    df.columns = [col.strip() for col in df.columns]
    val_col = [c for c in df.columns if c.lower() != 'descricao'][0]
    df[val_col] = df[val_col].astype(str).str.replace(',', '.')
    df = df.rename(columns={val_col: 'valor'})
    df['descricao'] = df['descricao'].astype(str).str.strip()
    df['ano'] = ano
    dfs.append(df[['descricao', 'ano', 'valor']])

return pd.concat(dfs, ignore_index=True)
```

```
def gerar_brutos() -> tuple:
```

```
    """
```

```
    Lê e concatena arquivos de função e subfunção, exportando os brutos.
```

```
    """
```

```
    funcao_df = read_annual_csv(FUNC_DIR, tipo='funcao')
    subfunc_df = read_annual_csv(SUBFUNC_DIR, tipo='subfuncao')
    funcao_df.to_excel(INPUT_DIR.parent / 'funcao_concatenada.xlsx', index=False)
    subfunc_df.to_excel(INPUT_DIR.parent / 'subfuncao_concatenada.xlsx',
index=False)
    return funcao_df, subfunc_df
```

```
if __name__ == '__main__':
    gerar_brutos()
```

b_norm.py

```
import pandas as pd
from utils import normalizar_coluna
```

```
def normalize_dataframe(df: pd.DataFrame, colunas: list = ['descricao'],
nova_coluna: bool = False) -> pd.DataFrame:
```

```
    """
```

```
    Normaliza texto nas colunas fornecidas de um DataFrame.
```

```
    Retorna o próprio DataFrame com colunas normalizadas.
```

```
    """
```

```
    for col in colunas:
        normalizar_coluna(df, col, nova_coluna=nova_coluna)
    return df
```

c_map.py

```
import pandas as pd
from utils import load_index_func_sub, normalizar_coluna, DATA_DIR

INDEX_DF = load_index_func_sub()

def mapear_funcao(df: pd.DataFrame) -> pd.DataFrame:
    """
    Insere colunas de código e macroárea para funções.
    """
    df = df.copy()
    # Normaliza descrição para merge
    df['descricao_norm'] = df['descricao']
    normalizar_coluna(df, 'descricao_norm')
    # Merge com índice de funções
    cols_map = ['codigo_funcao', 'funcao_norm', 'macroarea']
    df = df.merge(INDEX_DF[cols_map], left_on='descricao_norm',
right_on='funcao_norm', how='left')
    return df.drop(columns=['descricao_norm', 'funcao_norm'])

def mapear_subfuncao(df: pd.DataFrame) -> pd.DataFrame:
    """
    Insere colunas de código e macroárea para subfunções.
    """
    df = df.copy()
    df['descricao_norm'] = df['descricao']
    normalizar_coluna(df, 'descricao_norm')
    cols_map = ['codigo_subfuncao', 'subfuncao_norm', 'macroarea']
    df = df.merge(INDEX_DF[cols_map], left_on='descricao_norm',
right_on='subfuncao_norm', how='left')
    return df.drop(columns=['descricao_norm', 'subfuncao_norm'])

if __name__ == '__main__':
    from a_leitor import gerar_brutos
    func_df, sub_df = gerar_brutos()
    func_mapped = mapear_funcao(func_df)
    sub_mapped = mapear_subfuncao(sub_df)
    func_mapped.to_excel(DATA_DIR / 'funcao_mapeada.xlsx', index=False)
    sub_mapped.to_excel(DATA_DIR / 'subfuncao_mapeada.xlsx', index=False)
```

d_deflator.py

```
import pandas as pd
from utils import DATA_DIR
from pathlib import Path

INDEX_PATH = DATA_DIR / 'igp_di.csv'
OUTPUT_DIR = DATA_DIR.parent / 'resultados'
OUTPUT_DIR.mkdir(exist_ok=True)
```

```

# Carrega índice
def _load_index():
    df = pd.read_csv(INDEX_PATH)
    df.set_index('ano', inplace=True)
    return df

index_df = _load_index()

def deflate_df(df: pd.DataFrame,
              value_col: str = 'valor',
              year_col: str = 'ano',
              base_year: int = 2022) -> pd.DataFrame:
    """
    Adiciona deflator, valor constante e valor corrente ao DataFrame.
    (novo cálculo: valor constante = valor corrente / deflator)
    """
    base_idx = index_df.loc[base_year, 'índice']

    def calcular_deflator(ano):
        return index_df.loc[int(ano), 'índice'] / base_idx

    df_def = df.copy()
    df_def['valor a preços correntes'] = df_def[value_col].astype(float)
    df_def['deflator'] = df_def[year_col].apply(calcular_deflator)
    df_def['valor a preços constantes'] = df_def['valor a preços correntes'] /
df_def['deflator']
    return df_def

def export_deflated_final(df: pd.DataFrame, filename: str =
'dados_tidy_deflacionado_final.xlsx') -> None:
    """
    Exporta o DataFrame completo e final para um único arquivo.
    """
    path = OUTPUT_DIR / filename
    df.to_excel(path, index=False)
    print(f"Arquivo final exportado em: {path}")

```

e_export.py

