

**Elaboração de estudo e diagnósticos
sobre aspectos fiscais dos estados da
Amazônia Legal**

Instituto Arapyaú

Relatório 1 – Despesas

13 de julho de 2020

Sumário

1.	Introdução	3
1.1	Análise das Despesas e Cenários	3
1.2	Referencial e Metodologia	8
1.3	Análise das Despesas da Amazônia Legal	12
2.	Estados	32
2.1	Rondônia	32
2.2	Acre	39
2.3	Amazonas	46
2.4	Roraima	54
2.5	Pará	62
2.6	Amapá	68
2.7	Tocantins	75
2.8	Maranhão	81
2.9	Mato Grosso	88
3.	Capitais	96
3.1	Porto Velho - RO	96
3.2	Rio Branco - AC	102
3.3	Manaus - AM	108
3.4	Boa Vista - RR	114
3.5	Belém - PA	120
3.6	Macapá - AP	126
3.7	Palmas - TO	132
3.8	São Luís - MA	139
3.9	Cuiabá - MT	145
4.	Referências	151

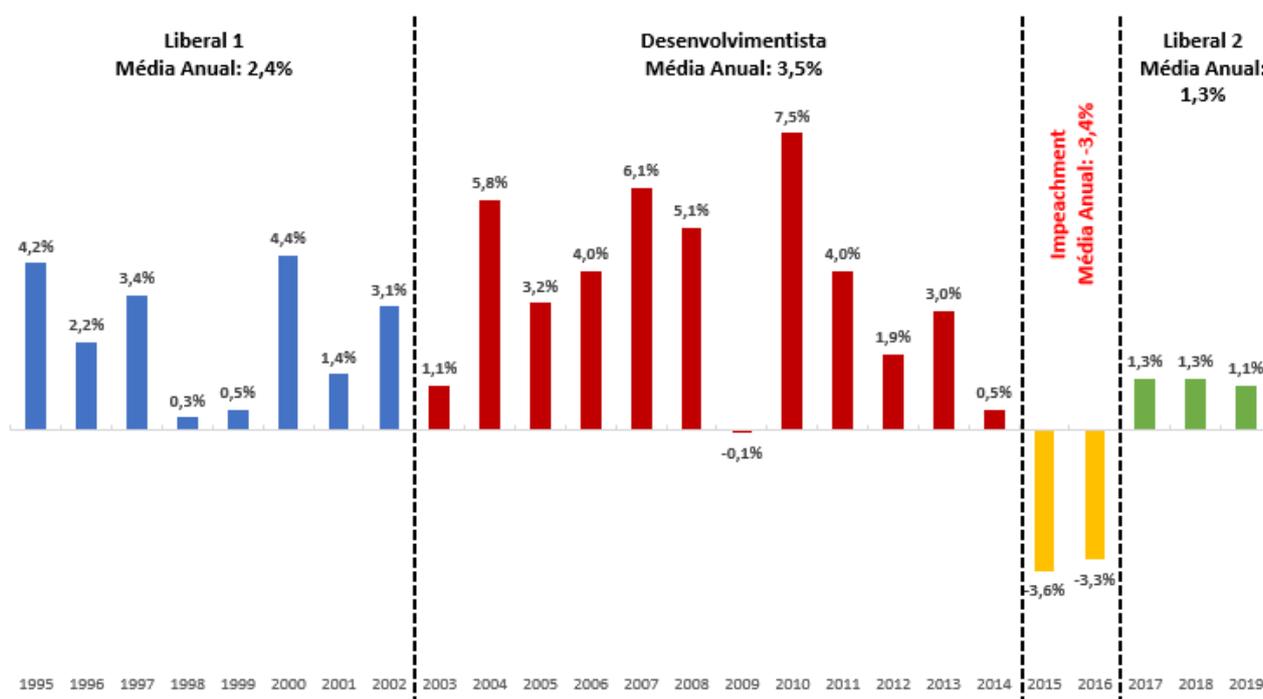
1. Introdução

1.1 Análise das Despesas e Cenários

A análise das despesas tem como propósito identificar a política orçamentária adotada pelos estados e capitais que compõem a Amazônia Legal.

