

6.02.02 - Administração / Administração Pública

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GASTOS PÚBLICOS DA UNIÃO COM POLÍTICAS SOCIAIS E SUA RELAÇÃO COM OS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Elayne Victória Vieira Chagas de Lima^{1*} e Rodrigo Gameiro Guimarães²

1. Estudante de Ciências Contábeis da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC-UFAL)
2. Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC-UFAL) / Orientador

Resumo

Esta pesquisa buscou realizar um levantamento dos gastos públicos da União e Macrorregiões brasileiras, aplicados em políticas sociais (das áreas de habitação e urbanismo, agricultura e alimentação, cultura, educação, assistência social etc.) e examinar a execução orçamentária desses gastos em relação aos indicadores sociais e de diagnóstico da situação econômica dos entes. O presente estudo classifica-se quanto aos objetivos em descritivo e exploratório, quanto aos procedimentos, caracteriza-se como pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados e, quanto à abordagem, misto. O Universo pesquisado compreendeu a União e as 27 unidades federativas, subdivididos nas Macrorregiões brasileiras, durante 24 anos consecutivos (1995 a 2018), por meio da plataforma do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Palavras-chave: Gastos Públicos; Políticas Públicas; Preferências Alocativas.

Trabalho selecionado para a JNIC: PROPEP - UFAL

Introdução

Uma forma de compreender as prioridades de um governo é por meio da análise dos gastos públicos, uma vez que é capaz de expressar de maneira precisa as preferências alocativas dos atores sociais. Assim, a partir da alocação dos gastos nas funções de governo, pode-se compreender a fundamentação da intervenção governamental e suas respectivas transformações (REZENDE, 1997).

A classificação do gasto público por função é de caráter obrigatório para a União, Estados e Municípios, tendo como finalidade registrar de que maneira a aplicação de recursos públicos é realizada pelo governo (RIANI, 2002). Desse modo, as funções de governo correspondem a maior agregação das despesas do poder público (BRASIL, 1999), evidenciando gastos com saúde, educação, saneamento, assistência social, segurança pública, urbanismo, habitação, energia, trabalho etc., possibilitando a consecução de recursos pelas administrações diretas em cada função.

Por meio da classificação funcional, foi adotada uma categorização dos gastos públicos em três tipos: gastos mínimos, gastos sociais, e gastos econômicos. Os gastos mínimos são os gastos utilizados em políticas públicas, sendo de domínio exclusivo. Os gastos sociais são os gastos em políticas públicas que se destinam à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos e o gasto econômico compreende a parcela dos gastos nas atividades em que não haveria necessidade de intervenção governamental (REZENDE, 1997).

Considerando a categorização supracitada, pode-se compreender o papel do governo e como seus recursos são utilizados para cumprir os objetivos estabelecidos. Sendo assim, as discussões acerca das políticas sociais e dos gastos públicos dão direcionamento para a presente pesquisa, no que se refere à alocação dos gastos públicos por funções de governo da União e das regiões brasileiras. Para isso, adotou-se como objetivos realizar levantamento dos gastos públicos da União aplicados em políticas sociais (das áreas de habitação e urbanismo, agricultura e alimentação, cultura, educação, assistência social etc.) e examinar a execução orçamentária desses gastos sociais federais em relação aos indicadores sociais e de diagnóstico da situação econômica do ente federado.

Metodologia

Este estudo classifica-se quanto aos objetivos em descritivo e exploratório, quanto aos procedimentos, como pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados e, quanto à abordagem, misto.

O universo pesquisado compreendeu os gastos públicos por funções de governo da União e das 27 entidades federativas, subdivididos nas cinco regiões do Brasil, de 1995 a 2018, por meio do SICONFI, da STN.

Nesta pesquisa foram empregadas duas classificações. A primeira, de 1995 a 2001, com 16 funções governamentais, categorizadas em Gastos Sociais: Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, Assistência e Previdência e Trabalho; Gastos Mínimos: Legislativa, Judiciária, Planejamento, Defesa Nacional e Segurança Pública e Relações Exteriores; e Gastos Econômicos: Agricultura, Indústria e Comércio, Transporte, Desenvolvimento Regional, Energia e Recursos Minerais e Comunicações.

