

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

JÉSSICA RAMOS GOMES

FINANÇAS PÚBLICAS: um estudo sobre a rigidez orçamentária das
despesas públicas nos estados do Brasil

VITÓRIA

2017

JÉSSICA RAMOS GOMES

FINANÇAS PÚBLICAS: um estudo sobre a rigidez orçamentária das
despesas públicas nos estados do Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante, na área de concentração Contabilidade e Controladoria Aplicadas ao Setor Público.

Orientador: Prof. Ms. João Eudes Bezerra Filho

VITÓRIA

2017

JÉSSICA RAMOS GOMES

FINANÇAS PÚBLICAS: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante – na linha de pesquisa Contabilidade e Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Aprovada em 21 de Setembro de 2017

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientador: Pror. Ms. JOÃO EUDES BEZERRA FILHO

(Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças
– FUCAPE)

Membro: Prof. Dr. FELIPE RAMOS FERREIRA

(Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças
– FUCAPE)

Membro: Prof. Dra. ARILDA MAGNA CAMPAGNARO TEIXEIRA

(Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças
– FUCAPE)

A Deus,
aos meus pais e a minha irmã,
Dedico!

AGRADECIMENTOS

À Deus, que é meu fiel amigo, companheiro e o principal realizador desse sonho, onde sempre me surpreendeu com suas bênçãos, e sempre me protegeu com sua segurança divina, durante as idas e vindas à Vitória.

À meu pai, pelo apoio e esforço despendido para a realização desse sonho, e por sempre se mostrar disponível a ajudar.

À minha digníssima mãe, meu porto seguro aqui na terra, pelas orações constantes durante meus trajetos à Vitória, pela preocupação, pela força, por chorar comigo em muitos momentos do curso, mas por sorrir e comemorar também à cada vitória.

À minha irmã Gabriele, que sempre foi um apoio que eu sempre pude contar, e nos momentos de dificuldades foi minha principal incentivadora, sempre tão sábia, e cheia de conselhos.

À Fucape Business School juntamente com todos os idealizadores do Prêmio Excelência Acadêmica, pela oportunidade ao oferecer bolsas de mestrado e me presentear com uma dessas bolsas.

Ao meu professor e orientador professor João Eudes, pelos ensinamentos durante o curso, pelos conhecimentos adquiridos, e por tão pacientemente me orientar nesse trabalho, sem medir esforços e em meio a correria da vida, sempre se mostrou disponível quando eu precisei.

Ao meu professor João Hipólito, o qual tive a honra de ser aluna na graduação, e que foi meu guia na construção de todo modelo estatístico utilizado nessa dissertação, como também contribuiu com dicas valiosas na construção desse

trabalho, só tenho a agradecer pela paciência e pela disponibilidade em me ajudar e sempre me socorrer quando eu estava cheia de dúvidas.

Ao meu professor Josaias Santana, pelo incentivo, pela amizade e por sempre dar apoio durante toda minha caminhada no curso.

Aos professores que tive a oportunidade aprender e adquirir conhecimentos, durante toda jornada no curso.

Aos professores Felipe Ramos e Arilda pelas riquíssimas contribuições nessa dissertação, durante a banca de qualificação.

Às minhas queridas amigas e apoiadoras Andréia, Edna e Eliane, que não ajudaram apenas quando precisei da biblioteca, pois sempre tinham palavras de forças quando o desânimo chegava.

A Lorene Prates e toda sua equipe: Ana Rosa, Maria, Sarah, que me acolheram e compartilharam conhecimentos durante todo o tempo que estive na secretaria de pesquisa da FUCAPE.

Aos colegas e amigos que fiz durante o curso, companheiros de vitórias e preocupações durante todo o curso, principalmente aos meus amigos Márcio Hipólito e Sirlane que sempre estavam por perto em todos os momentos.

À meus amigos, do colegial, da graduação, da vida, pelas preocupações, pelas palavras de apoio, pelas orações.

Imensamente agradecida a todos!

"A eficácia dos gestores é nossa maior
esperança para tornar a sociedade moder-
economicamente produtiva e socialmente
viável."

Peter Drucker

RESUMO

O objetivo deste estudo foi identificar a margem de recursos públicos disponíveis para as funções de governo, após retirar as despesas vinculadas e obrigatórias com educação, saúde, déficits de previdência própria e amortização da dívida, e verificar se os estados que gastam bem mais que o piso, para educação e saúde, têm melhores ou piores indicadores de qualidade dos serviços públicos. O universo da pesquisa engloba os 27 estados do Brasil, no período de 2011 a 2016. Os resultados apontam que cerca de 60% dos recursos arrecadados pelos estados brasileiros são destinados a despesas vinculadas e obrigatórias, a título de educação (15%), saúde (11%), amortização de dívida fundada (21%) e previdência social (13%), restando uma margem de, aproximadamente, 40% do orçamento para financiar outras funções de governo. A partir da relação entre os gastos e os indicadores de qualidade utilizando a técnica de Regressão Tobit, percebeu-se que na área da educação os indicadores apresentaram melhorias em função do volume de investimentos, porém em proporções distintas, haja vista que o investimento é alto e a qualidade não vêm atingindo as metas estipuladas pelo Ministério da Educação. Na área da saúde, percebeu-se que a relação entre os gastos e o indicador de qualidade foi negativa significativa, isso comprova que, os altos investimentos na área da saúde não vêm refletindo em melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Palavras-chaves: Gestão pública; Despesas vinculadas; Rigidez orçamentária.

ABSTRACT

The objective of this study was to identify the scope of public resources available for the functions of government, after removing the costs involved and with compulsory education, health care, deficits in social security and debt repayment, and check if the states which spend far more than the floor, to education and health, have better or worse indicators of quality of public services. The research universe encompasses the 27 Brazilian states in the period from 2011 to 2016. The results indicate that approximately 60% of the funds raised by Brazilian states are intended for expenditure linked and compulsory, the title of education (15%), health (11%), amortization of debt founded (21%) and social security (13%), leaving a margin of approximately 40% of the budget to fund other functions of government. From the relation between the cost and the quality indicators using Tobit regression, realized that in the area of education the indicators showed improvements in function of the amount of investments, but in different proportions, considering that the investment is high and the quality are not reaching the goals set out by the Ministry of Education. In the area of health, it was noticed that the relationship between the cost and the quality indicator was negative significant, this proves that the high investments in the area of health did not come resulting in improved quality of services rendered.

Key words: Public management; Expenditure linked; Budgetary rigidity.

LISTA DE SIGLAS

CER – Comprehensive Expenditure Review

CF – Constituição Federal

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

DIPR – Declaração de Informações Previdenciárias e Repasses

EC – Emenda Constitucional

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NBCASP – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

NMF – Netherlands Ministry of Finance

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

RCL – Receita Corrente Líquida

RO – Receita Orçamentária

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1 FINANÇAS PÚBLICAS E CONTABILIDADE PÚBLICA.....	16
2.2 EFICIÊNCIA E QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS.....	19
2.3 VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	21
2.4 DÍVIDA PÚBLICA.....	25
2.5 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.....	26
2.6 DESPESAS E PRIORIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS.....	30
3 METODOLOGIA.....	32
3.1 MODELOS DE REGRESSÃO TOBIT UTILIZADOS E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS.....	34
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	37
4.1 DESPESAS VINCULADAS.....	38
4.1.1 Saúde.....	38
4.1.2 Educação.....	41
4.2 DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....	46
4.2.1 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).....	47
4.2.2 Encargos especiais e amortização de dívidas públicas.....	54
4.3 MARGENS PARA DEMAIS FUNÇÕES DE GOVERNO.....	57
4.4 CUMPRIMENTO DO PISO CONSTITUCIONAL DE DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO.....	59
4.5 ANÁLISE ESTATÍSTICA.....	64
4.5.1 Análise da Regressão 1 - Qualidade e gastos com educação.....	64
4.5.2 Análise da Regressão 2 - Qualidade e gastos com saúde.....	68
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS.....	76

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vem vivenciando crises econômicas e políticas, que trazem à tona a discussão acerca da necessidade de maior eficiência e eficácia do gasto público, já que, com diversos problemas enfrentados pelos entes públicos e com a deficiência na aplicação dos recursos públicos, faz-se necessário buscar soluções para a sustentabilidade das finanças públicas, e conseqüentemente a manutenção da máquina estatal (BOUERI et al., 2015).

Os problemas enfrentados pelo Brasil, tanto de ordem política como de ordem financeira, refletem diretamente sobre a população, já que compromete o atendimento à sociedade através de serviços que garantam o bem da coletividade, como também afetam o desempenho pleno dos órgãos públicos, que dependem de recursos para o devido funcionamento (DINIZ; LIMA, 2016).

Uma melhor gestão dos recursos e um conseqüente maior controle dos gastos, se faz necessário para que os problemas supracitados sejam sanados, sendo que, nem sempre é fácil tornar um gerenciamento ruim em um gerenciamento de qualidade, pois, para isso, necessita-se de reformas que, muitas vezes, são dificultadas, até mesmo pelos regulamentos e leis, que não atendem à situação e necessidade atual (CARVALHO, 2014).

O orçamento público, principal instrumento das finanças públicas, obedece a várias determinações da Constituição Federal, inclusive no que diz respeito aos recursos mínimos obrigatórios de despesas essenciais como saúde e educação, tornando rígido um planejamento mais eficiente (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, Câmara (2008) enfatiza que a rigidez orçamentária diminui de forma significativa a quantidade de recursos disponíveis do orçamento, que são fundamentais para a realização dos projetos essenciais de qualquer governo, pois limita a flexibilidade de destinação da política fiscal para satisfazer as diversas solicitações da sociedade e em determinadas situações, delimitando, assim o poder dos governantes para intervir na economia.

No Brasil, a rigidez, com relação à destinação dos recursos, é fundamentada em duas restrições: uma pelo demasiado grau de vinculação de receitas a um gasto exclusivo; e outra pela grande quantidade de despesas que são obrigatórias de acordo com a Constituição Federal e demais leis. A primeira diz respeito às receitas que devem ser utilizadas apenas para um tipo de despesa específica, ou seja, determinada fonte financia determinado programa; já a segunda está relacionada aos gastos de caráter obrigatório que todos os governos devem honrar, como por exemplo: gastos com previdência social e despesas com pessoal, além das transferências aos estados e municípios (SOF, 2003).

Nessa perspectiva, a presente pesquisa busca responder a seguinte questão-problema: Excluindo os gastos orçamentários com a saúde, educação, déficits dos regimes próprios de previdência social e amortização da dívida fundada, qual é a margem que resta para os gastos com as demais funções de governo (programas e políticas públicas) nos estados brasileiros, no período de 2011 a 2016? e ainda, o gasto, além do piso constitucional, com educação e saúde, acarreta em maior qualidade desses serviços oferecidos aos cidadãos dos respectivos estados?

O objetivo geral deste estudo foi identificar a margem de recursos públicos disponíveis para as funções de governo, após retirar as despesas vinculadas e obrigatórias com educação, saúde, déficits de previdência própria e amortização da

dívida, e verificar se os estados que gastam bem mais que o piso, para educação e saúde, tem melhores ou piores indicadores de qualidade dos serviços públicos.

Para tanto, os objetivos específicos foram:

- Apontar os percentuais de despesas vinculadas e obrigatórias (educação, saúde, déficits com previdência própria e dívida) sobre a receita total (excetuando as receitas previdenciárias) de cada estado do Brasil;
- Apresentar os resultados previdenciários, através dos *déficits* ou *superávits* do Regime Próprio de Previdência Social;
- Identificar o percentual de sobra orçamentária para aplicação em outras políticas públicas, após retirar as despesas citadas anteriormente;
- Apontar os percentuais das despesas com educação e saúde sobre as receitas de impostos e transferências, conforme determinado constitucionalmente;
- Apontar indicadores de desempenho da saúde e educação nos estados durante o período da pesquisa;
- Realizar correlação entre indicador de desempenho e percentuais utilizados pelos estados brasileiros na manutenção da educação básica e em ações de saúde;
- Identificar se investimentos com saúde e educação, além do piso constitucional, têm relação com qualidade dos serviços públicos, através de indicadores sócio-econômicos, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Indicador de Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde Público (PROADESS).

A metodologia utilizada na pesquisa é caracterizada por ser uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa. Além disso, foi utilizado modelo

estatístico de Regressão Tobit para verificar a relação entre os percentuais de recursos gastos pelos estados, e a qualidade dos serviços prestados na área da saúde e educação.

Os resultados demonstraram que, os estados brasileiros, aplicam mais da metade de seus orçamentos anuais, com despesas que são consideradas vinculadas e obrigatórias pela CF, e isso acaba influenciando no gerenciamento de recursos em outras funções governamentais, que também necessitam de atenção prioritária, já que os gestores cumprem as exigências constitucionais, que têm um peso maior no quantitativo dos gastos, sem levar em consideração a qualidade dos gastos públicos, e a priorização das despesas, evitando assim as sanções legais pelo descumprimento da Lei.

Além do exposto acima, através dos resultados, percebeu-se que, o percentual mínimo instituído pela CF, para despesas com saúde e educação, vêm refletindo em melhoria da qualidade dos indicadores, porém não na mesma proporção, já que através dos testes estatísticos, percebeu-se que a correlação entre os investimentos e os indicadores de desempenho é fraca.

Através da relação entre o IDEB e os percentuais aplicados pelos estados na área da educação, ficou comprovado que, apesar dos estados aplicarem acima do que estabelece a constituição, a correlação entre as duas variáveis não apresentam uma ligação forte, além disso, as metas de qualidade do ensino, definidas pelo Ministério da Educação (MEC), não estão sendo atingidas, reforçando assim a ideia de que para uma melhoria de qualidade no ensino, é necessário estratégias que vão além do investimento nessa função de governo.

Já com relação à aplicação dos recursos em saúde pública e qualidade dos serviços públicos de saúde, percebeu-se que durante o período, o investimento na função saúde, não refletiram melhoria da qualidade do indicador que mede o desempenho, e conseqüentemente, demonstrou que investimentos não são o principal meio de se obter qualidade nos serviços públicos de saúde.

O consumo de uma grande parcela do orçamento com despesas vinculadas e obrigatórias, e a qualidade dos serviços públicos ainda precário, demonstra a necessidade de mudanças nos instrumentos legais, haja vista que, o país é heterogêneo, e cada região necessita de tratamento específico no que diz respeito aos gastos públicos. Sem falar que, segundo Boueri et al. (2015), países que possuem uma maior flexibilidade no gerenciamento dos recursos públicos, e levam em consideração a priorização dos gastos, apresentam serviços mais satisfatórios à sociedade, refletindo assim na qualidade e no bem-estar dos cidadãos.

A dissertação tem a seguinte estrutura: O primeiro capítulo discorre sobre a contextualização do tema, apresentando a questão de pesquisa, objetivos gerais e específico se os resultados da pesquisa. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, discorrendo sobre os aspectos que envolvem os orçamentos públicos, em especial as despesas tidas como obrigatórias e a qualidade do gasto público. O terceiro capítulo traz todos os procedimentos metodológicos: método de coleta e análise de dados. O quarto capítulo apresenta a discussão da base de dados: Despesas vinculadas; despesas obrigatórias; margem disponível para gastos com as demais funções de governo; e a correlação entre indicadores e percentuais das despesas vinculadas. O quinto capítulo apresenta as considerações finais.

Capítulo 2

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 FINANÇAS PÚBLICAS E CONTABILIDADE PÚBLICA

A origem das finanças públicas está ligada à criação de leis orçamentárias que, no Estado moderno, buscou separar o tesouro do rei do tesouro do Estado e com a regulamentação dessas Leis surgiu os termos despesas e receitas públicas que permitiu o controle político do Estado pela sociedade, garantindo assim que os cidadãos exerçam a cidadania (GARRIDO, 2013).

Bezerra Filho (2013) define o orçamento público como um instrumento de planejamento, que permite projetar os ingressos e os desembolsos realizados pelos órgãos públicos em determinado período, permitindo assim a execução dos programas e ações do governo, no atendimento das necessidades da população.

As finanças públicas envolvem todos os aspectos pertinentes às receitas e despesas realizadas pelos entes públicos, e a teoria que as baseiam é a teoria das finanças públicas, que tem como objeto principal, o estudo da atividade fiscal (SANTOS et al., 2012).

Essa atividade fiscal é definida por Cardoso et al. (2013) como aquela exercida pelos órgãos públicos, na aplicação de recursos para a manutenção da máquina pública, e conseqüentemente dos serviços públicos prestados à sociedade. Nessa mesma linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas a serem aplicadas pelos poderes públicos, a fim de criar responsabilidades na gestão pública, limitando gastos, com base em sua Receita Corrente Líquida (RCL).

Ainda segundo o autor, mesmo com tantas regulamentações, algumas ampliações de atividades exercidas pelo governo provocaram e contribuíram para o acúmulo de déficits pelos diversos níveis do governo, o que afetou diretamente, na falta de controle dos gastos públicos, mostrando assim ineficiências no quesito de maximizar o gerenciamento dos recursos, diminuindo assim a capacidade do Estado prestar melhores serviços públicos para a população.

O planejamento segundo Costa (2011) deve ser um processo constante que visa avaliar, revisar e refazer programas e planos que só finalizam através das decisões tomadas a cada dia. Já o controle diz respeito ao acompanhamento permanentemente de todas as operações ligada a administração pública, através do conselho de gestão fiscal que é composto por representantes políticos de todos os poderes e esferas do governo (BRASIL, 2000).

Soares (2012) define controle como o ato de fiscalizar, verificar, examinar ou supervisionar, ou seja, o controle serve para avaliar se atos praticados anteriormente estão de acordo com o objetivo a ser alcançado.

Andion (2012) afirma que o controle tem grande utilidade na realização de avaliação dos processos de gestão, pois permite a direção adequada das organizações, principalmente com relação a aspectos econômico-financeiros.

O controle da Administração Pública procura assegurar a autenticidade das ações desempenhadas pelos três Poderes, além disso, tem como objetivo certificar se esses entes desenvolvem suas atividades dentro da legalidade, visando diminuir custos, proporcionando assim economicidade na realização de suas ações. (MOREIRA; CALDAS, 2012).