No período analisado, os anos de 2015 e 2016 foram de recessão econômica no Brasil, o que determinou a redução das receitas e despesas públicas. Além disso, o período posterior foi de lenta recuperação econômica e do emprego. Assim, mesmo adotando pacotes tributários, os entes tiveram que ajustar seus orçamentos. Esse contexto econômico agrava a rigidez orçamentária brasileira, reduzindo significativamente a margem de discricionariedade na alocação dos recursos.

Gráfico 1.1.1
Evolução Anual do PIB e Médias



Fonte Adaptado de Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI (2020), a partir de dados do IBGE.

A rigidez orçamentária brasileira é decorrente das vinculações de receitas e obrigações de gastos determinadas pela Constituição Federal, da proteção aplicada aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público, bem como de outras despesas obrigatórias de caráter contínuo, a exemplo das despesas com pessoal e benefícios assistenciais. Apesar da Amazônia Legal ter manifestamente aumentado a sua participação na composição do Produto Interno Bruto – PIB nacional, isso não foi suficiente para mudar todo um contexto de restrição.

A participação da Amazônia Legal na formação do PIB em 2010 foi de 8,0%, enquanto em 2017 passou a ser de 8,9%. Contudo, os estados não tiveram o mesmo desempenho. Conforme demonstrado na Tabela 1.1.1, o Amazonas foi o único estado da região que apresentou recuo em relação à sua participação no PIB em 2010. Os estados do Acre, Roraima e Amapá mantiveram as respectivas participações. Os estados de Rondônia, Pará, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão aumentaram suas respectivas participações na composição do PIB, com destaque para o desempenho do Mato Grosso.

Tabela 1.1.1
Formação do PIB, % de Participação das UF

UF	Percentual de Participação			St
	2010	2014	2017	
RO	0,6	0,6	0,7	↑
AC	0,2	0,2	0,2	↔
AM	1,6	1,5	1,4	↓
RR	0,2	0,2	0,2	↔
PA	2,1	2,2	2,4	↑
AP	0,2	0,2	0,2	↔
TO	0,4	0,5	0,5	↑
MA	1,2	1,3	1,4	↑
MT	1,5	1,8	1,9	↑
Amazônia Legal	8,0	8,4	8,9	↑
SC	4,0	4,2	4,2	↑
SP	33,3	32,2	32,2	↓

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

A formação do PIB é diferenciada em cada ente da Amazônia Legal. A participação da agropecuária no Valor Adicionado Bruto – VAB varia de 5,5% em Roraima até 20,1% no estado do Mato Grosso. Com exceção do Amapá, em todos os estados da Amazônia Legal a participação da agropecuária no VAB é superior aos 5,3% registrados para o Brasil.

Já na indústria, o percentual de participação varia de 8% no Acre até os 33,2% no Amazonas. Apenas os estados de Rondônia, Amazonas e Pará alcançam participação superior ao VAB de 21,1% observado para o Brasil. Nos casos do Amazonas e do Pará, a participação da indústria chega a ser superior às participações observadas para Santa Catarina e São Paulo.

Como em todo o Brasil, os serviços têm maior participação na composição do VAB. No entanto, os 73,6% observado para o Brasil contrastam com os 57,3% do Pará e com os 87,2% do Amapá.

Tabela 1.1.2
Formação do PIB, % de Participação das UF

UF	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração (*)	Demais (**)
RO	15,0%	20,9%	64,2%	27,4%	36,8%
AC	10,5%	8,0%	81,6%	40,4%	41,1%
AM	7,1%	33,2%	59,7%	20,8%	38,9%
RR	5,5%	8,6%	86,0%	49,5%	36,5%
PA	11,8%	30,9%	57,3%	21,9%	35,4%
AP	2,2%	10,7%	87,2%	46,2%	41,0%
TO	13,5%	14,7%	71,8%	29,6%	42,2%
MA	9,5%	17,0%	73,5%	27,5%	46,0%
MT	20,1%	15,2%	64,8%	17,7%	47,0%
SC	6,1%	27,0%	66,9%	14,4%	52,5%
SP	2,0%	21,2%	76,8%	9,7%	67,1%
Brasil	5,3%	21,1%	73,6%	17,7%	55,9%

* Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social. Contido em "Serviços".