A segunda classificação, adotada a partir de 2002, por meio da Portaria nº 42/1999, passou a conter 28

funções de governo, categorizada em Gastos Sociais: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Organização Agrária e Desporto e Lazer; Gastos Mínimos: Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores e Encargos Especiais; e Gastos Econômicos: Ciência e Tecnologia, Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia e Transporte.

Também foram coletados o Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos entes, por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do IPEADATA.

Os índices de análise incluem a Participação dos Gastos Mínimos, dos Gastos Sociais, e dos Gastos Econômicos, em relação ao Gasto Total, além da Proporção do Gasto Público por Renda, por meio da relação de Gasto Total e PIB, e a comparação do PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos anos iniciais e finais da União e das Macrorregiões brasileiras. Outrossim, utilizou-se como instrumento de análise o Índice de Governo Mínimo (IGM), elaborado por Rezende (1996, 2002).

O IGM busca mensurar a “natureza ou tipo” de intervenção do Estado. É calculado por meio das funções clássicas e das funções expandidas e, de acordo com as características da alocação, pode apresentar duas situações: *Leviatã Clássico* e *Leviatã fora do Lugar*. Dessa forma, o IGM pode ser atribuído utilizando-se a fórmula: $IGM = 100 * [Gm / (Gs + Ge)]$. Quanto maior o valor de IGM, maior é o grau de minimalização do Estado; apresentando mais proximidade do “*Leviatã Clássico*”. Por outro lado, quanto menor o IGM, mais o Estado aproxima-se da situação “*Leviatã Fora do Lugar*”. Assim, devem ser considerados os índices a seguir. Índice 1: de 0 a 25 (*Leviatã Fora do Lugar*); índice 2: de 25,01 a 50; índice 3: de 50,01 a 75; índice 4: de 75,01 a 100 e índice 5: acima de 100 (*Leviatã Clássico*).

Resultados e Discussão

Utilizando a categorização de Gastos Mínimos, Sociais e Econômicos, e o IGM – Índice de Governo Mínimo, propostos por Rezende, esta seção busca analisar os dados e resultados da União e Regiões brasileiras, no período de 1995 a 2018.

Nessa perspectiva, depreende-se que as funções mínimas da União se tornaram mais importantes, consumindo metade do orçamento, ao que indica em detrimento de uma queda na participação das funções econômicas, enquanto os gastos sociais se mantiveram entre 40% e 50% ao longo da série histórica investigada. Complementarmente, os Gastos Totais da União em relação ao PIB, ao longo de todos os anos investigados, apontam uma mudança de patamar, de 20% para em torno de 30%, com pequenas variações até o fim da série, indicando uma ampliação do papel do Estado por meio dos gastos.

Na região Norte, a alocação dos gastos sofreu uma tendência de aumento nas áreas sociais, enquanto os gastos econômicos tiveram uma visível queda. Ademais, no que se refere à proporção dos gastos totais em relação ao PIB desta região, observa-se que teve pouca variação ao longo de toda a série histórica, mantendo-se entre 17% e 21%.

Assim como na Região Norte, os Gastos Mínimos da Região Nordeste mantiveram-se com um padrão, enquanto os Gastos Sociais apresentaram um constante aumento de participação nos dispêndios e os Gastos Econômicos representaram os gastos com menos participação e com constantes decréscimos. Além do mais, ao comparar a proporção dos gastos com o PIB, nota-se que este fator possuiu pouca oscilação na série histórica analisada, mantendo-se entre 16% e 22%, similar ao padrão alocativo da região Norte.

A região Centro-Oeste caracterizou-se pela predominância dos Gastos Sociais. Constatou-se ainda que os Gastos Econômicos permaneceram sofrendo decréscimos ao longo dos anos. Dentre as macrorregiões brasileiras, a região Centro-Oeste foi a região que mais manteve a proporção de gastos comparada ao PIB estável, tendo uma variação máxima de apenas 3%, mantendo-se perto de 10%, enquanto as regiões Norte e Nordeste ficaram em torno de 20%.