Nesse sentido, a contabilidade é um instrumento que está ligado ao controle, pois permite observar e controlar todo o patrimônio da organização, evitando assim desperdícios, e auxiliando na tomada de decisão (AUGUSTINHO; OLIVEIRA, 2014).

Os administradores dos órgãos públicos lidam com um grande desafio, pois a demanda de serviços que a população necessita é grande, em compensação os recursos são escassos, com isso a contabilidade pública é fundamental para tomadas de decisões que envolvem as finanças públicas (COELHO; QUINTANA, 2008).

A contabilidade pública vem passando por diversas mudanças de ordem contábil, marcada pelo processo de convergência aos padrões internacionais de contabilidade, tornando assim os procedimentos, a nível de mundo, padronizados, permitindo ainda a comparabilidade das informações entre os países (SOARES; SCARPIN, 2010).

Alguns países, incluindo o Brasil, vêm adotando as práticas internacionais de contabilidade pública, através das *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*. As *IPSAS* são normas que devem ser aplicadas pelos entes públicos, de todo mundo na elaboração de seus demonstrativos financeiros e contábeis.

Dentre os benefícios da utilização das *IPSAS*, estão a elaboração de informações contábeis consistentes, e que seja possível a comparabilidade em todas as jurisdições, já que com a padronização, os relatórios financeiros, podem ser entendidos, em todos os países que adotaram as normas (CFC, 2010).

Ainda nesse contexto, Christiaens et al. (2015), enfatiza que, a diversidade dos sistemas de informações financeiras e contábeis no setor público de todo o mundo, indicou a necessidade da harmonização, que culminou na elaboração e

aplicabilidade das IPSAS, marcando então um período de reformas significativas na nova gestão pública mundial.

Essa qualidade da informação, reflete também na divulgação de informações fidedignas acerca dos procedimentos adotados na elaboração dos demonstrativos contábeis e financeiros, permitindo assim um maior entendimento por parte dos gestores públicos, acerca da utilização dos recursos públicos, isso por sua vez auxilia no aprimoramento da ciência contábil e conseqüentemente na tomada de decisão cabível e correta, no que diz respeito às ações governamentais (GAMA et al., 2014).

A orçamentação e a contabilidade do setor público estão diretamente relacionadas à correta alocação e gastos dos recursos públicos alinhados com as demandas sócio-econômicas da sociedade. O Controle da rigidez e/ou da discricionariedade dos gastos públicos passam pelos orçamentos e pela contabilidade, daí a importância dessas ferramentas no contexto da presente pesquisa (TERNOSKI et al., 2017).

2.2 EFICIÊNCIA E QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS

O objetivo principal da Administração Pública é aplicar de forma eficiente os recursos públicos arrecadados por meio dos tributos, promovendo assim o bem-estar social e assegurando a todos os direitos básicos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, como: direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer e à segurança. Porém, os recursos disponíveis para atender toda a demanda são escassos, com isso os gestores precisam alocar esses recursos com eficiência, para que assim atendam as exigências feitas pela população (SILVA FILHO et al., 2016).

O tipo de política fiscal praticada pelo governo e a periodicidade de seu uso influenciam na dimensão dos gastos governamentais e como resultado, geram diferentes impactos sobre o setor produtivo da economia (BOGONI et al., 2011).

Para Motta e Moreira (2007), a mudança observada nos gastos em serviço público, está relacionada ao estado ligado a educação e saúde da população que consome tempo e possui complexidade, pois necessita do auxílio do estado inicial, da quantidade de gastos e da eficiência com que esses gastos são realizados. A eficiência depende da ligação entre o benefício e o custo gerado através do esforço em ampliar a eficiência administrativa.

Os meios utilizados para obtenção de recursos para o financiamento da saúde surgem através de dois grupos de agentes econômicos: as famílias e as empresas. O Estado independentemente de não gerar recursos, exceto quando há evolução na atividade produtiva, tem o papel de arrecadar recursos através de impostos, contribuições e taxas, e de distribuí-los para prestar os serviços públicos essenciais à sociedade (RIBEIRO et al., 2007).

Essa distribuição de recursos na execução dos serviços públicos à população, deve ser feita de forma que, todas as necessidades dos cidadãos sejam atendidas, e todas as funções do governo sejam executadas de forma a garantir que, o objetivo do Estado, que é o bem da coletividade, seja atingido. Isso requer um planejamento no que diz respeito a destinação dos recursos para cumprimento das funções governamentais, sem prejudicar algumas áreas, por deixar de dividir os recursos proporcionalmente para cada política pública (MOURA; RIBEIRO, 2017).

2.3 VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Rezende e Cunha (2005) ressaltam que um orçamento, engessado transforma-se em um mecanismo de grandes incertezas, impossibilitando a realização das atribuições no campo de definição e de distribuição das prioridades públicas, como também não é capaz de ser um instrumento de planejamento.

Para Mendes Júnior (2010), o aumento consecutivo das despesas obrigatórias estabelecidas na constituição e nas leis, como as referentes à educação, saúde, previdência e assistencial social, além das despesas com pessoal e encargos sociais, afetam a destinação discricionária dos gestores públicos para atender as solicitações feitas pela sociedade brasileira.

No Brasil, a autonomia para escolher o que é prioritário tornou-se limitada, pois com o passar dos anos o orçamento fica cada vez mais inflexível. Isso, associado à má qualidade do ajuste fiscal, e à sucessiva cobrança de grupos de pressão, por mais participação nos recursos do orçamento, reduz gradativamente as despesas discricionárias aquelas que permitem mais flexibilidade para escolha do gasto pelos gestores públicos (MENDES JÚNIOR, 2010).

O processo de vinculações pode atuar como um instrumento inibidor do desenvolvimento de técnicas gerenciais revolucionárias e também do aperfeiçoamento dos índices relativos à eficiência do gasto. Ou seja, com recursos assegurados, não se estimula a melhoria da qualidade do gasto público (MENDES JÚNIOR, 2010).

Farias (2009) aborda que existem vários motivos que apontam uma necessidade de maior flexibilidade na elaboração do orçamento. Entre eles,

destacam-se a adequação a novas situações, como por exemplo: alterações de conjuturas econômicas, financeiras e fiscais; decréscimo na arrecadação; aspectos relacionados aos princípios da eficácia, eficiência, economicidade e efetividade; além das alterações que acontecem na execução dos programas orçamentários como: atrasos em obras, assuntos jurídicos, questões ambientais, entre outras.

A CF de 1988, determina que as despesas com saúde e com educação, devem ser vinculadas as receitas próprias dos estados e dos municípios, estipulando assim um percentual mínimo para ser aplicado nessas políticas públicas (BRASIL, 1988).

A saúde é direito de todos e dever do Estado, por isso é primordial que exista a preocupação em atender as necessidades que esse setor necessita, para garantir que a sociedade receba a prestação desses serviços de maneira eficiente (BRASIL, 1988).

A interferência do Estado se justifica porque a saúde é um setor primordial que se diferencia dos demais setores da economia, e por apresentar uma necessidade especial, que se difere das outras necessidades básicas (RIBEIRO et al. 2007).

Após a determinação da CF de 1988, no que diz respeito a vinculação das despesas com saúde, a Emenda Constitucional nº 29/2000, também reforçou essa exigência. De acordo com Ribeiro et. al. (2007) essa emenda constitucional estabeleceu que a vinculação de recursos orçamentários da União, Estados e Municípios, destinadas para as despesas com ações e serviços públicos de saúde, possui a finalidade de garantir maior firmeza aos recursos relacionados à saúde.

Para Ribeiro (2009) a Emenda Constitucional nº 29, de 2000 surge como um meio de solucionar a instabilidade no que diz respeito ao financiamento da saúde,

nela ficou determinado à vinculação de recursos do orçamento dos entes da federação, bem como foi designando as regras com relação aos recursos que atenderiam as ações e serviços públicos de saúde.

Além da CF de 1988 e da EC nº. 29/2000, a lei complementar nº 141/2012 no parágrafo 6º, determina que deve ser aplicado na área da saúde, o percentual mínimo de 12% dos impostos arrecadados pelos estados brasileiros (BRASIL, 2012).

Na literatura internacional, estudos como o de Erixon e Van Der Marel (2011) realizado nos países europeus, trouxe como resultado que gastos com saúde superaram as rendas no período de 1960 a 2005. Nesse contexto, Boueri et al. (2015) enfatizam que o Brasil, por se tratar de um país com nível de desenvolvimento abaixo dos países europeus, necessita ainda de uma maior estruturação na área da saúde, para atender essa demanda.

Outra vinculação de despesa é a da educação. A exiguidade da educação no Brasil com o passar do tempo, despertou nos legisladores e constituintes a necessidade de vincular receitas como meio de garantir recursos para as gerações vindouras, ou seja, assegurar que determinado percentual da receita seja aplicado na continuidade e progresso do ensino (MENDES JÚNIOR, 2010).

O debate com relação ao financiamento da educação vem se prolongando no decorrer dos anos e ganhando cada vez mais destaque na gestão governamental. A vinculação de 25%, no mínimo, das receitas por parte dos estados e municípios e 18% das receitas resultantes de impostos, nunca menos que isso, por parte da União são as bases para o financiamento da educação. Contudo, os índices de qualidade da educação revelam que essas medidas não têm sido eficientes para

assegurar o aporte adequado ao ensino de qualidade para todos os brasileiros (CROZATTI et al.,2013).

Crozatti et al. (2013), apresenta que, aliada à escassez de recursos pode-se indicar a ausência: de transparência na designação dos recursos, de isonomia entre os entes federados, da falta de um planejamento estratégico nos estados e municípios para o desembolso desses recursos, além da falta de um instrumento eficiente de fiscalização e controle dos gastos com a educação pública.

Menezes (2008) aborda que além da questão da inflexibilidade do orçamento, outro ponto que leva muitos especialistas a se posicionarem contra a vinculação estabelecida na constituição com relação aos recursos para educação é que através da avaliação do processo de modificação demográfica existe evidências que a quantidade de alunos no ensino fundamental, com decorrer dos anos, está propensa a diminuir.

Ainda segundo Menezes (2008), se for focado apenas as questões relativas ao atendimento e não se levar em consideração à educação como fonte de formação íntegra do cidadão, ou seja, não for levado em conta a necessidade do avanço na qualidade da educação e o tempo na escola, em algum momento, poderão restar recursos no nível do ensino fundamental, sendo que o que está estabelecido na Constituição evitará que tal dotação seja realocada para outros níveis de ensino que necessitam de mais recursos.

O aproveitamento no que se refere aos gastos públicos em educação é o fator primordial para que a economia nacional se desenvolva, e a LRF estabelece que os municípios e estados apliquem 25% do que é arrecadado com os impostos e as transferências, em investimentos com a educação (MAGRO; SILVA, 2016).

Através da discussão acima, percebe-se que, os instrumentos legais, acerca da aplicação dos recursos, e as vinculações de despesas, não vêm acompanhando as mudanças que vêm ocorrendo no cenário político e econômico do país, e isso acaba influenciando no momento de utilizar os recursos de forma a otimizar os resultados do governo, já que com um forte engessamento do orçamento público através dessas despesas, fica difícil um gerenciamento que contribua para o bom uso do dinheiro público, já que os cortes de despesas públicas, são influenciados diretamente pela rigidez orçamentária (SOUSA et al., 2015).

2.4 DÍVIDA PÚBLICA

O endividamento público é um mecanismo utilizado para financiar os gastos que são feitos pelos entes públicos, para construir ativos que têm o custo muito alto e de longa durabilidade, como por exemplo, uma hidrelétrica, ou uma estrada ou um porto. Nesse sentido, o endividamento público possibilita a distribuição igualitária, entre os contribuintes de hoje e os vindouros, do custeamento e dos riscos da realização dos ativos que irão proporcionar benefícios e também rendimentos teoricamente maiores que o seu custo por muitos anos e para diversas gerações de contribuintes (PORTUGAL FILHO, 2009).

Para Souto (2014) o que motiva o estudo da dívida pública é o fato dela conter uma tendência cíclica. Ainda segundo o autor, o desequilíbrio entre as receitas e despesas do governo, acarreta em necessidade de ajustes monetários e fiscais para controlar a dívida pública.

Costa (2009) expõe que a dívida pública é classificada como sustentável se houver redução orçamentária, sem que haja descontinuidade das políticas fiscal e

monetária. Para isso é necessário que o valor da dívida pública seja menor do que o valor presente de todos os superávits primários posteriores.

Gentil e Araújo (2012) consideram que é necessário saber utilizar a dívida pública sem convertê-la em um instrumento de risco capaz de gerar alterações financeiras ou até mesmo insolvência. Dessa forma é preciso habilidade para gerenciar os parâmetros fiscais e monetários do orçamento, para que ocorra a estruturação das finanças públicas de modo favorável ao desenvolvimento.

A dívida pública mostra nos dias atuais, mais do que no passado, sua dimensão: não ser apenas um canal para o crescimento da riqueza financeira através de títulos públicos, mas também colaborar para que haja ampliação da economia e que isso gere crescimento de emprego, consumo e renda. Esse último ponto só poderia se tornar dominante se a política monetária fosse reorganizada, e adequada para satisfazer as necessidades de desenvolvimento, e é justamente nesse aspecto que se encontra o quebra-cabeça da política atualmente (GENTIL E ARAÚJO, 2012).

2.5 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

O sistema previdenciário vem passando por dificuldades econômicas e financeiras, ocasionadas pela incapacidade de cobrir todos os gastos com inativos, acarretando assim num déficit previdenciário. Essas dificuldades começaram a surgir e ser discutidas desde o ano de 1990, no auge de crises econômicas, porém com a publicação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 55/2016 em tramitação no senado (PEC nº. 241/2016 aprovada na câmara dos deputados) o assunto vem ganhando destaque no cenário das finanças públicas (FUNCHAL, 2016).

Por falta de uma boa gestão dos recursos voltados para a previdência social dos trabalhadores, o sistema previdenciário do país passa por problemas no que diz respeito ao pagamento de despesas previdenciárias, onde se faz necessário utilizar recursos que seriam aplicados nas políticas públicas em benefício a sociedade, para tentar cobrir o déficit financeiro com despesas de pessoal com inativos (OLIVEIRA, 2015).

O equilíbrio financeiro e também atuarial do sistema previdenciário começou a ser discutido a partir dos anos 1990, com os crescentes déficits dos regimes de previdência, ocasionado pela dificuldade financeira que o país passava e pelos cortes contínuos de gastos, que deu origem a um baixo crescimento da economia do país (LOPREATO, 2000).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 40, determinava as regras para que os servidores pudessem se aposentar e receber benefícios previdenciários sem atingir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário (BRASIL, 1988). Porém, com as dificuldades enfrentadas pelo país, foi necessário realizar mudanças nos requisitos para a concessão dos benefícios previdenciários aos servidores, e essas alterações foram marcadas pela publicação da Emenda Constitucional (EC) nº. 20 de 1998 (LOPREATO, 2000).

Segundo a ENAP (2015), as mudanças introduzidas pela EC nº. 20, visam preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, e uma das mudanças apresentadas pela emenda, foi o critério para concessão das aposentadorias, que passou de tempo de serviço para a contribuição do Regime Próprio de Previdência Social do servidor público (RPPS).

Os autores Calazans et al. (2013) apresentam que dentre as alterações impostas pela EC nº. 20, algumas regras foram:

Necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, caráter contributivo, pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação, cobertura exclusiva a servidor titular de cargo efetivo, vedação de convênio ou consórcio para pagamento de benefícios previdenciários, vinculação da receita previdenciária e vedação de contagem de tempo fictício (CALAZANS et al., 2013, p. 279).

Algumas outras EC foram publicadas após a EC nº. 20, como a EC nº. 41/2003 que basicamente trouxe informações sobre a transição dos regimes previdenciários, resguardando assim os servidores que já possuíam direitos adquiridos, a EC nº. 47/2005 que também apresentou regras de transição, e por fim, a EC nº. 70/2012 alterou regras nos critérios e bases de cálculos das aposentadorias por invalidez (ENAP, 2015).

Estudos acadêmicos que apresentem experiências e façam análises críticas da atual situação dos recursos previdenciários são imprescindíveis no sentido de apresentar problemas e soluções para a questão da insolvência pertinentes as despesas e receitas previdenciárias, e nesse sentido alguns estudos sobre a gestão da previdência foram desenvolvidos (DINIZ e LIMA, 2016; FOURTOURA, CARDOSO, ROCHA, CAPELO JÚNIOR e CÂMARA, 2006).

Fontoura et al. (2006) apresentam um estudo através de cálculos matemáticos, que tiveram como foco a análise das solvências dos regimes de previdência, e essas formulações matemáticas foram elaboradas de acordo com as regras impostas pela legislação vigente e o que se observou no estudo foi que nos cinco municípios analisados, verificou-se um crescente e significativo déficit atuarial, e um má planejamento com relação as contribuições previdenciárias, onde são insuficientes para cobrir com todas obrigações previdenciárias.

A discussão acerca das dificuldades enfrentadas pelo sistema previdenciário, ganhou força com a PEC n°. 55/2016, que aborda sobre o novo regime fiscal e o teto dos gastos públicos. Funchal (2016) afirma que para o funcionamento adequado da PEC, se faz necessário realizar uma reforma previdenciária.

Ainda segundo o autor, os estados brasileiros tem sido alvo de debates, já que segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apresentaram déficit no montante de R\$ 77 bilhões, porém os governos estaduais divulgaram apenas um montante de R\$ 59 bilhões. Percebe-se então a utilização da contabilidade criativa realizada pelos governos dos estados, o que faz o Tesouro Nacional realizar ajustes, e identificar o verdadeiro tamanho do déficit, já que informações divulgadas pelos governos regionais, através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Declaração de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) são meramente declaratórias.

A insolvência no sistema previdenciário é notada através da extrapolação dos limites impostos pela LRF, e do comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) pelos estados brasileiros, onde em maior parte deles o valor de despesas com pessoal (ativos e inativos) superam a faixa de 50% da RCL (FUNCHAL, 2016).