** Contido em "Serviços".

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

Os estados da Amazônia Legal se destacam pela alta participação no VAB da conta IBGE – “administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social”. Excluído o Mato Grosso, onde se repete os 17,7% observados para o Brasil, em todos os demais estados essa participação é superior. No caso dos ex territórios federais de Roraima e do Amapá essa participação alcança 49,5% e 46,2%, respectivamente. Esses percentuais contrastam com os 14,4% e os 9,7% encontrados em Santa Catarina e São Paulo. Mesmo que dispare entre os estados, esse indicador demonstra a importância da despesa pública nos estados da Amazônia Legal.

Na análise do PIB sob a ótica da renda, se destaca o peso da remuneração na composição do valor adicionado do Acre, Roraima e Amapá. Enquanto o Brasil apresenta uma participação de 44,4%, no Acre a participação é de 54,5%, em Roraima 60,3% e 55,1% no Amapá. Esses estados são aqueles onde a administração tem maior participação sob a ótica da produção.

Tabela 1.1.3
PIB Participação Ótica da Renda

UF	Remuneração	Impostos sobre a Produção	Excedente Operacional (*)
RO	46,4%	10,6%	43,1%
AC	54,5%	10,6%	34,9%
AM	39,4%	17,0%	43,6%
RR	60,3%	7,9%	31,7%
PA	38,7%	9,4%	51,9%
AP	55,1%	7,1%	37,8%
TO	44,6%	10,0%	45,3%
MA	43,8%	12,1%	44,1%
MT	37,9%	11,7%	50,4%
SC	44,2%	16,7%	39,1%
SP	42,8%	17,1%	40,1%
Brasil	44,4%	14,9%	40,7%

* Excedente Operacional Bruto (EOB) e Rendimento Misto (RM).

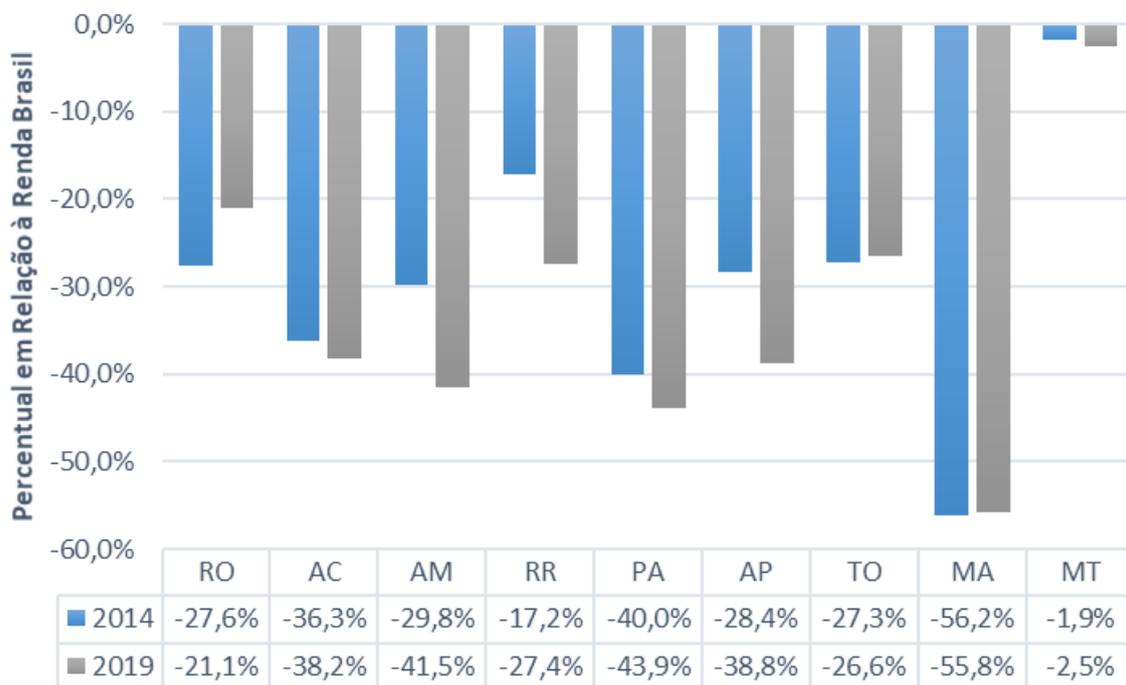
* Excedente operacional bruto Saldo resultante do valor adicionado bruto deduzido das remunerações pagas e dos impostos líquidos de subsídios incidentes sobre a produção.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Quanto aos impostos, o Amazonas supera a média Brasil nos incidentes sobre a produção. Atingindo 17,0%, o estado supera a média Brasil e o observado para Santa Catarina, bem como se aproxima dos 17,1% de São Paulo. A análise também deve considerar que o Brasil é um país marcado por desigualdades. As informações anteriormente apresentadas já permitem constatar desigualdades, todavia essas são marcantes quando se observa a renda domiciliar per capita.