```

import pandas as pd
from utils import DATA_DIR
from pathlib import Path

OUTPUT_DIR = DATA_DIR.parent / 'resultados'
OUTPUT_DIR.mkdir(exist_ok=True)

def export_final_dataframe(df: pd.DataFrame, filename: str =
'dados_finais_unificados.xlsx') -> None:
    """

```

Exporta um único arquivo Excel com todos os dados tidy, deflacionados, completos.
"""

```
caminho = OUTPUT_DIR / filename
df.to_excel(caminho, index=False)
print(f"Arquivo final salvo em: {caminho}")
```

main.py

```
import pandas as pd
from pathlib import Path
```

```
from a_leitor import gerar_brutos
from b_norm import normalize_dataframe
from c_map import mapear_funcao, mapear_subfuncao
from        utils        import        DATA_DIR,        load_index_func_sub,
preencher_codigo_funcao_via_subfuncao
from d_deflator import deflate_df
from e_export import export_final_dataframe
```

```
INPUT_DIR = DATA_DIR / 'entrada'
```

```
def main():
```

```
    # 1. Geração de dados brutos
    func_df, sub_df = gerar_brutos()
```

```
    # 2. Carregar receita e gasto tributário
    receita_df = pd.read_csv(INPUT_DIR / 'receita.csv')
    trib_df = pd.read_csv(INPUT_DIR / 'gasto-tributario.csv')
```

```
    # 3. Normalização
    func_df = normalize_dataframe(func_df, ['descricao'])
    sub_df = normalize_dataframe(sub_df, ['descricao'])
    receita_df = normalize_dataframe(receita_df, ['descricao'])
    trib_df = normalize_dataframe(trib_df, ['descricao'])
```

```
    # 4. Mapeamento
    func_df = mapear_funcao(func_df)
    sub_df = mapear_subfuncao(sub_df)
```

```
    # 5. Padronizar estrutura
    func_df['tipo'] = 'funcao'
    sub_df['tipo'] = 'subfuncao'
    receita_tidy = receita_df.melt(id_vars=['descricao', 'codigo_receita'],
var_name='ano', value_name='valor')
    receita_tidy['tipo'] = 'receita'
    trib_tidy = trib_df.melt(id_vars=['descricao'], var_name='ano', value_name='valor')
    trib_tidy['tipo'] = 'gasto_tributario'
```

```
    # Completar colunas ausentes
    func_df['codigo_subfuncao'] = None
```

```

sub_df['codigo_funcao'] = None
receita_tidy['codigo_funcao'] = None
receita_tidy['codigo_subfuncao'] = None
receita_tidy['macroarea'] = None
trib_tidy['codigo_funcao'] = None
trib_tidy['codigo_subfuncao'] = None
trib_tidy['macroarea'] = None

# Unir tudo em tidy
tidy_df = pd.concat([
    func_df[['tipo', 'descricao', 'ano', 'valor', 'codigo_funcao', 'codigo_subfuncao',
'macroarea']],
    sub_df[['tipo', 'descricao', 'ano', 'valor', 'codigo_funcao', 'codigo_subfuncao',
'macroarea']],
    receita_tidy[['tipo', 'descricao', 'ano', 'valor', 'codigo_funcao', 'codigo_subfuncao',
'macroarea']],
    trib_tidy[['tipo', 'descricao', 'ano', 'valor', 'codigo_funcao', 'codigo_subfuncao',
'macroarea']]
], ignore_index=True)

# 6. Preencher códigos herdados
index_df = load_index_func_sub()
tidy_df = preencher_codigo_funcao_via_subfuncao(tidy_df, index_df)

# 7. Deflacionar mantendo valor original
tidy_def = deflate_df(tidy_df, value_col='valor', year_col='ano', base_year=2022)

# 8. Reordenar colunas e exportar
tidy_final = tidy_def[[
    'tipo', 'descricao', 'ano', 'valor a precos constantes', 'valor a precos correntes',
'deflator',
    'codigo_funcao', 'codigo_subfuncao', 'macroarea'
]]

export_final_dataframe(tidy_final)

if __name__ == '__main__':
    main()

# utils.py

from pathlib import Path
import pandas as pd
import unicodedata
import re
from datetime import datetime