Boeuri et al. (2015) enfatizam que a previdência social no Brasil, é considerado, um gasto que merece destaque, já que a tendência é crescer ao longo dos anos, pois a população Brasileira atual é considerada jovem no que diz respeito à faixa etária, e ao longo do tempo, essa faixa etária tende a crescer e a população se tornar mais idosa, e isso reflete tanto na previdência como também nos gastos com saúde.

Os gastos com previdência social e assistência têm tomado uma parcela considerável no orçamento público no Brasil, e conseqüentemente vem ganhando

destaque nas discussões acerca do aumento desses gastos, e a possibilidade de uma reforma fiscal que busque equilibrar os gastos públicos (NERI et al., 2015).

2.6 DESPESAS E PRIORIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

As revisões de despesas têm sido utilizadas para a melhoria da qualidade dos gastos públicos, buscando reduzir desperdícios, através da priorização das despesas públicas, em países como Austrália, Dinamarca, Canadá, Holanda e Reino Unido. Tais revisões servem para auxiliar os gestores públicos, no processo de decisões orçamentárias, buscando reduzir déficits, e dando prioridade as despesas que estão sendo prejudicadas pela não destinação de recursos (BOUERI et al., 2015).

Na Holanda, a revisão de despesas teve início a partir na década de 1980 e em 2010 recebeu o nome de Revisão Global de Despesas (CER). A Holanda dispõe de um conjunto de tetos de gastos plurianuais que abrange, os principais gastos determinados no acordo de coalizão. Há, inclusive, um acordo entre os partidos para efetuar a CER a cada quatro anos, para a organização das eleições (DEBETS, 2007).

Considerando a resistente imposição da União Européia para diminuir os déficits do orçamento, que sobreveio durante a crise financeira global, a CER de 2010 atentou unicamente para os objetivos orçamentários e estritamente na diminuição de gastos. Esse processo de revisão tem sido elaborado através de uma rigorosa seleção. A CER de 2010, apresentou 20 pontos de revisão e focalizou especialmente nas economias dos produtos (NMF, 2010).

Em países onde a vinculação não é utilizada, e que a revisão de despesas é executada, a qualidade dos gastos públicos é melhor, já que se aloca recurso, em atividades prioritárias que oferecem maiores retornos a sociedade no geral (BOEURI et al., 2015).

Capítulo 3

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada através de coletas de dados de receitas orçamentárias, despesas vinculadas (saúde e educação), e despesas obrigatórias (déficits de previdência própria e encargos especiais com amortização da dívida), para montar uma base de dados.

O universo da pesquisa foram os vinte e sete estados do Brasil, no período de 2011 a 2016. A escolha do período foi motivada pelas características tais como a aceleração da inflação e desequilíbrio das finanças públicas, forçando assim uma maior discussão sobre os gastos públicos. Além disso, o período abarca a gestão de dois mandatos governamentais, sendo possível perceber se houve alteração no quesito de melhor gerenciamento dos recursos, por ocasião da mudança de governos.

Os dados utilizados nesse estudo foram extraídos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) disponibilizados até o ano de 2014 pelo Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) e a partir do ano de 2015 pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), disponíveis nos respectivos portais (sites) na internet.

No intuito de verificar quanto de margem para funções de governo sobra quando se paga as despesas obrigatórias e vinculadas, foram extraídos do RREO, os valores referentes as receitas e despesas essenciais realizadas pelos governos dos estados brasileiros.

Após coletar os dados referentes as receitas e despesas (vinculadas e obrigatórias), os valores encontrados foram atualizados, aplicando-se o Índice

Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), trazendo assim os montantes dessas receitas e despesas ao valor presente.

Para apurar as margens, foram encontrados percentuais das despesas com saúde, educação, déficits de RPPS e encargos e amortização da dívida pública, calculados sobre a receita orçamentária total de cada ano, excluindo as receitas previdenciárias (já que essas receitas são destinadas exclusivamente para pagamento de despesas previdenciárias), para que fosse possível, verificar, qual parcela do orçamento público essas despesas consomem, como também verificar o que sobra para cumprir as demais obrigações do governo para com a sociedade.

Após, o estudo também verificou qual a relação que existe entre os gastos dos estados com despesas vinculadas (saúde e educação) e os indicadores de desempenho (da saúde e da educação), de modo a observar se a vinculação é mesmo necessária, ou se estados que investem menos também possuem bons indicadores.

Na área da educação básica, o indicador utilizado foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que serve para avaliar a qualidade do aprendizado do ensino básico, e é utilizado pelo governo para guiar e verificar a evolução da qualidade na educação do Brasil. O IDEB é divulgado a cada dois anos, e para que fosse possível verificar a relação entre os gastos e o indicador, utilizou-se o indicador com vigência a cada dois anos.

Na área da saúde pública, o indicador utilizado foi o de Avaliação de Desempenho do Sistema Público de Saúde (PROADESS) desenvolvido e divulgado pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), esse indicador monitora e avalia os serviços públicos de saúde prestados à população, fornecendo assim subsídio aos gestores públicos, nas práticas de melhoria da política pública.

As informações pertinentes aos gastos na área da educação, foram coletadas a partir do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), e na área da saúde, a partir do Sistema de Informações sobre orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), onde ambos, divulgam os percentuais aplicados pelos estados na saúde e educação, calculados sobre a receita de impostos e transferências próprias.

Para comprovar estatisticamente se há relação, foi utilizado o modelo de Regressão Tobit, que é utilizado quando a variável dependente é censurada ou truncada, evitando assim que seja utilizado estimatórias inconsistentes (LONG, 1997).

3.1 MODELOS DE REGRESSÃO TOBIT UTILIZADOS E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Para verificar a relação entre os gastos com educação, e a qualidade do ensino, foi utilizado o modelo de Regressão Tobit, reportado na equação 1:

$$IDEB (Y)^* = \beta_0 + \beta_1 Gast_Edu + \beta_2 LogPopulao + \beta_3 LogPIB + \varepsilon \quad (eq. 1)$$

Através da Equação 1, percebe-se que, inseriu-se no modelo, duas variáveis de controle: um Log da população dos estados, e um Log do PIB dos estados, já que cada região possui características populacionais diferentes e economias locais distintas, podendo influenciar assim, nos resultados encontrados. O Quadro 1 apresenta as descrições das variáveis utilizadas na Regressão da Equação 1:

Variável	Descrição
IDEB (Variável Dependente)	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, no estado i, no ano t.

Gast_Edu (Variável Independente)	Gastos em percentuais sobre as receitas de impostos e transferências aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, no estado i, no ano t.
LogPopulao (Variável de Controle)	Quantidade de habitantes do estado i, no ano t.
LogPIB (Variável de Controle)	Produto Interno Bruto do estado i, no ano t.

QUADRO 1: DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NO MODELO DE REGRESSÃO TOBIT NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Fonte: Elaborado pela autora.

Como já visto anteriormente, na área da educação, utilizou-se o IDEB como uma variável dependente, haja vista que, através dele é possível determinar a performance do ensino dos estados, e utilizou-se a variável *Gast_Edu* como independente, já que buscou-se verificar se os gastos com educação estão influenciando na melhor qualidade dos serviços de ensino. As variáveis IDEB e *Gast_Edu* foram controladas pelas variáveis *LogPopulao*, *LogPIB* e *Ano* (ambas descritas no Quadro 1).

Foi empregada também uma Regressão Tobit para relacionar os dados referente aos gastos com saúde, e o indicador de qualidade da saúde pública dos estados brasileiros. Para verificar essa relação, foi utilizado o modelo de Regressão Tobit, através da Equação 2:

$$PROADESS (Y)^* = \beta_0 + \beta_1 \text{Gast_Sau} + \beta_2 \text{LogPopulao} + \beta_3 \text{LogPIB} + \varepsilon \quad (\text{eq. 2})$$

Assim como foi feito na Equação 1, que busca verificar a relação na área da educação, na Equação 2, utilizou-se como variáveis de controles a variável *LogPopulao* e a variável *LogPIB*. O Quadro 2 descreve as variáveis utilizadas no segundo modelo de Regressão Tobit utilizado na pesquisa:

Variável	Descrição
PROADESS (Variável Dependente)	Indicador de Avaliação do Desempenho de Saúde Pública, no estado i, no ano t.
Gast_Sau (Variável Independente)	Gastos em percentuais sobre as receitas de impostos e transferências aplicados em ações de saúde, no estado i, no ano t.
LogPopulao (Variável de Controle)	Quantidade de habitantes do estado i, no ano t.
LogPIB (Variável de Controle)	Produto Interno Bruto do estado i, no ano t.

QUADRO 2: DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NO MODELO DE REGRESSÃO TOBIT NA ÁREA DA SAÚDE

Fonte: Elaborado pela autora.

Como descrito no Quadro 2, a variável dependente utilizada no modelo, foi o Indicador PROADESS, que apresenta o desempenho dos estados na qualidade dos serviços públicos de saúde, e o gasto em percentual, foi considerada a variável independente (Gast_Sau), já que buscou verificar se há relação entre os montantes de investimento na saúde e a qualidade da mesma. População, PIB e Ano foram os controles utilizados no modelo.

Capítulo 4

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

A primeira parte desse capítulo, buscou apresentar através de percentuais, a representatividade das despesas vinculadas e obrigatórias dentro do orçamento anual de cada estado, sendo possível identificar qual a margem que sobra para aplicação em demais funções de governo.

Os itens 4.1 e 4.2, apresentam os percentuais das despesas vinculadas (saúde e educação) e despesas obrigatórias (déficits de previdência própria e encargos com amortização de dívida pública), calculados sobre a receita orçamentária total (excluídas as receitas previdenciárias), salientando que, o cálculo desse percentual sobre a receita orçamentária total, tem a função de identificar a margem de sobra orçamentária do período, e não deve ser confundido com o percentual mínimo determinado pela CF de 1988 (para saúde e educação), já que esses dados foram apresentados no item 4.4.

O capítulo apresenta ainda, as margens totais em percentual, que foram aplicadas em outras funções de governo, após excluir as despesas com saúde, educação, déficits com RPPS e encargos e amortização da dívida.

Por fim, a última parte da pesquisa, demonstrou, se há relação entre os gastos em percentuais aplicados (maiores investimentos), nas áreas de saúde e educação (que são despesas vinculadas as receitas de impostos e transferências) e os indicadores de qualidade IDEB (educação) e PROADESS (saúde).

4.1 DESPESAS VINCULADAS

Foram extraídas do RREO dos anos 2011 a 2016 dos estados brasileiros, despesas com saúde e educação, que são consideradas despesas vinculadas, conforme a Constituição Federal de 1988.

Nessa seção, as despesas serão relacionadas às receitas orçamentárias totais (excluídas as receitas previdenciárias), através de percentuais que essas despesas vinculadas representam na receita total do estado, em cada ano do período do estudo.

4.1.1 Saúde

De acordo com os dados coletados do RREO, apresentou-se na Tabela 1, os percentuais de despesas com saúde sobre a receita orçamentária total (excluídas as receitas previdenciárias), que foram utilizados pelos estados, em cada ano:

TABELA 1 - PERCENTUAL DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS COM SAÚDE EM RELAÇÃO A RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (EXCETO RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS) - ANOS 2011 A 2016

Estados	Anos						Percentual Médio do período
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Distrito Federal	17%	17%	17%	18%	25%	25%	20%
Pernambuco	20%	19%	18%	20%	21%	20%	20%
Tocantins	18%	17%	18%	17%	24%	18%	19%
Amazonas	17%	15%	16%	16%	19%	18%	17%
Bahia	18%	15%	16%	17%	17%	17%	17%
Acre	16%	15%	15%	16%	17%	17%	16%
Espírito Santo	12%	14%	14%	16%	18%	17%	15%
Piauí	14%	11%	15%	16%	18%	17%	15%
Amapá	13%	13%	12%	14%	14%	18%	14%
Roraima	12%	12%	13%	12%	17%	16%	14%
Sergipe	13%	15%	12%	13%	14%	15%	14%
Rio Grande do Norte	16%	15%	12%	12%	13%	13%	14%
Ceará	11%	13%	13%	14%	14%	13%	13%
Goiás	11%	12%	13%	13%	14%	15%	13%
Santa Catarina	14%	13%	13%	12%	13%	13%	13%

Rondônia	12%	12%	12%	13%	15%	14%	13%
Paraíba	14%	14%	12%	12%	13%	13%	13%
Maranhão	11%	13%	11%	15%	13%	13%	13%
Alagoas	14%	14%	11%	12%	14%	10%	12%
Pará	12%	14%	11%	11%	12%	12%	12%
São Paulo	11%	11%	11%	12%	12%	12%	12%
Rio Grande do Sul	13%	10%	10%	10%	9%	10%	11%
Minas Gerais	9%	9%	8%	11%	11%	10%	10%
Mato Grosso	8%	7%	9%	9%	12%	11%	10%
Paraná	10%	9%	9%	9%	9%	9%	9%
Rio de Janeiro	8%	8%	9%	7%	11%	8%	9%
Mato Grosso do Sul	8%	6%	6%	5%	7%	9%	7%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do RREO.

A Tabela 1, demonstra que, os estados que mais aplicaram recursos de seus orçamentos anuais, em despesas com saúde, durante todo o período da pesquisa, foram: Distrito Federal, Pernambuco e Tocantins, com percentuais médios no período entre 20% a 19%, calculados sobre a receita orçamentária total (excluídas as receitas previdenciárias). Em contra-partida, os estados que dispuseram de seus orçamentos, menores parcelas para destinação na área da saúde, foram os estados do Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, com percentual médio no período de 9% e 7% respectivamente.

Ao verificar o percentual médio, utilizado dos orçamentos anuais dos estados, percebeu-se que, foram aplicados na área da saúde, em média: 13% das receitas orçamentárias (excluídas as receitas previdenciárias) nos anos de 2011, 2012 e 2014, enquanto que no ano de 2013 esse percentual chegou a 12%, e em 2015 e 2016 os percentuais foram 15% e 14% respectivamente.

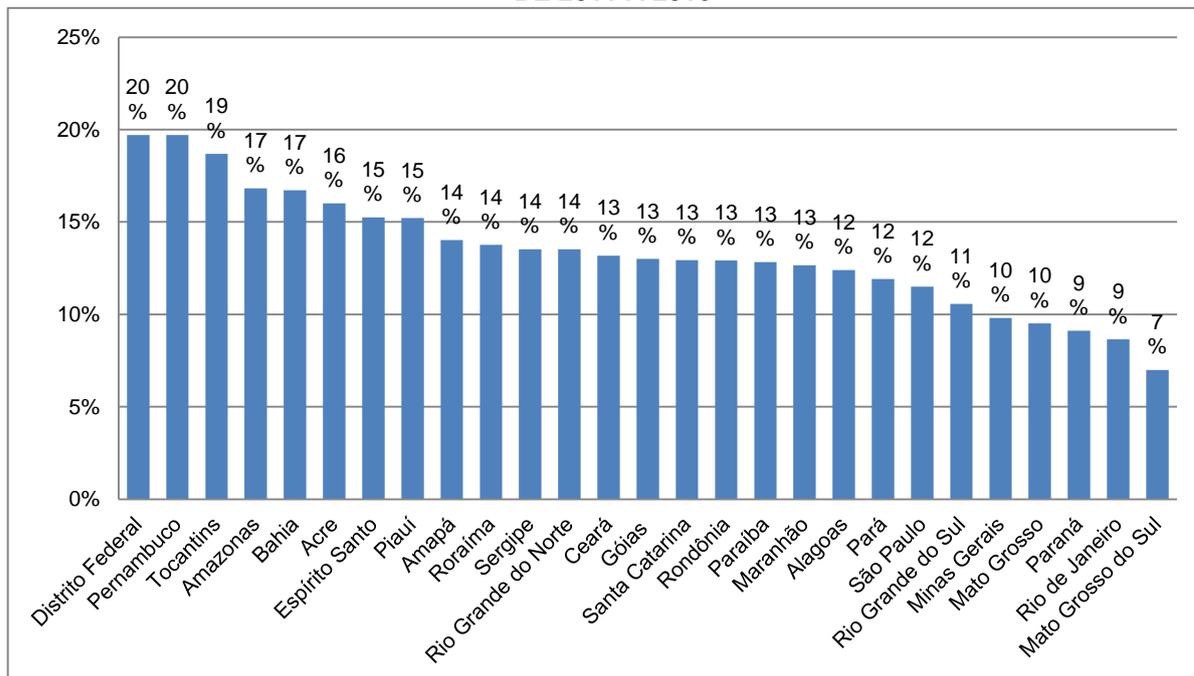
Considerando que o Distrito Federal apresentou crescimentos de suas receitas totais durante os anos do estudo, e levando em consideração que a parcela utilizada para investimento na área de saúde, apresentou crescimento ao longo dos anos, o que se percebe através das pesquisas, é que durante o mesmo período, o estado esteve entre os piores estados no quesito qualidade nos serviços públicos de

saúde, onde segundo o Correio Braziliense (2012), o estado ficou entre os 20 piores estados em termos de qualidade nos serviços públicos de saúde, que inclui a atenção básica, especializada, ambulatorial e emergência.

Outra observação a ser feita, é que, o Distrito Federal vinha aplicando em média 18% (até o ano de 2014) de suas receitas orçamentárias totais (excluídas as receitas previdenciárias), nos serviços destinados à saúde, e no ano de 2015, aplicou 25% de suas receitas totais, nesse segmento, ou seja, um aumento de 7%, se comparar com os dados de 2014, isso significa um incremento de cerca de R\$ 830 milhões de reais (levando em consideração que a receita orçamentária total, apresentou um aumento de R\$5 bilhões, do ano 2014 para 2015). Apesar desse aumento considerável nos gastos com saúde, o Distrito Federal enfrentou uma crise no ano de 2015, marcada por greve dos servidores da área da saúde, por falta de negociação dos reajustes salariais que ocorrem todos os anos (NASCIMENTO, 2015), como também por má gestão dos recursos públicos, onde até junho de 2015, o estado vinha investindo mais em manutenção, limpeza, e alimentação dos hospitais do estado (cerca de R\$ 246 milhões de reais), do que no investimento em medicamento (cerca de R\$ 154 milhões de reais) o que fez com que se decretasse estado de emergência e acumulasse 332 notificações judiciais, onde a pauta foi a falta de fornecimento de medicação (MORAIS, 2015).