Como indicado no Gráfico 1.1.2, o Maranhão teve em 2019 uma renda domiciliar per capita inferior a 50% da média brasileira. A renda do Maranhão comparada a do Mato Grosso demonstra que diferenças inter-regionais também são grandes. Além disso, é possível evidenciar que de 2014 para 2019, nos estados do Acre, Amazonas, Pará, Amapá e Mato Grosso ocorreu um aprofundamento da diferença para a renda domiciliar per capita nacional, tendo agravado, assim, a desigualdade anteriormente existente.

Gráfico 1.1.2
Renda Domiciliar Per Capta



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

Para complementar o cenário já apresentado, a Tabela 1.1.4 traz informações básicas sobre saúde, educação e a renda dos entes.

Tabela 1.1.4
Indicadores Seleccionados 2017

UF	Esperança de Vida ao Nascer	Mortalidade Infantil	Média de Anos de Estudo	Taxa de Analfabetismo - 15 anos ou mais	% de Extremamente Pobres	Índice de Gini
RO	71,53	19,55	7,26	7,22	4,40	0,456
AC	74,25	16,34	7,09	12,60	14,05	0,566
AM	72,14	17,67	8,50	6,66	10,54	0,602
RR	71,84	17,02	8,96	6,30	6,22	0,546
PA	72,29	16,07	7,32	9,03	9,69	0,525
AP	74,19	23,03	8,70	5,63	7,65	0,594
TO	73,65	15,34	7,69	10,31	5,12	0,505
MA	70,85	20,32	6,51	16,49	15,62	0,538
MT	74,47	16,49	7,93	6,59	2,35	0,467
SC	76,97	8,90	8,60	2,74	1,54	0,420
SP	76,26	9,56	9,32	2,93	2,65	0,528
Brasil	75,99	12,81	8,22	7,10	5,97	0,547

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD (2020)

As informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD elaboradas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, aponta que os estados da Amazônia Legal têm esperança de vida ao nascer inferiores à média nacional. Em relação à mortalidade infantil, os indicadores apontam para uma situação desfavorável se comparada a do Brasil, de Santa Catarina e de São Paulo. No Amapá, a mortalidade infantil é praticamente equivalente ao dobro da brasileira.

Sobre educação, o Maranhão apresenta uma defasagem de três anos em relação à média de anos de estudo de São Paulo e quase de dois anos em relação ao Brasil. Essa situação é bastante diversa frente aos estados do Amazonas, Roraima e Amapá. No que diz respeito ao analfabetismo adulto, os indicadores do Acre, Tocantins e Maranhão são distantes dos demais estados da Amazônia Legal e do Brasil.

Quanto a renda, o percentual da população extremamente pobre do Acre, Amazonas, Pará e, principalmente, do Maranhão, se situa em patamares díspares dos demais estados e do Brasil. Ademais, a maior parte dos estados apresenta indicadores elevados de concentração de renda aferido pelo índice de Gini.

Logo, as informações apresentadas servem de cenário para a análise das despesas dos estados da Amazônia Legal e das suas capitais. Auxiliam a demarcar os desafios diferenciados frente aos contextos econômicos e sociais, que são distintos em relação ao Brasil e à própria região.

1.2 Referencial e Metodologia

Os orçamentos dos entes federados são organizados em três instrumentos: a) orçamento fiscal; orçamento da seguridade social; c) orçamento de investimentos¹. O orçamento fiscal contém os gastos da administração direta e indireta, inclusive os gastos das empresas dependentes dos respectivos tesouros. O orçamento da seguridade social contém os gastos da administração direta e indireta, inclusive das empresas dependentes dos tesouros estaduais, que se destinam à assistência social, previdência social e saúde. Já o orçamento de investimentos contém os gastos das empresas não dependentes do tesouro dos respectivos entes federados. O foco de análise desse trabalho recai sobre os orçamentos fiscal e da seguridade social dos estados e capitais da Amazônia Legal.