# Diretórios base
BASE_DIR = Path(__file__).parent.parent
DATA_DIR = BASE_DIR / 'dados'

```

```
INDEX_FUNC_SUB_PATH = DATA_DIR / 'index_codigo.csv'
```

```
def list_csv_files(folder: Path, pattern: str = '*.csv') -> list:  
    return sorted(folder.glob(pattern))
```

```
def normalizar_texto(texto: str) -> str:  
    if pd.isnull(texto):  
        return ""  
    s = str(texto).strip().lower()  
    s = unicodedata.normalize('NFKD', s).encode('ASCII', 'ignore').decode('utf-8')  
    s = re.sub(r'^a-z0-9\s]', "", s)  
    s = re.sub(r'\s+', ' ', s)  
    return s
```

```
def normalizar_coluna(df: pd.DataFrame, coluna_nome: str, nova_coluna: bool =  
False) -> None:  
    if coluna_nome not in df.columns:  
        raise ValueError(f"Coluna '{coluna_nome}' não encontrada no DataFrame.")  
    if nova_coluna:  
        df[f"{coluna_nome}_norm"] = df[coluna_nome].apply(normalizar_texto)  
    else:  
        df[coluna_nome] = df[coluna_nome].apply(normalizar_texto)
```

```
def load_index_func_sub() -> pd.DataFrame:  
    df = pd.read_csv(INDEX_FUNC_SUB_PATH)  
    df['funcao_norm'] = df['funcao'].apply(normalizar_texto)  
    df['subfuncao_norm'] = df['subfuncao'].apply(normalizar_texto)  
    return df
```

```
def timestamp_str() -> str:  
    return datetime.now().strftime('%d%m_%Hh')
```

```
def preencher_codigo_funcao_via_subfuncao(df: pd.DataFrame, index_df:  
pd.DataFrame) -> pd.DataFrame:  
    """
```

Preenche codigo_funcao com base na correspondência da subfuncao.

Útil para casos onde só há código_subfuncao, mas sabemos o vínculo com código_funcao.