Os demais estados, não apresentaram muitas oscilações nos percentuais calculados sobre a receita orçamentária total (após excluir as receitas previdenciárias), que foram destinados a saúde pública. O Gráfico 1, apresenta o ranking dos estados e dos percentuais médios calculados sobre a receita orçamentária total do período de 2011 a 2016:

GRÁFICO 1: PERCENTUAL MÉDIO DE DESPESAS COM SAÚDE EM RELAÇÃO A RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (EXCETO RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS) DOS ESTADOS NOS ANOS DE 2011 A 2016



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos do RREO.

De uma maneira geral, notou-se que, os estados vêm aplicando cerca de 12% de suas receitas totais, em despesas com ações de saúde pública, no período de 2011 a 2016.

4.1.2 Educação

A análise das despesas com educação, realizada nessa seção, foi semelhante à análise realizada com as despesas com saúde, onde se apresentou as despesas com educação, verificando o percentual que essas despesas representaram sobre a receita total (excluídas as receitas previdenciárias) do ano. A Tabela2 apresentou os percentuais aplicados pelos estados na área da educação no período de 2011 a 2016:

TABELA2: PERCENTUAL DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS COM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (EXCETO RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS) - ANOS 2011 A 2016

Estados	Anos						Percentual Médio do período
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Distrito Federal	26%	23%	21%	23%	27%	27%	24%
Amapá	24%	22%	19%	24%	21%	24%	22%
Paraná	24%	21%	22%	20%	22%	23%	22%
São Paulo	19%	20%	21%	21%	21%	22%	21%
Acre	19%	17%	19%	18%	22%	22%	19%
Goiás	16%	18%	19%	19%	20%	20%	18%
Paraíba	20%	20%	19%	18%	13%	19%	18%
Piauí	18%	16%	20%	16%	18%	16%	17%
Roraima	17%	14%	16%	18%	20%	18%	17%
Maranhão	18%	17%	15%	17%	18%	15%	17%
Pará	17%	17%	16%	16%	17%	17%	16%
Rio Grande do Norte	17%	19%	17%	17%	14%	14%	16%
Rondônia	15%	17%	16%	16%	17%	17%	16%
Ceará	24%	15%	14%	14%	14%	14%	16%
Tocantins	18%	17%	15%	13%	15%	16%	15%
Santa Catarina	16%	16%	14%	14%	16%	15%	15%
Mato Grosso	14%	11%	15%	15%	17%	16%	15%
Sergipe	15%	16%	13%	13%	15%	15%	14%
Bahia	15%	12%	14%	15%	15%	15%	14%
Mato Grosso do Sul	14%	13%	14%	12%	14%	18%	14%
Amazonas	14%	12%	13%	14%	17%	15%	14%
Espírito Santo	12%	14%	14%	14%	14%	14%	14%
Alagoas	13%	14%	13%	14%	15%	11%	13%
Rio Grande do Sul	19%	15%	15%	15%	8%	8%	13%
Pernambuco	14%	14%	12%	13%	13%	12%	13%
Rio de Janeiro	15%	15%	11%	9%	14%	11%	13%
Minas Gerais	12%	12%	12%	12%	11%	11%	12%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do RREO.

A Tabela 2, apresenta os percentuais sobre a receita orçamentária total (excluídas as receitas previdenciárias) do período da pesquisa, que foram aplicados em despesas com manutenção da educação. Os estados que destinaram uma maior parcela de seus orçamentos do ano, em despesas com educação, foram o Distrito Federal (24%), Amapá (22%) e Paraná (22%). Já os estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Minas Gerais, foram os que menos destinaram de seus orçamentos

anuais, recursos para as despesas com educação, onde investiram cerca de 13%, 13% e 12%, respectivamente, sobre suas receitas orçamentárias (excluídas as receitas previdenciárias).

Ao observar, os percentuais médios, calculados sobre a receita total (excluídas as receitas previdenciárias), que foram destinados a educação, percebeu-se que, no ano de 2011 os estados utilizaram 17% de seus orçamentos com essa política pública, nos anos de 2012 a 2014, utilizaram cerca de 16%, e em 2015 e 2016 investiram 17% e 16% respectivamente, para cumprimento da função educação.

O estado do Ceará, apresentou uma queda significativa, na destinação de seus orçamentos com educação, já que em 2011 aplicou 24% de suas receitas orçamentárias (excluídas as receitas previdenciárias) nessa função de governo, chegando a aplicar em 2016, 14% de suas receitas na área da educação, ou seja, uma queda de 10%, onde em 2011 ele investiu cerca de R\$ 5 bilhões de reais em educação, e em 2016 investiu cerca de R\$ 3 bilhões de reais, uma queda perceptível de R\$ 2 bilhões de reais nos investimentos nessa área.

Outro destaque, é o estado do Rio de Janeiro, que apresentou oscilações durante todo o período, principalmente no ano de 2013, ficando entre os que investiram menores percentuais de seus orçamentos, em manutenção da educação básica, e apresentou uma queda de percentual onde passou de 15% (em 2011) para 9% (em 2014), e finalizando o ano de 2016, aplicando 11% de seus orçamentos, na educação.

Mascarenhas (2015) afirma que a crise enfrentada pelo Rio de Janeiro, exige uma revisão urgente das estruturas de gastos e investimentos do estado, onde ao analisar relatórios emitidos pelo governo do estado do Rio de Janeiro, percebeu-se

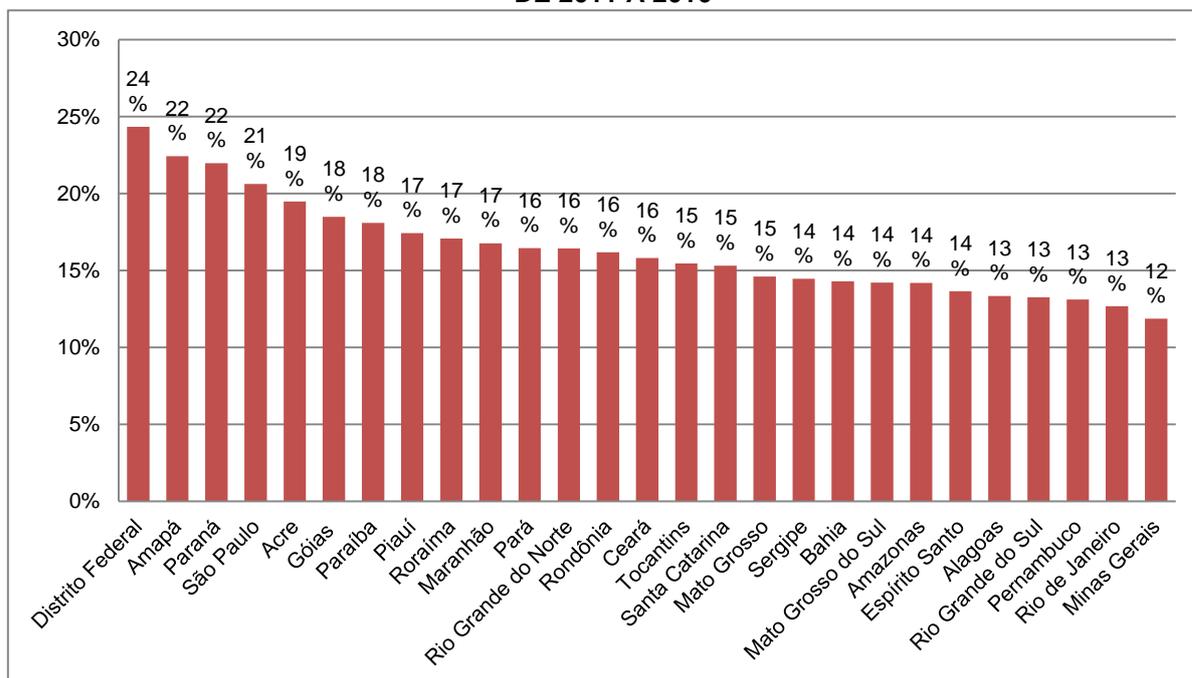
que o valor gasto com o judiciário no ano de 2013, foram iguais aos investimentos com educação, enquanto que no estado de São Paulo, os valores gastos com o judiciário, equivaleu a 1/3 do que foi gasto com educação no estado, ou seja, deve haver ser realizada uma reavaliação das prioridades do estado, já que a educação é uma das funções básicas do governo e conseqüentemente, demanda uma maior parcela de recurso, do que para aqueles serviços voltados ao judiciário.

O estado de São Paulo, que durante todo período apresentou maior orçamento e conseqüentemente, maiores receitas orçamentárias totais, apresentou uma queda de suas receitas totais de aproximadamente R\$ 12 bilhões de reais, e isso influenciou diretamente numa queda de destinação de recursos para a área de educação, que apesar de apresentar percentual iguais no ano de 2014 e 2015 (cerca de 21%), apresentou uma queda nos valores reais utilizados no ano. Nesse sentido, o governo já previa uma economia no orçamento da educação, onde segundo Saldaña (2014), essa queda era prevista e girava em torno de 1,7%, através dos dados essa queda apresentou um montante de R\$ 1,7 bilhões de reais.

Pode-se observar também que, o Rio Grande do Sul, desde 2015, vem utilizando uma menor parte de seu orçamento, com despesas com educação, onde em 2014 ele aplicava cerca de 15% de seu orçamento nessa área, e em 2015 e 2016 aplicou-se cerca de 8%. Esse fato é atestado por Bublitz (2017), onde afirmou-se que, o governo do estado do Rio Grande do Sul, fechou o ano de 2016 com quedas nas despesas em áreas prioritárias, incluindo assim a educação básica, isso em relação aos valores aplicados no ano de 2014, ou seja, as quedas tiveram início no ano de 2015, continuando a cair no ano de 2016.

O Gráfico 2, ilustra o ranking do percentual médio de despesas com educação no período de 2011 a 2016:

GRÁFICO 2: PERCENTUAL MÉDIO DE DESPESAS COM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO A RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (EXCETO RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS) DOS ESTADOS NOS ANOS DE 2011 A 2016



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do RREO.

De um modo geral, do período de 2011 a 2016, os estados aplicaram cerca de 17% de suas receitas totais (excluídas as receitas previdenciárias), com despesas com educação básica.

O gasto destinado a educação básica, pelos estados brasileiros, ainda é alto, considerando os gastos anuais de países desenvolvidos, onde o gasto público com educação básica, consome 13% do orçamento anual. Além disso, o investimento do Produto Interno Bruto (PIB) em educação no Brasil, gira em torno de 5,7%, percentual acima da média aplicada pelos países desenvolvidos que gira em torno de 5% (PINHEIRO, 2015).

A diferença observada na qualidade da educação, entre outros países e no Brasil, é que faz refletir sobre a devida utilização dos recursos, segundo Pinheiro (2015) "apesar do alto investimento quanto considerado todos os gastos públicos do país, o Brasil não consegue distribuir o dinheiro de forma eficiente para garantir uma boa educação aos brasileiros, nem para tornar a economia mais eficiente".

Fraga (2013) afirma que é preciso adotar medidas, que venham melhorar a qualidade, como a devida alocação de professores mais qualificados, para os alunos que apresentaram piores desempenhos nos exames realizados pelo governo, além de pagar bônus para escolas e servidores que conseguem atingir a meta, e conseqüentemente melhores resultados, que incluem também a melhor utilização dos recursos e produtos utilizados pelas escolas, a fim de evitar desperdício, e assim maximizar os resultados.

Fraga (2013) ainda complementa esse pensamento, alegando que o que exerce forte influência no rendimento das escolas, é a má gestão e a corrupção, para ele "os investimentos são importantes, mas não adianta aumentar os recursos aplicados em educação antes de atacar esses problemas" (FRAGA, 2013, p. 1).

4.2 DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Além das despesas vinculadas às receitas públicas, como a saúde e educação, a Constituição Federal, determina as despesas obrigatórias, dos entes federativos, onde nelas se enquadram as despesas com déficits de previdência própria dos servidores públicos e as despesas com encargos e amortização da dívida pública.

Nesta seção, são realizadas análises sobre o comportamento das despesas com déficits de previdência social dos servidores públicos dos estados brasileiros, através do RRPS, assim como análises de despesas com encargos especiais, que envolve, mais dívidas dos estados.

4.2.1 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

De acordo com a Constituição Federal em seu art. 40, todos os servidores públicos efetivos têm direito a previdência, e esse direito têm sido motivo de muitas discussões, principalmente no sentido de sustentar o sistema previdenciário no Brasil, que de acordo com fatos e discussões atuais, vem sendo insustentável.

As despesas com previdência própria dos estados, devem ser pagas com as receitas previdenciárias desses regimes próprios, haja vista que as contribuições dos servidores servem para cobrir todas as despesas com pagamento de pensões e aposentadorias, porém o que se observa é que, as receitas dos RPPS, nem sempre conseguem cobrir todas essas despesas com inativos, e por isso os déficits encontrados nos fundos previdenciários próprios, devem ser pagos com receitas orçamentárias do ente, e isso faz o governo comprometer as receitas que seriam utilizadas em outras funções de governo, com esse resultado deficitário, já que essa é uma despesa obrigatória.

Seguindo a mesma linha de análise das despesas com saúde e educação, essa seção apresentará quadros com os percentuais que os estados vêm aplicando, de seus orçamentos totais, com despesas com déficits de seus RPPS, para aqueles que optaram por esse regime.

A Tabela 3, demonstra os percentuais aplicados dos orçamentos anuais dos estados, com despesas de déficits de previdência própria de seus servidores:

TABELA3: PERCENTUAL DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS COM DÉFICITS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL CALCULADO SOBRE A RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (EXCETO RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS) - ANOS 2011 A 2016

Estados	Anos						Percentual Médio do período
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Rio Grande do Sul	19%	16%	21%	0%	16%	16%	15%

Minas Gerais	13%	11%	12%	13%	12%	18%	13%
Paraíba	8%	9%	17%	9%	11%	11%	11%
Santa Catarina	12%	11%	0%	0%	15%	16%	9%
Mato Grosso do Sul	5%	13%	13%	0%	7%	11%	8%
Piauí	8%	5%	5%	16%	8%	4%	8%
Goiás	5%	6%	6%	6%	7%	9%	6%
Sergipe	5%	7%	0%	0%	12%	10%	6%
Paraná	13%	18%	0%	0%	1%	1%	6%
Ceará	4%	5%	5%	5%	6%	6%	5%
Rio Grande do Norte	2%	1%	0%	0%	11%	13%	5%
Mato Grosso	3%	2%	4%	5%	6%	6%	4%
Alagoas	8%	8%	0%	0%	7%	0%	4%
Rio de Janeiro	0%	2%	0%	0%	2%	19%	4%
Bahia	3%	4%	4%	2%	4%	5%	4%
Pará	5%	5%	0%	0%	7%	5%	4%
Espírito Santo	0%	0%	0%	0%	7%	8%	3%
Amazonas	4%	3%	0%	0%	3%	0%	2%
Tocantins	0%	0%	4%	4%	0%	0%	1%
Distrito Federal	0%	0%	0%	0%	0%	8%	1%
Acre	0%	1%	1%	0%	3%	2%	1%
Maranhão	3%	0%	0%	0%	1%	2%	1%
Pernambuco	1%	0%	0%	0%	3%	0%	1%
Amapá	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
São Paulo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Rondônia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Roraima	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do RREO.

Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, foram os estados que aplicaram percentuais acima de 10% de seus orçamentos, em despesas com déficits de RPPS, e conseqüentemente, foram os estados que aplicaram as maiores parcelas de seus orçamentos com essas despesas, enquanto que os estados de Amapá, São Paulo, Rondônia e Roraima tiveram comprometimentos em torno de 0%, devido a resultados superavitários de suas previdências próprias.

Outro fator que fizeram os estados do Acre, Rondônia, Tocantins, Amapá e Roraima apresentarem menos comprometimentos das receitas orçamentárias totais (excluídas as receitas previdenciárias) com déficits de previdência própria, foi devido a esses estados pertencerem aos antigos territórios federais, e segundo Pureza

(2011), as despesas com aposentados e pensionistas até a data da extinção desses territórios, estão sendo assumidos pela União.

Nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 os estados comprometeram em média 4%, 5%, 3%, 2%, 6% e 6% respectivamente, de seus orçamentos, com despesas com déficits de RPPS.

Dentre todos os estados, o Rio Grande do Sul, por exemplo, se destacou em todo o período, por utilizar no ano de 2011, 19% de suas receitas orçamentárias totais (exceto receitas previdenciárias), para custear déficits apurados no seu RPPS, sem falar que na média do período foi o primeiro estado que mais utilizou parcela de seu orçamento total para pagamento de despesas com déficits de RPPS. Dentro desse contexto, a pesquisa realizada por Andreis et al. (2016), buscou responder porque o Rio Grande do Sul, é o estado que mais compromete seu orçamento com despesas de déficits de sua previdência própria, e através do estudo, foi comprovado que há uma influência de vários fatores, entre eles a contratação de um número elevado de professores em décadas passadas, que atualmente vem recebendo aposentadorias, acarretando assim em um maior comprometimento das receitas orçamentárias com essas despesas.

Oliveira (2017) enfatiza que a partir do ano de 2013, os estados começaram a desviar recursos de seus fundos previdenciários para cobrir despesas correntes, onde para os estados, essa foi a única saída para o financiamento de despesas orçamentárias em momento de crise e queda de receitas.

Ainda segundo Oliveira (2017), como penalidade para esses estados que vem descumprindo normas dos RPPS, estão sendo suspensos os Certificados de Regularidade Previdenciária (CRP), sem a regularidade, esses estados ficam sem conseguir obter transferências voluntárias da União, celebrar contratos e convênios.