A despesa pública brasileira é decomposta em fases ou estágios. São estágios da despesa: a) o empenho; b) a liquidação; c) o pagamento². O empenho corresponde ao ato pelo qual a

¹ Conforme disposto no art. 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal.

² Conforme disposto nos art. 60 a 64 da Lei nº 4.320, de março de 1964.

autoridade da administração assume uma obrigação de pagar. Essa obrigação se torna concreta no estágio da liquidação. A liquidação consiste em verificar: a) a origem e o objeto do que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Representa o atestado de que o bem ou serviço foi realmente recebido pela administração pública. Já o pagamento é o ato final da administração que quita financeiramente a obrigação.

A análise da despesa considerará a despesa no estágio da liquidação – despesa liquidada. Esse conceito é o que mais se aproxima do registro contábil dos bens e serviços em regime de competência. Os valores pagos não serão utilizados, uma vez que o volume de restos a pagar (despesa empenhada e não paga) aumentou significativamente em alguns entes federados.

As despesas públicas são classificadas em duas categorias: a) despesas correntes; b) despesas de capital³. As despesas correntes representam a manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, enquanto as despesas de capital se caracterizam por promover alterações no patrimônio público ou em reduzir o endividamento.

As despesas correntes não podem ser confundidas com o custeio da máquina pública. Despesas correntes com a) a aquisição de medicamentos para distribuição gratuita; b) os livros didáticos; c) a contratação de exames; d) os gastos com alimentação e transporte escolar; e) os benefícios previdenciários do regime geral da previdência, não se incorporam à burocracia estatal. Já despesas de investimentos como as com aquisição de veículos oficiais, mesas e cadeiras, se incorporam plenamente ao funcionamento da burocracia pública.

As despesas correntes são decompostas nas seguintes categorias: a) pessoal civil e encargos sociais; b) juros e encargos sobre dívida; c) outras despesas correntes. Já as despesas de capital são decompostas em: a) investimentos; b) inversões financeiras; c) amortização da dívida. Tais classificações são obrigatoriamente respeitadas por todos os entes federados.

As despesas públicas também são classificadas funcionalmente. As funções identificam “*em que áreas de despesa a ação do Estado será realizada*”⁴, além de serem desagregadas em subfunções. As funções e as subfunções são padronizadas e de uso obrigatório por todos os entes, bem como servem de referência à integração das contas nacionais. Assim, constituem categorias que

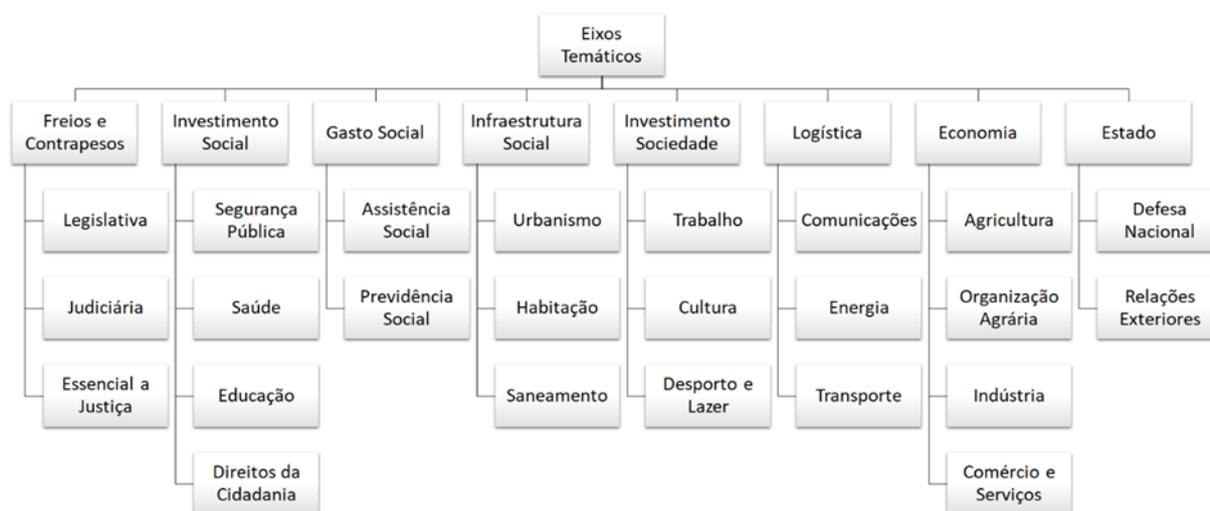
³ Conforme arts. 12 e 21 da Lei no 4.320, de março de 1964.