Assim como nas regiões anteriores, o padrão alocativo da Região Sul é de predominância da categoria de Gasto Social, sendo os percentuais de Gastos Mínimos maiores que os Gastos Sociais em apenas 1/3 dos anos investigados. Os Gastos Econômicos passaram por um processo de minimalização no decorrer dos anos.

Os gastos públicos variaram de maneira sutil em relação ao PIB da região Sul, apresentando uma maior porcentagem no ano de 1997, com uma proporção de 19% do PIB, enquanto em 2013, apresentou um percentual de apenas 9%, seguindo um perfil mais similar do Centro-Oeste.

Em contrapartida, a Região Sudeste, apresentou maior alocação de Gastos Mínimos. Outrossim, os Gastos Econômicos, representam uma parcela sutil dos gastos. Os gastos públicos também representaram pouca proporção em relação ao PIB, compondo um percentual máximo de 16%, mantendo-se mais próximo de 10% na série com baixa.

Ao comparar os exercícios iniciais e finais de análise, constata-se que o Gasto Social caracterizou o padrão alocativo da maior parte das regiões, tanto no início da série histórica investigada, quanto no ano final, excetuando as regiões Norte, que apresentou um padrão alocativo predominante de Gastos Mínimos no ano inicial, e a região Sudeste e a União, no ano final de análise. Além do mais, os Gastos Econômicos evidenciaram proporções cada vez menores ao longo dos exercícios analisados.

Quanto à avaliação do Índice de Gasto Mínimo (IGM), depreende-se que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apresentaram, via de regra, uma condição de *Leviatã mediana*, aproximando-se do que seria o *Leviatã Clássico*, visto que explicitaram índices 3 e 4 na maioria dos exercícios analisados.

As regiões Sul e Sudeste foram as que mais apresentaram exercícios com condições de *Leviatãs Clássicos*, com índice máximo 5 - a região Sul contendo 6 anos e a região Sudeste englobando 7 exercícios -

sendo os demais anos também caracterizados por situações de Leviatãs Clássicos, com índices 4 e alguns medianos, com índices 3.

Constata-se, portanto, de maneira geral, maiores representações de Leviatãs Clássicos em todas as regiões, nas quais as médias de IGM foram 3 para a região Centro-Oeste e 4 para as demais regiões. Além do mais, percebe-se que dentre os quatro exercícios em que ocorreram a situação de Leviatãs Fora de Lugar, três ocorreram no ano de 2001, podendo ser explicada pela transição da classificação das funções, passando de 16 para 28 funções de governo, conforme Portaria nº42/1999.

Ao verificar as variações dos gastos da União e Macrorregiões do Brasil ao longo dos exercícios investigados, constata-se que todas as regiões apresentaram variações positivas para as categorias de Gastos Mínimos e Sociais, chegando a apresentar variações de até 9 p.p para os Gastos Mínimos e 14 p.p para os Gastos Sociais, exceto a região Centro-Oeste, que apresentou uma desaceleração de Gastos Mínimos, com decréscimo de 2 p.p.

Por outro lado, os Gastos Econômicos, tanto na União, quanto nas macrorregiões do Brasil, apresentaram variações negativas, sendo a região Norte representada no exercício final por 19 p.p a menos que no ano de 1995. Já na relação de Gasto Total e PIB, averiguou-se variações negativas para as regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, ambas com decréscimos de 1 p.p; a região Nordeste não apresentou variação, enquanto a região Sul cresceu 1 p.p e a União aumentou 10 p.p.

Ao analisar o PIB per capita da União e Macrorregiões brasileiras, nota-se que no exercício inicial, a região Sudeste liderava o *ranking*, e em última posição estava a região Nordeste. Já no ano de 2017, último exercício analisado com o indicador PIB, a região Centro-Oeste passa a liderar o *ranking*, com maior PIB per capita entre as regiões. No entanto, a região Nordeste continua possuindo o menor.

Ademais, nota-se que a região Sudeste apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as regiões, tanto no início do ciclo, quanto no último exercício investigado. Do mesmo modo, quanto ao menor IDH apresentado, encontra-se a região Nordeste. Ressalta-se que o IDH apresentou crescimento ao longo de toda a série histórica analisada e em todos os entes analisados.