Porém, esses estados que desviaram recursos do fundo previdenciário, vêm entrando com liminar no Supremo Tribunal Federal (STF) para manter o CRP.

Dentre tantas outras regras, a tão discutida reforma previdenciária, pretende acabar com impasse entre legislações estaduais e Lei federal que rege os RPPS, proibindo de uma vez por toda, a utilização de recursos do fundo previdenciário, para cobrir despesas com finalidade diversa.

Esses desvios influenciaram no comprometimento dos estados com despesas com déficits de RPPS, já que o comprometimento médio do orçamento aumentou de 3% (em 2013), para 6% no ano de 2016, isso demonstra, que os desvios acabam influenciando nos déficits dos RPPS, já que no final do período, os recursos que foram desviados, fazem falta, e acaba não cobrindo todas as despesas com aposentadoria e pensões, fazendo com que os gestores públicos, utilizem receitas do ente para pagamento desse déficit.

O Rio de Janeiro vem sendo alvo de diversas discussões acerca da crise financeira, e isso fez o governo discutir a alternativa de realizar aumento de percentual das contribuições por parte dos servidores, já que os recursos do fundo Rio previdência que serve para pagar os inativos, estavam sendo alocados para pagamentos de outras despesas orçamentárias, por conta da perda de receitas decorrentes de queda no preço de petróleo, e agora essas despesas vem consumindo cada vez mais uma parcela maior do orçamento do tesouro estadual (CARNEIRO, 2016).

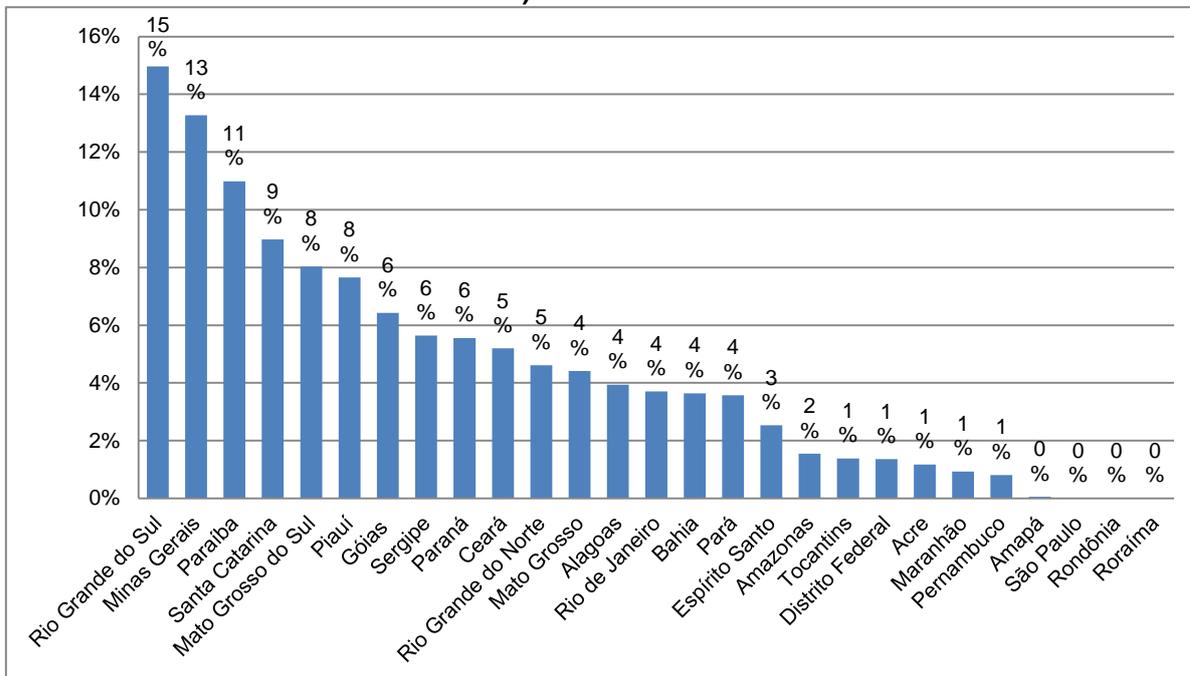
A Tabela 3, demonstra claramente que, o Rio de Janeiro vêm cada vez mais comprometendo seu orçamento anual com despesas com déficits do RPPS, onde em 2015 o estado comprometeu cerca de 2% de suas receitas orçamentárias

(excluídas as receitas previdenciárias) com essas despesas de déficits, passando a comprometer 19% em 2016, um aumento considerável em pouco espaço de tempo.

Ainda através da Tabela 3, é possível notar comprometimentos maiores dos orçamentos com despesas com déficits do RPPS, pelos estados do Brasil, e nesse sentido, Oliveira (2017) afirma que o ano de 2015, foi marcado por maiores desvios de recursos dos fundos previdenciários para pagamento de outras despesas orçamentárias, dando força assim, para que a câmara aprove a reforma previdenciária, e punir mais severamente os estados que vem desviando esses recursos para despesas que não envolvam a previdência social dos servidores.

O Gráfico 3, apresenta o ranking dos estados, e os percentuais aplicados de suas receitas totais, com despesas de déficits com RPPS:

GRÁFICO 3: PERCENTUAL MÉDIO DE DESPESAS DÉFICITS COM REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO A RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (EXCETO RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS) DOS ESTADOS NOS ANOS DE 2011 A 2016



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do RREO.

No período do estudo (2011 a 2016), os estados comprometeram em média 5% de suas receitas orçamentárias totais (excluídas as receitas previdenciárias), com despesas de déficits com RPPS de seus servidores públicos.

Na União, as despesas com previdência social, já vem consumindo mais de 50% do seu orçamento, para se ter ideia do tamanho do gasto nessa área, a União gasta 7 vezes mais do que se gasta com saúde, com despesas previdenciárias, porém, a população tem envelhecido ao passar dos anos, o que faz necessitar cada vez mais de uma melhor assistência à saúde (BECK; NASCIMENTO, 2017).

Nos estados os gastos com saúde e déficits RPPS, estão dispostas no Tabela4:

TABELA 4: DESPESAS COM SAÚDE E RPPS NOS ESTADOS BRASILEIROS - ANOS 2011 A 2016

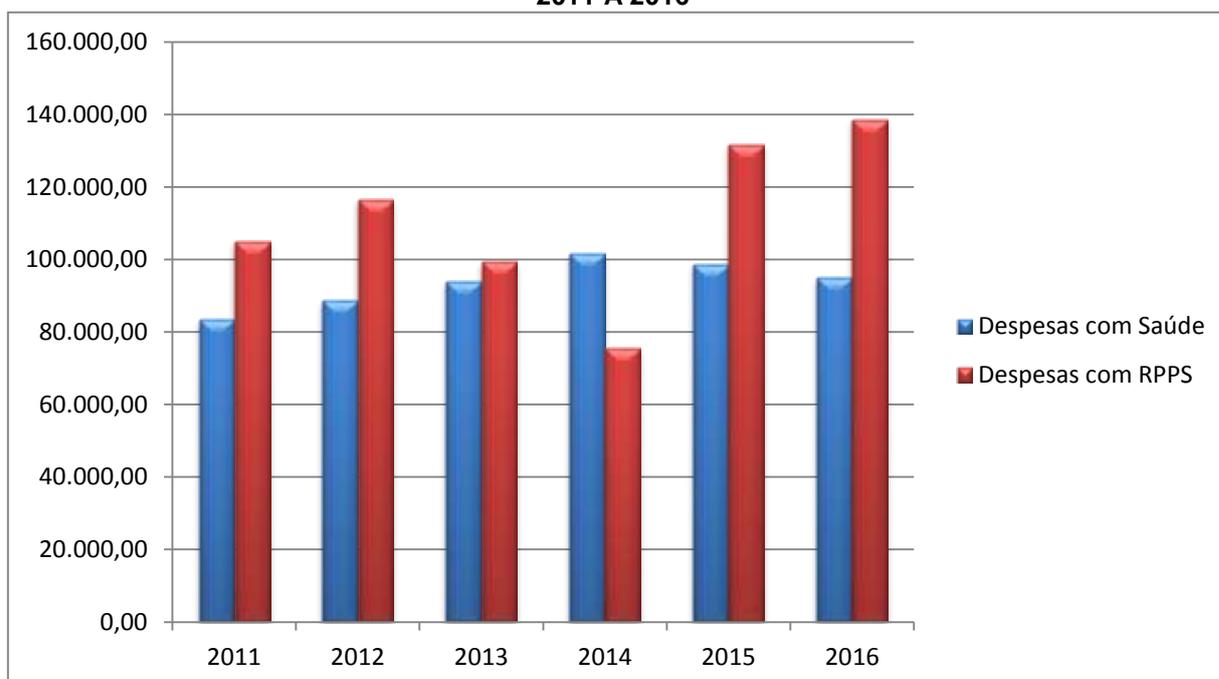
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas com Saúde	83.568,09	88.731,36	94.005,34	101.624,13	98.758,21	95.052,18
Despesas com RPPS	105.090,87	116.615,74	99.615,01	75.590,36	131.765,11	138.715,29

Fonte: Elaborada pela autora.

Nota: Valores em Milhões de Reais (R\$), em preços constantes.

Para ilustrar a proporção das despesas com RPPS e as despesas com saúde nos estados brasileiros, foi elaborado o Gráfico 4:

GRÁFICO 4: DESPESAS COM SAÚDE E RPPS NOS ESTADOS BRASILEIROS NOS ANOS DE 2011 A 2016



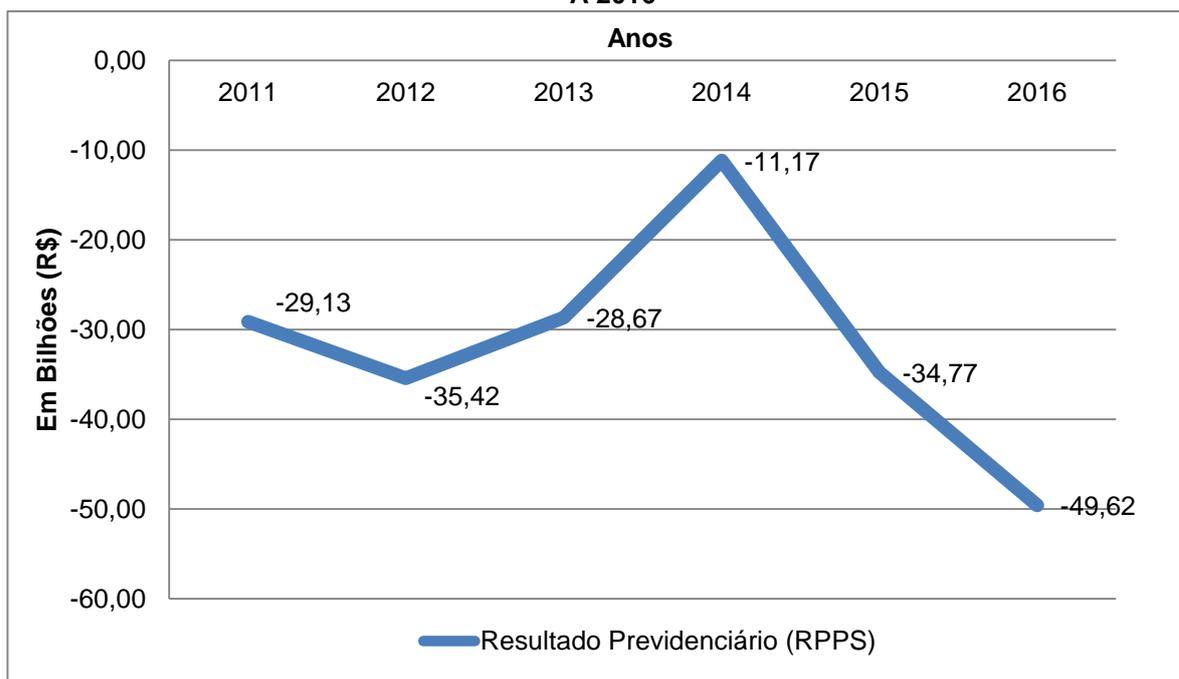
Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos do SISTN e SICONFI.

Nota: Valores em Milhões de Reais (R\$), em preços constantes.

Através da Tabela 4 e Gráfico 4, percebeu-se que os gastos com previdência, superaram os gastos com saúde, nos anos de 2011 (superou em 26%), 2012 (superou em 31%), 2013 (superou em 6%), 2015 (superou em 33%) e 2016 (superou em 46%), isso demonstra o peso das despesas previdenciárias, nas finanças públicas estaduais, e o quanto ela supera despesas prioritárias, como por exemplo a saúde.

Nesse sentido, um dos resultados que geram impactos nos governos estaduais, conforme Funchal (2016) é a previdência, que vem sendo alvo de discussões constantes no país. O Gráfico 5 apresenta o comportamento dos resultados previdenciários de todos os estados do Brasil, no período de 2011 a 2016:

GRÁFICO 5: RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (RPPS) DOS ESTADOS DO BRASIL - ANOS 2011 A 2016



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos do SISTN e SICONFI.

Nota: Valores em Bilhões de Reais (R\$), em preços constantes.

O Gráfico 5, sintetiza que durante todo o período os estados apresentaram déficits nos seus resultados previdenciários, onde o período considerado com um menor prejuízo foi o ano de 2014. Já os anos de 2012, 2015 e 2016 tiveram piores resultados. De 2014 a 2016, o déficit previdenciário mais que quadruplicou de valor.

Funchal (2016) afirma que esses resultados podem ser bem piores, e enfatiza que o déficit da previdência é de cerca de R\$ 77 bilhões de reais, já que segundo ele, as informações divulgadas no RREO apresentadas pelos estados, são meramente declaratórias, e apresenta inconsistências com relação aos valores reais.

Ainda segundo Funchal (2016) esses déficits tendem a crescer ao longo dos anos, já que os números de inativos vêm se equiparando ao de ativos, e são os ativos que subsidia o pagamento dos benefícios dos inativos.

4.2.2 Encargos especiais e amortização de dívidas públicas

Por fim, a última despesa analisada no estudo, foi a despesa com encargos especiais, que inclui, despesas com dívida interna e externa, e os possíveis refinanciamentos delas. Vale salientar, que além da amortização do principal, esses gastos incluem ainda, o pagamento dos juros e encargos da dívida. Essas despesas comprometem o orçamento dos estados, já que os endividamentos crescem, e conseqüentemente os juros das dívidas também.

A Tabela 5, apresenta os percentuais destinados das receitas totais dos estados (exceto receitas previdenciárias, para custear despesas com encargos especiais e amortização de dívidas públicas:

TABELA5: PERCENTUAL DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS COM ENCARGOS ESPECIAIS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA EM RELAÇÃO A RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (EXCETO RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS) - ANOS 2011 A 2016

Estados	Anos						Percentual Médio do período
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Minas Gerais	26%	36%	36%	31%	31%	28%	31%
São Paulo	31%	31%	30%	30%	30%	28%	30%
Rio Grande do Sul	34%	27%	25%	24%	26%	25%	27%
Rio de Janeiro	35%	33%	29%	25%	19%	11%	25%
Paraná	27%	26%	25%	23%	28%	25%	25%

Pernambuco	23%	23%	23%	25%	25%	28%	24%
Maranhão	26%	23%	29%	16%	18%	19%	22%
Mato Grosso do Sul	24%	25%	24%	24%	27%	8%	22%
Bahia	21%	20%	23%	20%	23%	22%	21%
Amazonas	22%	20%	19%	19%	22%	19%	20%
Pará	20%	20%	20%	19%	22%	20%	20%
Ceará	16%	21%	19%	20%	21%	22%	20%
Espírito Santo	36%	20%	12%	10%	10%	9%	17%
Goiás	23%	15%	15%	15%	15%	13%	16%
Mato Grosso	28%	29%	8%	7%	11%	8%	15%
Rondônia	22%	19%	17%	18%	4%	4%	14%
Acre	13%	13%	13%	12%	17%	16%	14%
Alagoas	16%	15%	13%	11%	13%	12%	13%
Rio Grande do Norte	18%	0%	19%	14%	15%	4%	12%
Roraima	10%	9%	11%	12%	14%	14%	12%
Amapá	11%	8%	13%	11%	12%	13%	11%
Santa Catarina	11%	19%	12%	7%	9%	6%	11%
Piauí	15%	17%	7%	7%	7%	6%	10%
Sergipe	5%	6%	10%	6%	7%	6%	7%
Paraíba	7%	8%	6%	4%	7%	6%	7%
Distrito Federal	7%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Tocantins	4%	4%	5%	5%	7%	8%	5%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do RREO.

Na Tabela 5, percebeu-se que o estado de Minas Gerais aplicou um percentual médio de 31% de suas receitas orçamentárias totais (exceto receitas previdenciárias), com despesas ligadas a encargos e amortização de dívidas. Entre os estados que aplicaram mais de 20% de seus orçamentos com essa despesa, estão: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Pernambuco, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Bahia, que aplicaram entre 21% a 30%. Em contra-partida, o estado do Tocantins, foi o que menos utilizou seu orçamento para subsidiar despesas com amortização de dívidas.

Durante os anos da pesquisa, percebeu-se que, que nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, os estados aplicaram cerca de 20%, 18%, 17%, 16%, 16% e 14% respectivamente, de seus orçamentos, com pagamentos de despesas que envolve a amortização da dívida.

O estado do Espírito Santo, apesar de não ter sido um dos estados que em média mais comprometeu seu orçamento com encargos e amortização de dívida, comprometeu mais de 1/3 de seu orçamento no ano de 2011, com encargos especiais da dívida pública, ou seja, isso demonstra que essa despesa consumiu uma parcela significativa do orçamento público nesse ano, e de acordo com Nossa (2012) a maior parte do endividamento do estado, são dívidas com a União (cerca de 66%).