```
    """  
    mapeamento = index_df[['codigo_subfuncao',  
'codigo_funcao']].dropna().drop_duplicates()  
    df = df.merge(mapeamento, on='codigo_subfuncao', how='left', suffixes=(",  
'_via_sub'))  
    df['codigo_funcao'] = df['codigo_funcao'].combine_first(df['codigo_funcao_via_sub'])  
    return df.drop(columns=['codigo_funcao_via_sub'])
```

#Suporte

IGP – DI.csv

ano,indice
2015,614.7842
2016,655.3630
2017,653.0883
2018,697.6845
2019,751.4704
2020,937.8531
2021,1099.3889
2022,1143.5430

requirements.txt

pandas>=1.4.0
unidecode>=1.3.6
pyyaml>=6.0
pytest>=7.0
openpyxl>=3.1.0

index_codigo.txt

codigo_funcao,funcao,codigo_subfuncao,subfuncao,macroarea
1,legislativa,31,acao legislativa,outros
1,legislativa,32,controle externo,outros
2,judiciaria,61,acao judiciaria,outros
2,judiciaria,62,defesa do interesse publico no processo judiciario,outros
3,essencial a justica,91,defesa da ordem juridica,outros
3,essencial a justica,92,representacao judicial e extrajudicial,outros
4,administracao,121,planejamento e orcamento,outros
4,administracao,122,administracao geral,outros
4,administracao,123,administracao financeira,outros
4,administracao,124,controle interno,outros
4,administracao,125,normatizacao e fiscalizacao,outros
4,administracao,126,tecnologia da informacao,outros
4,administracao,127,ordenamento territorial,outros
4,administracao,128,formacao de recursos humanos,outros
4,administracao,129,administracao de receitas,outros
4,administracao,130,administracao de concessoes,outros
4,administracao,131,comunicacao social,outros
5,defesa nacional,151,defesa aerea,outros
5,defesa nacional,152,defesa naval,outros
5,defesa nacional,153,defesa terrestre,outros
6,seguranca publica,181,policciamento,outros
6,seguranca publica,182,defesa civil,outros
6,seguranca publica,183,informacao e inteligencia,outros
7,relacoes exteriores,211,relacoes diplomaticas,outros

7,relacoes exteriores,212,cooperacao internacional,outros
8,assistencia social,241,assistencia ao idoso,gasto social
8,assistencia social,242,assistencia ao portador de deficiencia,gasto social
8,assistencia social,243,assistencia a crianca e ao adolescente,gasto social
8,assistencia social,244,assistencia comunitaria,gasto social
9,previdencia social,271,previdencia basica,gasto social
9,previdencia social,272,previdencia do regime estatutario,gasto social
9,previdencia social,273,previdencia complementar,gasto social
9,previdencia social,274,previdencia especial,gasto social
10,saude,301,atencao basica,gasto social
10,saude,302,assistencia hospitalar e ambulatorial,gasto social
10,saude,303,suporte profilatico e terapeutico,gasto social
10,saude,304,vigilancia sanitaria,gasto social
10,saude,305,vigilancia epidemiologica,gasto social
10,saude,306,alimentacao e nutricao,gasto social
11,trabalho,331,protecao e beneficios ao trabalhador,outros
11,trabalho,332,relacoes de trabalho,outros
11,trabalho,333,empregabilidade,outros
11,trabalho,334,fomento ao trabalho,outros
12,educacao,361,ensino fundamental,gasto social
12,educacao,362,ensino medio,gasto social
12,educacao,363,ensino profissional,gasto social
12,educacao,364,ensino superior,gasto social
12,educacao,365,educacao infantil,gasto social
12,educacao,366,educacao de jovens e adultos,gasto social
12,educacao,367,educacao especial,gasto social
12,educacao,368,educacao basica,gasto social
13,cultura,391,patrimonio historico artistico e arqueologico,gasto social
13,cultura,392,difusao cultural,gasto social
14,direitos da cidadania,421,custodia e reintegracao social,gasto social
14,direitos da cidadania,422,direitos individuais coletivos e difusos,gasto social
14,direitos da cidadania,423,assistencia aos povos indigenas,gasto social
15,urbanismo,451,infraestrutura urbana,outros
15,urbanismo,452,servicos urbanos,outros
15,urbanismo,453,transportes coletivos urbanos,outros
16,habitacao,481,habitacao rural,outros
16,habitacao,482,habitacao urbana,outros
17,saneamento,511,saneamento basico rural,outros
17,saneamento,512,saneamento basico urbano,outros
18,gestao ambiental,541,preservacao e conservacao ambiental,gasto social
18,gestao ambiental,542,controle ambiental,gasto social
18,gestao ambiental,543,recuperacao de areas degradadas,gasto social
18,gestao ambiental,544,recursos hidricos,gasto social
18,gestao ambiental,545,meteorologia,gasto social
19,ciencia e tecnologia,571,desenvolvimento cientifico,gasto social
19,ciencia e tecnologia,572,desenvolvimento tecnologico e engenharia,gasto social
19,ciencia e tecnologia,573,difusao do conhecimento cientifico e tecnologico,gasto social
20,agricultura,605,abastecimento,outros
20,agricultura,606,extensao rural,outros

20,agricultura,607,irrigacao,outros
20,agricultura,608,promocao da producao agropecuaria,outros
20,agricultura,609,defesa agropecuaria,outros
21,organizacao agraria,631,reforma agraria,outros
21,organizacao agraria,632,colonizacao,outros
22,industria,661,promocao industrial,outros
22,industria,662,producao industrial,outros
22,industria,663,mineracao,outros
22,industria,664,propriedade industrial,outros
22,industria,665,normalizacao e qualidade,outros
23,comercio e servicos,691,promocao comercial,outros
23,comercio e servicos,692,comercializacao,outros
23,comercio e servicos,693,comercio exterior,outros
23,comercio e servicos,694,servicos financeiros,outros
23,comercio e servicos,695,turismo,outros
24,comunicacoes,721,comunicacoes postais,gasto social
24,comunicacoes,722,telecomunicacoes,gasto social
25,energia,751,conservacao de energia,outros
25,energia,752,energia eletrica,outros
25,energia,753,combustiveis minerais,outros
25,energia,754,biocombustiveis,outros
26,transporte,781,transporte aereo,outros
26,transporte,782,transporte rodoviario,outros
26,transporte,783,transporte ferroviario,outros
26,transporte,784,transporte hidroviario,outros
26,transporte,785,transportes especiais,outros
27,desporto e lazer,811,desporto de rendimento,gasto social
27,desporto e lazer,812,desporto comunitario,gasto social
27,desporto e lazer,813,lazer,gasto social
28,encargos especiais,841,refinanciamento da divida interna,gasto financeiro
28,encargos especiais,842,refinanciamento da divida externa,gasto financeiro
28,encargos especiais,843,servico da divida interna,gasto financeiro
28,encargos especiais,844,servico da divida externa,gasto financeiro
28,encargos especiais,845,outras transferencias,gasto financeiro
28,encargos especiais,846,outros encargos especiais,gasto financeiro
28,encargos especiais,846-1,fundap,gasto financeiro
28,encargos especiais,847,transferencias para a educacao basica,gasto financeiro