No que se refere às variações do Índice de Governo Mínimo (IGM) nos anos iniciais averiguados, observa-se que as regiões Norte e Sul passaram de um índice 3 para 4, chegando mais próximo ao que se denomina de Leviatã Clássico, enquanto as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste não possuíram alteração, esta permanecendo com índice 4, e aquelas com índice 3. Do mesmo modo, a União não apresentou variação nos períodos inicial e final, mantendo índice 4.

Quanto ao maior perfil alocativo, observa-se no início da série temporal analisada apenas as regiões Norte e Sudeste representadas pelos Gastos Mínimos, enquanto as demais regiões apresentaram padrão alocativo com a categoria de Gastos Sociais. No final do ciclo analisado, identifica-se uma padronização do Gasto Social como perfil alocativo de todas as regiões do Brasil. Em contrapartida, a União, que no exercício inicial possuía como padrão alocativo os Gastos Sociais, em 2018 passou a ter predominância de Gastos Mínimos.

Conclusões

Esta pesquisa teve como objetivo realizar um levantamento dos gastos públicos da União e das Macrorregiões brasileiras, aplicados em políticas sociais (das áreas de habitação e urbanismo, agricultura e alimentação, cultura, educação, assistência social etc.) e examinar a execução orçamentária desses gastos em relação aos indicadores sociais e de diagnóstico da situação econômica dos entes, no período de 1995 a 2018.

Nessa perspectiva, verifica-se que o Gasto Social caracteriza o padrão alocativo da maior parte das regiões brasileiras. Além do mais, infere-se, de maneira geral, que os Gastos Econômicos evidenciaram proporções cada vez menores ao longo dos exercícios analisados. Complementando, os Gastos Totais tanto da União, quanto das Macrorregiões brasileiras em relação ao PIB, ao longo de todos os anos investigados, demonstraram poucas variações até o fim da série, indicando uma ampliação do papel do Estado por meio dos gastos.

Depreende-se ainda que as regiões, via de regra, apresentaram variações positivas para as categorias de Gastos Mínimos e Sociais. Por outro lado, os Gastos Econômicos, tanto na União, quanto nas Macrorregiões do Brasil, apresentaram variações negativas. Já na relação de Gasto Total e PIB, averiguou-se variações negativas para as regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste; a região Nordeste não apresentou variação, enquanto a região Sul e a União cresceram. Ao analisar o PIB per capita, nota-se que no exercício inicial, a região Sudeste liderava o *ranking*, já no ano de 2017, a região Centro-Oeste passou a ter o maior PIB per capita entre as regiões, no entanto, a região Nordeste possuía o menor tanto no início quanto no ano final do ciclo investigado.

Ademais, a região Sudeste apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as regiões, tanto no início do ciclo, quanto no último exercício investigado. Do mesmo modo, quanto ao menor IDH apresentado, encontra-se a região Nordeste. Ressalta-se que o IDH de todos os entes apresentou crescimento ao longo da série histórica analisada. No que se refere ao Índice de Governo Mínimo (IGM), via de regra, há maiores representações de Leviatãs Clássicos em todas as regiões.

Quanto ao perfil alocativo dos entes investigados, observa-se tanto no início da série temporal analisada quanto no exercício final, maior predominância de Gastos Sociais.

Como limitação observa-se a falta de padronização dos dados públicos ao longo dos anos, o que demandou um tempo maior para coletar as informações.

Esta pesquisa permitiu identificar o perfil alocativo da União e das Regiões do Brasil no período de 1995 a 2018. Nesse contexto, para estudos futuros sugere-se que sejam realizadas pesquisas em funções de governo

específicas nos referidos entes, que sejam realizadas análises em entes ainda não investigados, e uma atualização da série histórica.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 71, 15 abr. 1999. Seção 1, p.1.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 191-211, 1996.

REZENDE, Flávio da Cunha. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil: (1980-1994). **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.40, n. 3, p. 413-440, 1997.

REZENDE, Flávio da Cunha. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 62, p. 123-140, mar. 2002.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.