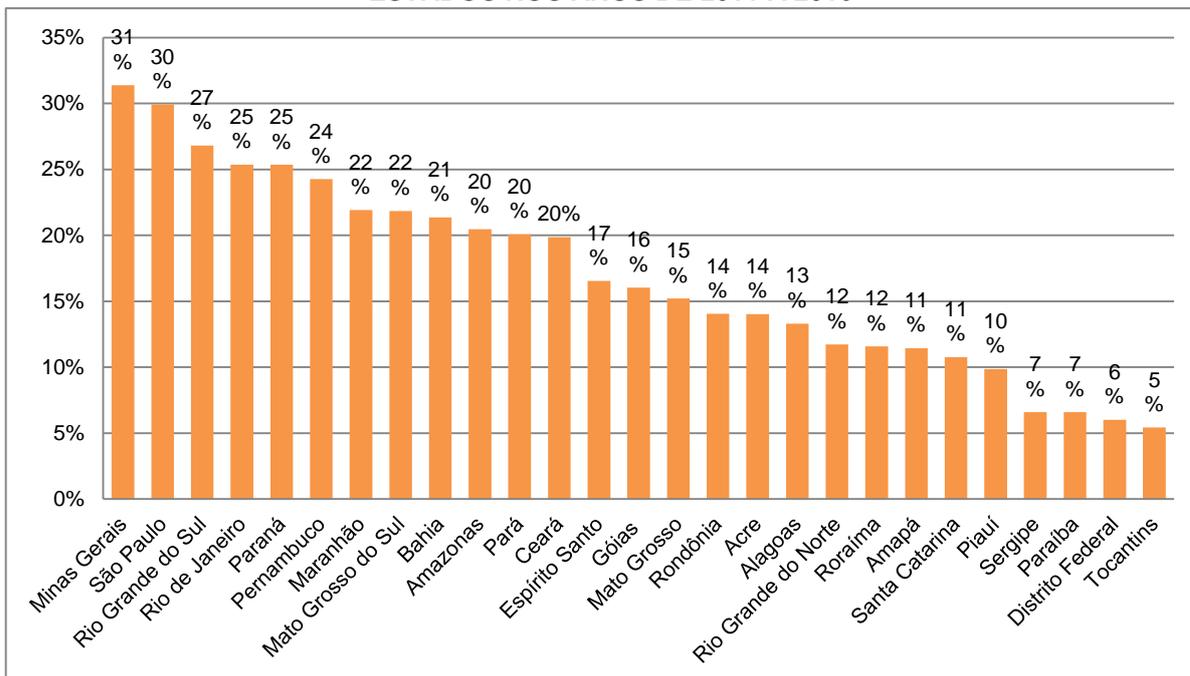
Outro estado que comprometeu mais 1/3 de seu orçamento com encargos especiais da dívida pública no ano de 2011, foi o Rio Grande do Sul (34%). Esse alto comprometimento do orçamento com dívida pública no estado, é um dos motivos do desequilíbrio fiscal do estado, que foi marcado desde o ano de 1980, e vem acentuando a cada ano, justamente pelos altos juros aplicadas nas renegociações, de dívidas com a União, e isso conseqüentemente, faz com que o estado apresente déficits primários e nominais.

Outro destaque apresentado na Tabela 5, diz respeito ao estado do Rio Grande do Norte, que no ano de 2012 comprometeu pouco mais de 0% de seu orçamento anual com despesas com encargos da dívida, e no ano de 2013, esse comprometimento, cresceu notoriamente, atingindo um comprometimento 19% de suas receitas totais (exceto as receitas previdenciárias) do ano.

Diante de tudo que foi exposto, a dívida pública foi a despesa que teve maior peso no orçamento dos estados durante os anos de 2011 a 2016, isso decorre principalmente das renegociações que os governos fazem a cada ano, no intuito de não haver a suspensão de transferências da União.

O Gráfico 6, ilustra o ranking dos estados, e os respectivos percentuais utilizados calculados sobre a receita total:

GRÁFICO 6: PERCENTUAL MÉDIO DE DESPESAS COM ENCARGOS ESPECIAIS E AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA EM RELAÇÃO A RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL DOS ESTADOS NOS ANOS DE 2011 A 2016



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do RREO.

Durante o período, os estados aplicaram em média, 23% de suas receitas totais (exceto as receitas previdenciárias), com despesas relacionadas a encargos especiais e amortização de dívidas.

4.3 MARGENS PARA DEMAIS FUNÇÕES DE GOVERNO

Como parte do objetivo do estudo foi verificar o valor de recursos que resta para gastos com os demais programas de governos e políticas públicas, que não são vinculadas legalmente e constitucionalmente às receitas públicas, como também as despesas tidas como obrigatórias, essa seção visou apresentar de forma geral os resultados obtidos no âmbito estadual.

Para tanto, listou-se as demais funções de governo que devem ser supridas por recursos públicos arrecadados pelos estados, para o cumprimento do objetivo geral do Estado, que é permitir o bem da coletividade, e serviços públicos de qualidade para os cidadãos do Brasil.

O Quadro 3, dispõe das funções de governo excluídas as voltadas à educação, saúde, gastos com déficits de RPPS e encargos das dívidas públicas:

Legislativa	Urbanismo	Trabalho
Judiciária	Habitação	Cultura
Essencial a justiça	Saneamento	Direitos da cidadania
Administração	Gestão ambiental	Desporto e Lazer
Defesa Nacional	Ciência e tecnologia	Reserva do RPPS
Segurança pública	Agricultura	Comunicações
Relações exteriores	Organização agrária	Energia
Assistência social	Indústria	Transporte
Previdência Social (Regime Geral)	Comércio e serviços	Reserva de contingência

QUADRO 3: FUNÇÕES DE GOVERNO

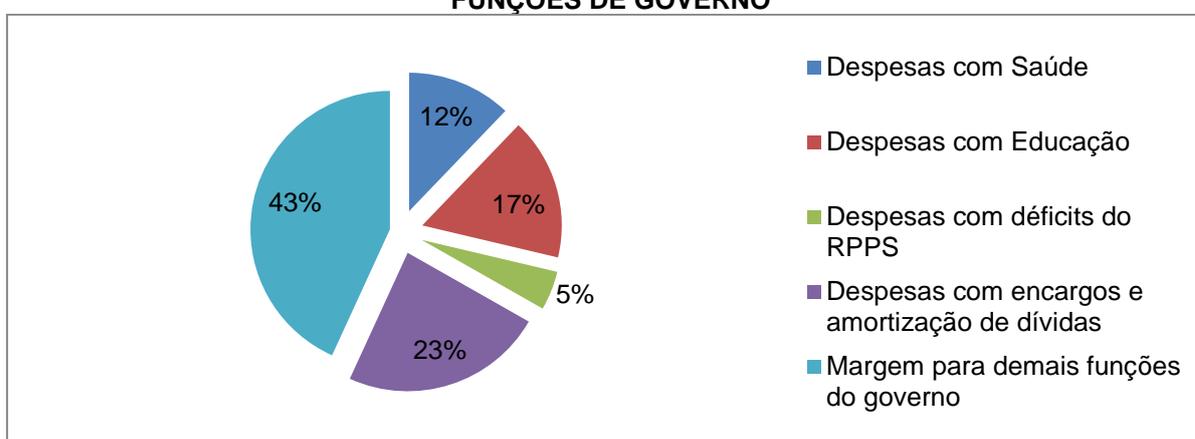
Fonte: Elaborado pela autora, com base no manual de demonstrativos fiscais do STF (2009).

Pelo que se pode notar, através do Quadro 3, além das despesas que são tidas como prioritárias, obrigatórias e vinculadas às receitas de impostos e transferências públicas, os estados do Brasil devem utilizar as margens de recursos que sobram, após a execução dessas despesas, para suprir mais 27 despesas.

Nesse sentido, foi apurado durante o período do estudo, a margem total encontrada após a utilização dos recursos, para as despesas obrigatórias e vinculadas, no intuito de averiguar, quanto sobra em média, para que os estados atendam as necessidades da sociedade.

O Gráfico 7, é um retrato da margem encontrada durante todo o período de 2011 a 2016, através da pesquisa:

GRÁFICO 7: DESPESAS VINCULADAS E OBRIGATÓRIAS E MARGEM PARA DEMAIS FUNÇÕES DE GOVERNO



Fonte: Elaborado pela autora.

Através do Gráfico 7, percebeu-se que durante os anos de 2011 a 2016, as despesas com saúde comprometeram 12% dos orçamentos dos estados, enquanto que as despesas com educação comprometeram 17%, as despesas com déficits do RPPS comprometeram 5% e as despesas com encargos especiais com amortização da dívida comprometeram 23%, portanto, pode-se afirmar entre os anos de 2011 a 2016, os estados comprometeram 57% de seus orçamentos, com despesas dessas 4 (quatro) funções de governo.

Diante dessa situação, o valor de margem para aplicação em demais funções de governo, chega a 43%. Como visto no Quadro 3, somam-se 27 (vinte e sete) outras funções de governo que devem ser atendidas com essa margem de 43%, em um cálculo simples, cada uma dessas 27 funções de governo, ficariam com 1,59% (43% dividido para 27 funções de governo) da parcela do orçamento anual, um percentual baixo, levando-se em consideração que as funções de governo ditas como obrigatórias e vinculadas, aplicam mais de 5% cada, dos orçamentos anuais.

Os fatos demonstram que, a vinculação constitucional e as despesas obrigatórias, comprometem boa parte do orçamento dos estados brasileiros, e muitas das vezes, os recursos não são utilizados de forma eficaz e eficiente, já que para se cumprir a Lei, os gestores acabam não levando em consideração a qualidade do gasto, pensando apenas no quantitativo.

4.4 CUMPRIMENTO DO PISO CONSTITUCIONAL DE DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

De acordo com a Lei Complementar (LC) nº. 141 de janeiro de 2012, em seu artigo 6º, os estados devem destinar para despesas com saúde, um percentual de 12%, calculados sobre a receita de impostos e transferências constitucionais e

legais, ou seja, parte das receitas do estado devem ser vinculadas a ações com serviços de saúde pública de forma obrigatória.

Alguns estados não divulgaram em seus RREO, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais (2009), o anexo XVI, que apresenta o Demonstrativo da receita de impostos líquida e das despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde. Diante dessa dificuldade, os dados foram extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS).

Diante da obrigatoriedade de os estados aplicarem no mínimo 12% de suas receitas de impostos e transferências, a Tabela 6, apresenta dados sobre os percentuais aplicados pelos estados, durante os anos de 2011 a 2016:

TABELA 6: PERCENTUAL DE RECURSOS PRÓPRIOS APLICADOS EM SAÚDE POR ESTADO - ANOS 2011 A 2016

Estados	Anos						Percentual Médio do Período
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Amazonas	22,18	21,00	22,87	22,21	20,78	22,32	21,89
Tocantins	18,72	18,48	20,68	21,47	19,17	17,94	19,41
Distrito Federal	16,04	15,50	17,70	18,36	20,62	13,10	16,89
Espírito Santo	12,48	13,24	15,95	18,53	18,99	18,12	16,22
Acre	16,24	16,31	16,64	17,32	15,37	14,24	16,02
Pernambuco	15,73	15,74	14,96	16,58	16,23	14,99	15,71
Roraima	14,13	14,16	17,31	12,23	16,03	16,58	15,07
Ceará	15,51	13,77	13,83	15,76	14,25	13,79	14,49
Amapá	12,99	12,54	15,57	13,39	14,08	16,69	14,21
Rio Grande do Norte	15,57	14,15	13,89	13,88	15,20	12,44	14,19
Mato Grosso do Sul	13,94	12,06	12,50	12,11	16,67	16,38	13,94
Pará	12,40	13,54	13,54	12,97	13,66	13,90	13,34
Rondônia	12,00	12,13	14,28	13,52	14,53	12,89	13,23
Paraíba	12,03	13,45	13,44	13,69	13,00	12,50	13,02
Mato Grosso	12,07	12,67	12,58	12,60	13,01	14,12	12,84
Maranhão	12,23	12,45	12,43	13,62	13,49	12,30	12,75
São Paulo	12,83	12,43	12,43	12,46	12,50	13,19	12,64
Sergipe	12,69	12,77	12,93	12,72	12,40	12,14	12,61
Bahia	13,44	12,19	12,02	12,94	12,45	12,26	12,55
Goiás	14,62	12,12	11,72	12,70	12,07	12,02	12,54
Santa Catarina	12,09	12,14	12,02	12,37	12,86	12,82	12,38
Piauí	9,88	11,64	12,74	13,39	13,52	12,31	12,25

Minas Gerais	12,29	12,03	12,29	12,15	12,30	12,37	12,24
Alagoas	11,93	12,06	12,11	12,06	12,95	12,19	12,22
Rio de Janeiro	12,22	12,10	12,04	12,06	12,34	10,35	11,85
Paraná	9,74	9,94	11,22	12,29	12,03	12,08	11,22
Rio Grande do Sul	8,04	9,71	12,47	12,72	12,20	12,12	11,21

Fonte: Elaborada pela autora, com dados disponibilizados pelo SIOPS.

Notas: Valores em Percentual (%).

Durante todo o período, o estado do Amazonas foi o que mais aplicou recursos próprios em ações voltadas para saúde pública do estado, seguido dos estados de Tocantins e Distrito Federal.

Apesar de se investir uma parcela considerável de seus recursos próprios com saúde no Amazonas, o estado vem passando por crises nesse setor, que segundo Tapajós (2016), fez o governo decretar estado de emergência, já que a qualidade dos serviços públicos estavam sendo influenciados pela falta de um bom gerenciamento dos recursos. Um dos fatores que podem ter ocasionado a crise, além da má gestão, foi os desvios que vinham ocorrendo ao longo dos anos, onde a Polícia Federal descobriu um dos sistemas fraudulentos que desviaram cerca de R\$ 220 milhões, do fundo estadual de saúde do Amazonas.

Isso prova mais uma vez que, apesar de ser o estado que mais se aplica recursos de sua receita própria, em ações de saúde, a qualidade não depende somente da disponibilização de dinheiro para pagamento das despesas.

O não cumprimento do mínimo determinado pela LC e pela CF de 1988, gera algumas penalidades para os gestores públicos que vão desde, a suspensão de repasse das transferências constitucionais até que o montante que não foi utilizado no ano anterior seja executado pelos entes, como também a LRF determina que o não cumprimento do percentual mínimo, suspende as transferências voluntárias até que a situação seja regularizada.

Nesse sentido, a Tabela 6 também demonstra que alguns estados aplicaram menos do que é exigido por Lei. O estado do Paraná aplicou 9,74%, 9,94% e 11,22% nos anos de 2011, 2012 e 2013 respectivamente, e por conta do não cumprimento desse mínimo determinado pela LC nº 141/2012, as contas do estado foram aprovadas com ressalva.

Outro estado que deixou de aplicar o mínimo, foi o Piauí, que aplicou nos anos de 2011 e 2012, 9,88% e 11,64% respectivamente. O Rio Grande do Sul também aplicou abaixo do que é instituído por Lei em ações de saúde, nos anos de 2011 e 2012 (aplicação de 8,04% e 9,71% respectivamente).

O que se observa através da Tabela 6, é que a maior parte dos estados, durante o período, vem aplicando pouco mais do que o piso, evitando assim sanções pelo não cumprimento do percentual mínimo.

Já com relação as despesas com educação, a CF de 1988, estabelece em seu artigo 212, que o gasto mínimo com educação, para os estados, nunca deve ser inferior a 25% da receita de impostos e de transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim como ocorreu com relação a divulgação de dados pertinentes as aplicações dos recursos em saúde pelos estados no RREO, no caso da educação, o manual de demonstrativos fiscais, orienta que, os percentuais aplicados na manutenção do ensino básico, devem ser divulgados pelos estados no RREO, em seu anexo X.

Por falta de informações do anexo X (Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção do ensino - MDE) nos RREO divulgados no SICONFI e SISTN, utilizou como alternativa para a obtenção de dados, o Sistema de Informações sobre

Orçamentos Público em Educação (SIOPE), que divulga informações sobre a aplicação de seus recursos próprios na manutenção do ensino básico.

A Tabela 7 apresenta o percentual calculado sobre as receitas próprias dos estados na manutenção do ensino básico, nos anos de 2011 a 2016:

TABELA 7: PERCENTUAL DE RECURSOS PRÓPRIOS APLICADOS EM EDUCAÇÃO BÁSICA POR ESTADO - ANOS 2011 A 2016

Estados	Anos						Percentual médio do período
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Mato Grosso do Sul	32,38	35,48	35,39	35,99	30,91	27,84	33,00
Paraná	30,19	30,93	31,57	33,77	34,49	35,63	32,76
Rio Grande do Sul	28,26	29,91	31,18	32,79	33,68	29,28	30,85
São Paulo	30,15	30,12	29,52	30,22	31,56	31,40	30,50
Amapá	29,79	32,14	31,69	28,33	25,30	29,54	29,47
Espírito Santo	29,39	28,58	28,52	29,76	27,84	27,09	28,53
Ceará	32,95	30,52	27,01	27,70	26,18	26,03	28,40
Santa Catarina	26,57	28,88	28,30	28,35	27,55	26,99	27,77
Maranhão	26,42	25,31	30,27	29,73	27,67	26,58	27,66
Pernambuco	26,15	25,16	26,88	29,33	26,94	27,10	26,93
Distrito Federal	31,27	27,36	27,14	28,01	28,98	17,89	26,78
Bahia	25,88	25,90	27,03	27,21	27,69	26,05	26,63
Amazonas	25,01	25,07	25,03	28,06	28,45	26,79	26,40
Acre	26,49	26,98	26,51	26,70	25,03	25,38	26,18
Roraima	25,04	26,51	26,62	26,48	26,21	26,10	26,16
Piauí	25,82	25,46	25,72	26,53	27,76	25,33	26,10
Pará	25,03	25,18	26,20	25,56	26,36	26,60	25,82
Rondônia	26,48	25,97	25,70	25,36	25,80	25,33	25,77
Rio de Janeiro	27,14	25,23	25,49	25,59	25,99	25,12	25,76
Goiás	25,43	25,00	25,03	25,50	25,12	25,27	25,23
Minas Gerais	31,17	32,23	31,76	24,86	25,00	25,05	24,20
Mato Grosso	26,00	27,68	24,80	25,02	26,08	29,19	22,33
Sergipe	27,48	25,87	25,34	25,41	25,05	18,86	21,53
Paraíba	25,18	25,09	23,86	25,72	25,03	26,14	21,19
Alagoas	25,16	25,20	19,74	25,88	25,68	25,18	21,18
Tocantins	25,54	25,32	25,59	23,92	25,13	25,11	21,12
Rio Grande do Norte	27,66	25,41	23,21	23,08	25,13	25,57	17,30

Fonte: Elaborada pela autora, com dados disponibilizados pelo SIOPE.

Notas: Valores em Percentual (%).

Os estados que mais aplicaram recursos na proporção de suas receitas próprias, foram os estados de Mato Grosso do Sul e Paraná. O Estado do Mato

Grosso do Sul, apesar de ter sido o que mais se investiu em educação durante o período da pesquisa, apresentou quedas nos percentuais aplicados sobre as receitas próprias, porém apesar de ter diminuído a aplicação dos recursos (levando em consideração que as receitas também apresentaram quedas), a qualidade do ensino vem melhorando ao passar dos anos (AMADORI; CONCEIÇÃO, 2016).

Através da Tabela 7, é possível notar ainda que alguns estados não aplicaram o percentual mínimo, com a manutenção do ensino básico, entre eles estão: o estado de Alagoas que em 2013 aplicou 19,74%, o estado de Mato Grosso que em 2013 aplicou 24,80%, o estado de Minas Gerais que em 2014 aplicou 24,86%, o estado da Paraíba que em 2013 aplicou 23,86%, o estado do Rio Grande do Norte que em 2013 aplicou 23,21% e em 2014 aplicou 23,08%, o estado de Sergipe que em 2016 aplicou 18,86% e o estado de Tocantins que em 2014 aplicou 23,92%.

O não cumprimento dos percentuais mínimos com a manutenção do ensino básico, determinado pela CF, implica na suspensão desde as transferências voluntárias, como também provoca a inelegibilidade do gestor público, do mandato que ocorreu o descumprimento.

4.5 ANÁLISE ESTATÍSTICA

4.5.1 Análise da regressão 1 - qualidade e gastos com educação

A Tabela 8 apresenta a estatística descritiva, com informações de média e desvio padrão, da regressão testada através da Equação 1, com um total de 162 observações na amostra:

TABELA 8: ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS EQUAÇÃO 1 (AMOSTRA TOTAL: N=162)

	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
IDEB	2,8000	5,0000	3,9704	,51882
Gast_Edu	17,89000	35,9000	27,1329	2,78613
LogPopulao	6,0000	8,0000	6,6296	,55604
LogPIB	9,84000	12,27000	10,9396	,54044

Ano	1,0000	6,0000	3,5000	1,71312
-----	--------	--------	--------	---------

Fonte: Elaborada pela autora.

A partir da Tabela 8, é possível verificar que a variável *Gast_Edufoi* a que apresentou maior média (27,1329), em contrapartida, a variável *ano* apresentou a menor média do modelo (3,5000). Ainda pode-se observar que os estados vem aplicando em média 27,13% de suas receitas próprias com despesas voltadas a educação básica, um valor superior em apenas 2,1329% ao que é estipulado constitucionalmente (25%).

As variáveis *IDEB*, *LogPopulao* e *LogPIB* apresentaram desvio padrão abaixo de 1, apresentando os seguintes valores: 0,51882; 0,55604 e 0,54044 respectivamente, já as variáveis *Gast_Edu* e *Ano* apresentaram 2,78613 e 1,71312 (respectivamente).

Antes de apresentar os resultados da Regressão Tobit, foi realizada a análise de correlação entre as variáveis utilizadas no modelo. Garson (2009, p. 100) define o coeficiente de correlação de Pearson como "uma medida de associação bivariada (força) do grau de relacionamento entre duas variáveis".

A Tabela 9, apresenta a correlação existente entre as variáveis utilizadas no modelo de regressão reportado na equação 1:

TABELA 9: MATRIZ DE CORRELAÇÕES - EQUAÇÃO 1

		IDEB	Gast_Edu	LogPopulação	LogPIB	Ano
Pearson Correlation	IDEB	1,000	,298***	,255***	,468***	,249***
	Gast_Edu	,298***	1,000	,184***	,275***	-,160**
	LogPopulação	,255***	,184***	1,000	,750***	0,000
	LogPIB	,468***	,275***	,750***	1,000	,107*
	Ano	,249***	-,160**	0,000	,107*	1,000
Sig. (1- tailed)	IDEB		,000	,001	,000	,001
	Gast_Edu	,000		,009	,000	,021
	LogPopulação	,001	,009		,000	,500
	LogPIB	,000	,000	,000		,088
	Ano	,001	,021	,500	,088	

N	IDEB	162	162	162	162	162
	Gast_Edu	162	162	162	162	162
	LogPopulação	162	162	162	162	162
	LogPIB	162	162	162	162	162
	Ano	162	162	162	162	162

Fonte: Elaborada pela autora.

Onde, ***, ** e * são estatisticamente significantes ao nível de 1%, 5% e 10%.

Através da Tabela 9, percebeu-se que há correlação positiva entre a variável IDEB e cada uma das demais variáveis independentes (Gast-Edu, LogPopulao, LogPIB e Ano), porém essa correlação apesar de positiva, é comprovadamente considerada fraca, ou seja, mudanças em uma das variáveis não está fortemente relacionada a mudanças na outra variável.

Após verificada a correlação entre as variáveis, apresentou-se na Tabela 10, os resultados encontrados da Regressão Tobit(Equação 1):

TABELA 10: RESULTADOS DA REGRESSÃO TOBIT - RELAÇÃO ENTRE O IDEB E OS GASTOS DESTINADOS A EDUCAÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS

IDEB	Coef.	RobustStd. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Gast_Edu	.0306212	.0105025	2.92	0.004***	.0098779	.0513645
LogPopulao	-1.2566	.1795992	-7.00	0.000***	-1.611325	-.9018749
LogPIB	1.386626	.1560628	8.89	0.000***	1.078388	1.694865
Ano	.0403662	.0192756	2.09	0.038**	.0022952	.0784372
_cons	-3.844671	.7259143	-5.30	0.000***	-5.278419	-2.410924
/sigma	.3852131	.016699			.352231	.4181951

Fonte: Elaborada pela autora.

Notas:

Variável dependente: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Variáveis Independentes: Gasto com educação (Gast_Edu).

Variáveis de Controle: População (LogPopulao), Produto Interno Bruto (LogPIB).

R²: 0,3987

Onde, *** é estatisticamente significativa ao nível de 1%, ** é estatisticamente significativa ao nível de 5%.

É possível verificar, através da Tabela, que após o controle do ano, da População e do PIB, é notado um relacionamento positivo e significativo entre o gasto com educação e o IDEB, evidenciando que, no período analisado, os estados vem investindo maiores percentuais de suas receitas próprias com manutenção da

educação básica, e apresentando melhores desempenhos no desenvolvimento da educação básica (IDEB).

Porém, ao analisar todo o conjunto, como a correlação positiva porém fraca entre o gasto e o IDEB, o percentual médio aplicado pelos estados em educação (27,13%, pouco superior ao determinado constitucionalmente de 25%), não se pode excluir a possibilidade de que muitos estados aplicam o piso constitucional, apenas com o objetivo de evitar sanções (a resposta positiva do IDEB ao investimento pode ser decorrente de consistentes investimentos realizados num período temporal diferente do contemplado no presente estudo, bem como o problema de escala – valor nominal gasto por estados com maiores arrecadações *versus* àqueles com arrecadações menos vultuosas – podem ter intensificado o relacionamento mapeado).

Assim, diante das evidências apresentadas, são notados indícios empíricos de que apesar dos estados estarem aplicando mais recursos ao longo dos anos na educação básica, este aumento não está fortemente refletido na qualidade do ensino na educação básica, já que, como visto anteriormente, não há uma correlação forte entre as duas variáveis.

Esses achados são coerentes com Mendes Júnior (2010) que, através da utilização de indicadores na área da educação, inclusive o IDEB, e os gastos em educação, extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), constatou que, apesar da existência de correlação positiva entre aumento de recursos e melhorias nos indicadores, somente investir em educação não é o suficiente para a obtenção da melhoria da qualidade da educação nas proporções desejadas.

Assim como no estudo de Mendes Júnior (2010), os indícios empíricos obtidos na presente pesquisa não permitem concluir que o crescimento das aplicações de recursos na educação acarreta necessariamente em incremento marginal equivalente no IDEB. Esse resultado é particularmente relevante no momento em que os indicadores do IDEB não vêm atingindo as metas mínimas definidas pelo MEC para o período.

4.5.2 Análise da regressão 2 - qualidade e gastos com saúde

A Tabela 11, apresenta a estatística descritiva das variáveis utilizadas na Regressão Tobit, reportada na Equação 2:

TABELA 11: ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS EQUAÇÃO 2 (AMOSTRA TOTAL: N=135)

	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
PROADESS	29,4300	100,6300	54,01475	12,09205
Gast_Sau	8,0400	22,8700	13,96526	2,72226
LogPopulao	6,0000	8,0000	6,630395	,409764
LogPIB	9,8400	12,2700	10,93058	,476689
Ano	1,0000	5,0000	3,0000	1,419481

Fonte: Elaborada pela autora.

A partir da Tabela 11, notou-se que a variável PROADESS foi a que apresentou maior média (54,01475), seguido da variável Gast_Sau que apresentou um valor de 13,96526, a variável com menor média foi o ano com 3,5000. Durante o período analisado, percebe-se que os estados vem aplicando cerca de 13,96% de suas receitas próprias em despesas com saúde pública (um percentual superior em 1,96% do piso constitucional de 12%).

Apenas as variáveis LogPopulao e LogPIB apresentaram desvio padrão inferior a 1 (0,409764 e 0,476689 respectivamente), enquanto que o indicador PROADESS apresentou um desvio padrão de 12,09205 (o maior desvio padrão entre as variáveis do modelo).

Buscou-se também verificar a correlação existente entre as variáveis utilizadas na Regressão Tobit, na equação 2. As correlações foram apresentadas na Tabela 12:

TABELA 12: MATRIZ DE CORRELAÇÕES - EQUAÇÃO 2

		PROADESS	Gast_Sau	LogPopulao	LogPIB	Ano
Pearson Correlation	PROADESS	1	-0,090	-0,165*	-,275***	-,318***
	Gast_Sau	-0,090	1	-,206**	,334***	0,161*
	LogPopulao	-0,165*	-,206**	1	,622***	0,054
	LogPIB	-,275***	-,334***	,622***	1	-0,029
	Ano	-,318***	0,161*	0,054	-0,029	1
Sig. (1-tailed)	PROADESS		0,298	0,055	0,001	0,000
	Gast_Sau	0,298		0,016	0,000	0,063
	LogPopulao	0,055	0,016		0,000	0,534
	LogPIB	0,001	0,000	0,000		0,738
	Ano	0,000	0,063	0,534	0,738	
N	PROADESS	135	135	135	135	135
	Gast_Sau	135	135	135	135	135
	LogPopulao	135	135	135	135	135
	LogPIB	135	135	135	135	135
	Ano	135	135	135	135	135

Fonte: Elaborada pela autora.

Onde, ***, ** e * são estatisticamente significantes ao nível de 1%, 5% e 10%.

A partir da Tabela 12, é possível notar a correlação negativa entre a variável dependente PROADESS e as variáveis de controle: População, PIB e Ano, porém a correlação existente entre essas variáveis é de baixa intensidade, já que apresentaram correlações que ficaram entre -0,1 e -0,5.

Após verificar que há correlação entre as variáveis do modelo, a Tabela 13, apresenta os resultados encontrados através da Regressão Tobit, da Equação 2:

TABELA 13: RESULTADOS DA REGRESSÃO TOBIT - RELAÇÃO ENTRE O PROADESS E OS GASTOS DESTINADOS A SAÚDE DOS ESTADOS BRASILEIROS

PROADESS	Coef.	RobustStd. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Gast_Sau	-.6957598	.3482843	-2.00	0.048*	-1.384749	-.0067703
LogPopulao	-1.549967	4.292008	-0.36	0.719	-10.04058	6.940648

LogPIB	-7.271358	3.687691	-1.97	0.051*	-14.56649	.0237747
Ano	-2.594258	.6644528	-3.90	0.000***	-3.908704	-1.279812
_cons	161.2625	28.53216	5.65	0.000***	104.8191	217.706
/sigma	10.90596	.9619843			9.002929	12.809

Fonte: Elaborada pela autora.

Notas:

Variável dependente: Indicador de Avaliação de Desempenho do Sistema Público de Saúde (PROADESS).

Variáveis Independentes: Gasto com saúde (Gast_Sau).

Variáveis de Controle: População (LogPopulao), Produto Interno Bruto (LogPIB).

R²: 0,0284

Onde, *** é estatisticamente significativo ao nível de 1%, * é estatisticamente significativo ao nível de 10%.

Ao analisar os resultados encontrados na Regressão, percebe-se que após o controle da População, do PIB e do Ano, existe uma relação negativa e significativa entre as variáveis PROADESS e Gasto_sau. Isso demonstra que se investiu mais na saúde, porém a qualidade dos serviços prestados não melhorou, já que o indicador está apresentando queda no desempenho.

De acordo com os resultados da correlação e da regressão testadas, percebe-se que, os investimentos na área da saúde, apresentam crescimentos ao longo dos anos, porém o indicador de qualidade, apresenta quedas durante o mesmo período, demonstrando assim que os investir mais, não está influenciando na qualidade dos serviços de saúde prestados pela rede pública estadual.

A má qualidade dos serviços públicos, em detrimento aos elevados gastos, faz refletir sobre a devida destinação de recursos, e a utilização consciente dos recursos disponíveis para essa função de governo, haja vista que, o setor público, busca a emprego de recursos de forma eficiente.

Balestrin (2015) enfatiza que há sim problemas no setor da saúde, e todos os entes reivindicam mais recursos para que haja qualidade, porém, para o autor, os problemas crônicos na área da saúde estão muito aquém a falta de recursos, e

estão intimamente ligados a má gestão dos recursos. Ainda segundo Balestrin (2015, p. 1):

O financiamento adequado dos sistemas de saúde é fundamental, mas antes de associar os problemas de saúde à falta de investimentos, precisamos encontrar alternativas para aperfeiçoar os recursos já existentes. Isso pode ser feito por meio de melhores práticas de gestão, mais incentivos e políticas mais favoráveis ao desenvolvimento do país, evitando inclusive, práticas de corrupção - que hoje tem impacto gigantesco para todos os setores da economia, especialmente a saúde.

É preciso repensar no modo como os gestores públicos, vem utilizando os recursos, como também repensar nas Leis, que impõe apenas regras para o quantitativo do que é gasto com cada política pública, deixando de lado conceitos de eficiência do gasto, que inclui uma apuração dos custos, e os benefícios que os serviços públicos estão oferecendo aos cidadãos.

Capítulo 5

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi identificar a margem de recursos públicos disponíveis para as funções de governo, após retirar as despesas vinculadas e obrigatórias com educação, saúde, déficits de previdência própria e amortização da dívida, e verificar se os estados que gastam bem mais que o piso, para educação e saúde, têm melhores ou piores indicadores de qualidade dos serviços públicos.

A pesquisa buscou trazer a discussão à cerca das despesas vinculadas, através da obrigatoriedade imposta pela CF de 1988, com determinações de percentuais mínimos que devem ser destinados a, por exemplo, saúde e educação. Foram incluídas na análise, despesas com déficits dos RPPS e com pagamentos de encargos especiais e amortização da dívida pública.

Das despesas analisadas, os encargos especiais e amortização da dívida, foram as que apresentaram maior representatividade no orçamento dos Estados, chegando a 23% do orçamento do período analisado. As despesas com educação, saúde e déficits de RPPS, apresentaram um percentual de 17%, 12% e 5% respectivamente.

Os resultados do estudo apontaram que aproximadamente 57% das receitas totais (excetuando as receitas previdenciárias) dos estados são destinadas as despesas vinculadas e obrigatórias, e que o saldo das receitas totais que resta para a devida aplicação nas demais funções de governo chega a 43%. Isso de certa forma dificulta o desenvolvimento de estados menores, em que possuem arrecadações baixas, e que muitas vezes pela não flexibilização no gerenciamento dos recursos acaba prejudicando o investimento em outras áreas como, por

exemplo, segurança pública e saneamento, fugindo assim do principal objetivo da administração pública que é permitir que os serviços essenciais sejam executados, buscando o bem comum.

Além disso, foi possível constatar que a crise no sistema previdenciário, tão comentada atualmente, tem se mostrado nos números encontrados, onde se percebeu que a partir do ano de 2015, os déficits previdenciários foram perceptíveis de forma mais acentuada, e de 2014 a 2016, esse déficit quadruplicou de valor.

Esses resultados negativos na previdência, traz à tona, uma discussão acerca de uma reforma previdenciária, pois através de vários estudos, notou-se que a população ativa, não está conseguindo cobrir os gastos previdenciários da população inativa, ocasionando em resultados negativos.

A vinculação de despesas a receita é um dos principais fatores do engessamento do orçamento público, e através do estudo, percebeu-se que os estados vêm aplicando percentuais que não são tão acima do piso determinado pela CF, fazendo com que se perceba que os estados, muitas das vezes utilizam o dinheiro de forma desequilibrada, provocando assim desperdícios, apenas para cumprir a lei e evitar sanções.

Outra evidência, é de que a qualidade dos serviços de saúde e educação, não condizem com os elevados investimentos nessas duas áreas, devido a diversos fatores, que vão desde falta de estratégias para a melhoria da gestão dos recursos, e o alto grau de desvios que ocorrem tanto na saúde como na educação.

Nesse sentido, os achados da pesquisa, corroboram com o pensamento de Davis et al. (1966), ao afirmarem que quando se aumenta significativamente os recursos para determinada área, como ocorre no governo brasileiro, ao aumentar os

recursos vinculados, há uma atipicidade que não pode ser entendida pela lógica do incrementalismo, já que pode estar investindo mais em determinada área, sem gerar resultados efetivos, e sem ser de forma planejada, já que se preocupa mais em seguir a Lei.

Isso leva a concluir que a vinculação traz prejuízo no que diz respeito a qualidade do gasto público, já que visa apenas o quantitativo, e a legislação não vem acompanhando as diversas mudanças que ocorrem no país, ainda mais se tratando de um país tão heterogêneo.

Ajustes fiscais são necessários, a fim de procurar soluções para a crise e o precipício que o país vem enfrentando, com déficits nas contas públicas, e a precarização dos serviços públicos prestados, porém a rigidez orçamentária provocada pelas legislações vigentes, dificultam ainda mais a solução dos problemas que os estados, e o país enfrenta.

Sem os ajustes necessários, fica difícil o país se espelhar em países que utilizam a priorização dos gastos, e a revisão de despesas como forma de economizar recursos através de técnicas que vão desde cortes gerais até os dividendos de produtividade, que segundo Boueri (2015) consiste em reduzir um pequeno percentual nos orçamentos ministeriais a cada ano, na justificativa de que os ministérios devem ser capazes de aumentar a eficiência na proporção dessa redução.

Como já visto anteriormente, as dificuldades enfrentadas pelo país, decorre principalmente pela má gestão, portanto, práticas que visem a melhoria na prestação dos serviços essenciais, e que gerem qualidade, devem ser pensadas e colocadas em prática.

Algumas limitações foram encontradas no decorrer do estudo, tais como, a falta de informações para a realização do estudo em um período maior, falta do indicador de desempenho de saúde (PROADESS), que até a presente data não haviam divulgado os indicadores do ano de 2016, fazendo com que a relação tivesse sido feita até o ano de 2015.

Como sugestão de pesquisas futuras, sugere-se: a realização de um estudo nos municípios a fim de identificar as margens para demais funções de governo e a repercussão das vinculações na gestão pública municipal; realizar um estudo que discuta com maior profundidade as vantagens e desvantagens da vinculação de despesas públicas; propor uma estrutura para revisão de despesas no país, com base em experiências internacionais que buscam a priorização e a qualidade nos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

AMADORI, R.; CONCEIÇÃO, E. **Indicadores apontam avanços na educação de Mato Grosso do Sul**. Secretaria de educação do estado do Mato Grosso do Sul. 2016. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br/indicadores-apontam-avancos-na-educacao-de-mato-grosso-do-sul/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Revista Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n1/03.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

ANDREIS, T. F.; ZUANAZZI, P. T.; SANTOS, M. B. Um diagnóstico do Regime Próprio de Previdência Social no Rio Grande do Sul: por que nossa insuficiência de recursos é a maior do Brasil? **Revista Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 73-92. 2016. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/3725/3748>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

AUGUSTINHO, S.M; OLIVEIRA, A.G.A informação contábil pública como instrumento de controle social: a percepção de líderes comunitários da cidade de Curitiba. **Revista de Informação Contábil**. v. 8, n. 2, p. 49-68,2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/313510745_A_INFORMACAO_CONTABIL_PUBLICA_COMO_INSTRUMENTO_DE_CONTROLE_SOCIAL_A_PERCEPCAO_DE_LIDERES_COMUNITARIOS_DA_CIDADE_DE_CURITIBA>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BALESTRIN, F. **Maior problema da saúde está no desperdício de recursos**. Uol notícias. 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/opiniaao/coluna/2015/06/04/maior-problema-da-saude-esta-no-desperdicio-de-recursos.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BECK, M.; NASCIMENTO, B. Previdência já consome sete vezes mais que a saúde. Em 2025, pode chegar a dez vezes. **Jornal o Globo**. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-ja-consome-sete-vezes-mais-que-saude-em-2025-pode-chegar-dez-vezes-21680799>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento Aplicado ao Setor Público**: abordagem simples e objetiva. 2. ed. Atlas: São Paulo, 2013.

BOGONI, N. M.; HEIN, N.; BEUREN, I. M. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 159-179, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6987>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. **Lei Complementar nº. 141 de 13 de janeiro de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm > Acesso em: 28 fev. 2017.

BUBLITZ, J. Governo do RS reduz investimento em saúde, educação e segurança. **Jornal Zero Hora**. 2017. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2017/02/governo-do-rs-reduz-investimento-em-saude-educacao-e-seguranca-9731966.html>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CALAZANS, F. F.; SOUZA, M. V.; HIRANO, K. D.; CALDEIRA, R. M.; SILVA, M. L. P.; ROCHA, P. E. T.; CAETANO, M. A. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 275-304, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8059/6847>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CÂMARA, M.P.S. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. 2008. 60 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178058/MonografiaMauricioCamara.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

CARDOSO, A. R.; GOMIDE, T. R.; GOMIDE, C. S.; MARTINS, S. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão municipal: um estudo de caso do município de São Miguel do Anta - MG. **Revista de estudos contábeis**, Londrina, v. 4, n. 6, p. 59-77, 2013. Disponível em: <www.uel.br/revistas/uel/index.php/rec/article/download/14371/12604>. Acesso em: 20 fev. 2017.

CARNEIRO, Mariana. Rio quer 30% do salário do servidor para cobrir déficit na previdência. **Jornal folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1829321-para-tapar-deficit-servidores-do-rio-pagarao-30-de-vencimentos-a-previdencia.shtml>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

CARVALHO, L. P. R. **A lei de responsabilidade fiscal e seus instrumentos de controle de endividamento**: uma análise dos municípios brasileiros (2000-2012). Trabalho de conclusão em Ciências Econômicas - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília Aprovada. p. 1-65, 2014.

COELHO, D. M.; QUINTANA, A. C. Análise do desempenho econômico e financeiro de entidades da administração pública direta: o caso da prefeitura Municipal do Rio Grande do Sul. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 13, n. 2, p. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5552>>. Acesso em: 08mar. 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Normas internacionais de contabilidade para o setor público**. 2010. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/contadores/img/pdf/normas_internacionais_de_contabilidade/NornasInternacionaisdeContabilidadeparaoSetorPublico.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

CORREIO BRAZILIENSE. **Saúde no Distrito Federal está entre as 8 piores entre todos os estados do país**. 2012. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/03/01/interna_cidade_sdf,291628/saude-no-df-esta-entre-as-8-piores-entre-todos-os-estados-do-pais.shtml>. Acesso em: 22 jul. 2017.

COSTA, C. E. E.L da. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L de. (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 81-99. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2017.

COSTA, J. A. da. A eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão dos recursos públicos municipais. In: Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade, 4, 2011, Santa Catarina. **Anais...** Santa Catarina: UFSC. Iniciação Científica, 2011. Disponível em: <<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/4CCF/20101129180548.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

CROZATTI, J.; BRITO, M. F.; MORAES, V. M de; LIMA JUNIOR, A. F de; LIMA, L. N. Evolução dos gastos e do financiamento da Educação nos municípios brasileiros de 2003 a 2012. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, v. 14, p. 201-220, dez. 2013.

CHRISTIAENS, J.; VANHEE, C.; MANES-ROSSI, F.; AVERSANO, N.; VAN CAUWENBERGE, P. The effect of IPSAS on reforming governmental financial reporting: an international comparison. **International Review of Administrative Sciences**, v. 81, n. 1, p. 158-177, 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852314546580>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

DAVIS, O.; DEMPSTER, M.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, Washington, v. 60, n. 8, p. 529-547, 1966. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/a-theory-of-the-budgetary-process/03E867D70A5B952EC083092E8410ECE2>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

DEBETS, R. Performance budgeting in the Netherlands. *OECD. Journal on Budgeting*, v. 7, n. 4, p. 1-20, 2007. Disponível em: <<https://www.oecd.org/netherlands/43411548.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

DINIZ, V. S.; LIMA, D. V. A fragmentação da gestão do RPPS da União e a necessidade de criação de uma entidade gestora única. *Revista eletrônica do departamento de ciências contábeis e departamento e métodos quantitativos da FEA*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 35-48, 2016. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/redeca/issue/view/1646/showToc>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

ERIXON, F.; VAN DER MAREL, E. What is driving the rise in health care expenditures? An inquiry into the nature and causes of the cost disease. *ECIPE Working Paper*, n. 5, p. 1-27, 2011. Disponível em: <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/what-is-driving-the-rise-in-health-care-expenditures-an-inquiry-into-the-nature-and-causes-of-the-cost-disease_1.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **A previdência social dos servidores públicos regime próprio e regime de previdência complementar**. ENAP: Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2295/Previdencia%202015%20-%20modulo%201%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FARIAS, R. O. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-112722/pt-br.php>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

FIOCRUZ. **Avaliação do desempenho do sistema de saúde, com base nas regiões de saúde, a partir da metodologia PROADESS**. Fundação Oswaldo Cruz. 2015. Disponível em: <<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/julho/22/4-Relatorio-Final-PROADESS.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

FONTOURA, F. R.; CARDOSO, S.; ROCHA, A. S.; CAPELO JÚNIOR, E.; CÂMARA, S. F. Um modelo de avaliação de obrigações previdenciais de regimes capitalizados de previdência no setor público. *Revista Contabilidade e Finanças*, São Paulo, Especial Atuária, v. 17, n. 2, p. 42-55, dez. 2006. Disponível em: <<http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=4c14a623-4dc6-4e71-b47e-938e04ca8fb6%40sessionmgr4007&vid=1&hid=4214>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FRAGA, É. Gasto com educação no Brasil é semelhante ao de país desenvolvido, falhas são por gestão. *Jornal Folha de São Paulo*. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/06/1303780-aprendendo-a-gastar.shtml>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

FUNCHAL, B. Entendendo o déficit das previdências estaduais. **Gazeta online**, Vitória, 04 nov. 2016. Disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2016/11/cbn_vitoria/comentaristas/bruno_funchal/3992845-entendendo-o-deficit-das-previdencias-estaduais.html>. Acesso: 17 nov. 2016.

GAMA, J. R.; DUQUE, C. G.; ALMEIDA, J. E. F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública vis-à-vis as estratégias top-down e bottom-up. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n.1, p. 183 - 206, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16069/14896>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

GARRIDO, E. P. L. **Lei de Acesso as informações públicas**. Disponível em: <http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo_LeideAcessoInforma%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

GENTIL, D. L.; ARAÚJO, V. L. de. Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça? **Revista Políticas Públicas**, Maranhão, v. 16, Número Especial, p. 71-86, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1207>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

LONG, J. S. **Regression models for categorical and limited dependent variables**. Londres: Sage Publications, 1997.

LOPREATO, F. L. C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, p. 117-158, dez. 2000. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114/10665>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MAGRO, C. B. D.; SILVA, T. P. Desempenho dos gastos públicos em educação e a Lei de Responsabilidade Fiscal das capitais brasileiras. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 19, n. 3, p. 504-528, 2016.

MASCARENHAS, P. Crise econômica do estado do Rio exige mudanças estruturais, alerta especialista. **Jornal do Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2015/02/07/crise-economica-do-estado-do-rio-exige-mudancas-estruturais-alerta-especialista/>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

MENDES JÚNIOR, A. S. S. **Vinculação de receitas orçamentárias e seu impacto nos índices da Educação Básica**. Artigo (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, DF, 2010.

MENEZES, J. S. S. A vinculação Constitucional de Recursos para a Educação: os (des) caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 149-163, 2008. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/30/art10_30.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.

MORAIS, R. **Com 'crise na saúde', DF investe mais em manter hospitais que em remédio.** Globo notícias. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/07/vigilancia-e-limpeza-de-hospitais-do-gdf-tem-mais-verba-do-que-remedios.html>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

MOREIRA, A. S.; CALDAS, V. J. A. Controle social da administração pública e princípios administrativos, dois mecanismos e uma meta: gestão pública transparente. In: Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação, 2012, Goiânia. **Anais...** Goiás: UNUEAD, 2012. p. 1-26. Disponível em: <<http://www.anais.ueg.br/index.php/ciegesi/article/view/761/806>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

MOTTA, R. S.; MOREIRA, A. **Eficiência na gestão municipal do Brasil.** Texto de Discussão IPEA, n. 1301, p. 1-27, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4864>. Acesso em: 28 fev. 2017.

MOURA, E. A. C; RIBEIRO, J. C. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de direito brasileira**, São Paulo, v. 16, n.7, p. 225-241, 2017. Disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/510/330>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

NASCIMENTO, J. **Servidores da saúde do DF mantêm greve por pelo menos mais um dia.** Globo notícias. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/10/servidores-da-saude-do-df-mantem-greve-por-pelo-menos-mais-um-dia.html>>. Acesso: 18 jul. 2017.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. Os efeitos macroeconômicos das transferências sociais: uma abordagem de matriz de contabilidade social. **Ensaios econômicos**, n. 770, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14200>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

NETHERLANDS MINISTRY OF FINANCE (NMF). **Budget practices in the Netherlands.** Inspectorate of Budget, Office of Policy Research, Amsterdam, 2010. Disponível em: <<https://www.government.nl/documents/leaflets/2010/07/27/publication-budget-practices-in-the-netherlands>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

NOSSA, L. **Dívida pública do ES chegou a R\$ 3,2 bilhões em 2011, diz governo.** Globo Notícias. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2012/08/divida-publica-do-es-chegou-r-32-bilhoes-em-2011-diz-governo.html>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

OLIVEIRA, R. R. Regimes previdenciários: principais fatores que impactam sua gestão. **Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 10-11, 2015. Disponível em: <<https://libano.tce.mg.gov.br/seer/index.php/TCEMG/article/view/130/0>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

OLIVEIRA, R. Fechando brechas dos regimes de previdência. **Revista Valor Econômico**. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5013158/fechando-brechas-dos-regimes-de-previdencia>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

PINHEIRO, W. Brasil investe mais em educação do que países ricos, mas gasto por aluno é pequeno. **Jornal correio 24 horas**. 2015. Disponível em: <<http://www2.correio24horas.com.br/detalhe/agenda-bahia/noticia/brasil-investe-mais-em-educacao-do-que-paises-ricos-mas-gasto-por-aluno-e-pequeno/?cHash=f4242d07f39e2c6ad6fd8a17ffbbb12d>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

PORTUGAL FILHO, M. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. de. (Org.). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, p. 13, 2009. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2017.

PUREZA, M. E. M. Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público: uma abordagem orçamentária e financeira. **Caderno Aslegis**, n. 43, p. 59-84, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11594>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

REZENDE, F.; CUNHA, A. Rigidez Orçamentária e Investimento Público. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

RIBEIRO, J. A. C.; PIOLA, S. F.; SERVO, L. M. As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. **Divulgação em Saúde para Debate**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 21-43, 2007. Disponível em: <http://abresbrasil.org.br/sites/default/files/financiamento_gasto_ribeiro.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2017.

RIBEIRO, J. D. T. **O Cumprimento da emenda constitucional n. 29: a contrapartida dos municípios para a saúde sob a ótica de gestores locais**. 2009. 117 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/9524/arquivo936_1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 mar. 2017.

SANTOS, P. S. A.; DANI, A. C.; RAUSCH, R. B. Finanças públicas e lei de responsabilidade fiscal: reflexos na produção científica nos principais congressos brasileiros de administração e contabilidade no período de 2000 a 2010. **Revista de Informação Contábil**, v. 6, n. 3, p. 74-94, 2012. Disponível em: <<http://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=5&sid=f5035c7a-4b9b-4150-93eb-6851cff37bcc%40sessionmgr104&hid=116&bdata=Jmxhbm9cHQtYnI0ZT1laG9zdC1saXZl#AN=85868906&db=bth>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

SALDANÃ, P. Cai a participação da educação nos gastos estaduais: parcela da secretaria vai passar de 14,29% para 13,89% do total do orçamento do Estado em 2015, equivalente a R\$ 28,4 bilhões. **Jornal Estadão**. 2014. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,cai-a-participacao-da-educacao-nos-gastos-estaduais,1601293>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). **Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário da alocação dos recursos do governo federal**. Brasília, v. 1, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes_tecnicas/publicacoes/Vinculacoes_Consolidado.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STF). **Manual de demonstrativos fiscais**. 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/544163/CPU_MDF_Volume_II_2_edicao.pdf/0da0c372-2aa3-42e0-abec-8f51693ef8d6>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SILVA FILHO, G. M. et al. Análise da eficiência nos gastos públicos com educação fundamental nos colégios militares do exército em 2014. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 4, n. 1, p. 50-64, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin/article/view/27425>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

SMITH, P.; MOSSIALOS, E.; PAPANICOLAS, I. **Performance measurement for health system improvement: experiences, challenges and prospects**. Who Regional Office for Europe. 2008. Disponível em: <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/135970/E94887_Part_I.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SOARES, M.; SCARPIN, J. E. A convergência da contabilidade pública nacional às normas internacionais e os impactos na aplicação da DRE na administração direta. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 27, p. 25-42, 2010.

SOARES, E. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-284, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

SOUSA, F. M. P.; COSTA JÚNIOR, G. A.; FONSECA, G. P. S.; RODRIGUES, R. V. A. A rigidez orçamentária e seus impactos no planejamento das políticas públicas: o exemplo do estado de Minas Gerais. In: 8º Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Centro de convenções Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1198/1/A%20RIGIDEZ%20OR%203%87AMENT%20C%81RIA%20E%20SEUS%20IMPACTOS.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

SOUTO, R. dos S. **Comportamento da dívida pública no Brasil: da estabilização econômica ao fim do governo Lula**. 2014. 65 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, 2014.

Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/109395/000935052.pdf;sequence=1>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

TAPAJÓS, L. **Governo do AM decreta emergência na saúde e cria 'gabinete de crise'**. Globo Notícias. 2016. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2016/09/governo-do-am-decreta-emergencia-na-saude-e-cria-gabinete-de-crise.html>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

TERNOSKI, D. M.; RIBEIRO, F.; CLEMENTE, A. A influência da aplicação de recursos públicos nas áreas de educação e saúde com os índices sociais nos municípios parananenses. **Revista capital científico**, v. 15, n. 1, p. 98-117, 2017.

Disponível em:

<<http://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/4727/3361>>. Acesso em: 20 ago. 2017.