⁴ Conforme Manual Técnico de Orçamento – MTO/2020.

possibilitam a agregações e comparações entre os entes federados. A análise das despesas nesse trabalho será efetuada considerando as funções.

Dada a multiplicidade das áreas de atuação do Estado, para fins de análise, foram construídos eixos temáticos que propiciam uma visão por macro áreas de atuação, conforme demonstrado na Figura 1.2.1.

Figura 1.2.1
Funções: Eixos Temáticos das Áreas de Atuação do Estado



Fonte: Elaboração própria

Um eixo agrega as funções onde se identificam os freios e contrapesos à ação do Poder Executivo. Esse eixo é marcado por despesas com pessoal, despesa obrigatória de caráter contínuo, e de funcionamento. Também têm como característica uma alta concentração de poder da burocracia. A essas áreas são asseguradas transferências mensais dos recursos alocados no orçamento.

O eixo investimento social agrega as funções correlacionadas com direitos do cidadão e obrigação do Estado. São caracterizadas por vinculações de recursos garantidas na Constituição Federal e pela rigidez orçamentária.

O eixo do gasto social concentra as funções relacionadas com as transferências a pessoas. São funções marcadas também por despesas obrigatórias de caráter contínuo. Já o eixo de investimento social agrega as funções relacionadas com a habitabilidade e condições de vida correlacionadas ao art. 6 da Constituição Federal.

O eixo de investimento em sociedade agrega também áreas representativas de direitos do cidadão, porém não apresentam as mesmas características de vinculação constitucional de receita e rigidez orçamentária. Portanto, sobre essas funções o Estado exerce relativa discricionariedade decisória na política orçamentária.

O eixo de logística agrega as funções correlacionadas com infraestrutura. Aqui se concentram despesas com investimento sobre as quais o Estado exerce, também, relativa discricionariedade. O eixo de economia congrega as funções diretamente relacionadas com os denominados setores produtivos e aqui, também, o Estado exerce relativa discricionariedade. O eixo “Estado” congrega as funções consideradas típicas do Estado.

As funções gestão ambiental, ciência e tecnologia, administração e encargos especiais são apresentadas sem agregação por seu alto grau de interdependência com os demais eixos.

O uso do termo *programa* é comum no âmbito dos governos e na sociedade. Certamente a despesa pública também é classificada em programas, que devem responder “*o que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública*”⁵. Todavia, os programas são de livre concepção dos entes federados, em conformidade com os respectivos planos de governo. Uma mesma área funcional, por exemplo o ensino médio, pode compreender público alvo, objetivo, estratégia de implementação e resultados diferenciados em cada uma das unidades da federação. Por essas razões, programas não são passíveis de agregações ou comparações entre unidades federadas.

Para identificar padrões e variações na política orçamentária, serão utilizados os conceitos: incrementalismo e de dependência da trajetória. O incrementalismo⁶ rompe com o modelo racional compreensivo das decisões ótimas, assumindo que as decisões dos agentes são condicionadas pelas decisões anteriormente adotadas e pelo conhecimento e experiência do agente. Já a dependência da trajetória⁷ tem fundamento institucionalista, sob o qual “*as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de estrangulamento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria subsequentes mudanças*” (BERNARDI, 2012). Assim a cultura organizacional, aqui considerado o poder da burocracia, condiciona a tomada de decisão.

5 Conforme Manual Técnico de Orçamento – MTO/2020.

6 Consultar: 1) MINTZBERG; et al (2007); 2) SCHICK (2000); 3) LINDBLOM (2010).

7 Consultar: 1) RHODES; BINDER; ROCKMAN (2006); 2) BERNARDI (2012).

Tais conceitos são aplicáveis à tomada de decisão no âmbito da política orçamentária e na alocação dos recursos públicos, já engessados pelas vinculações e obrigações legais. Além de possibilitarem identificar continuidades e rupturas na política orçamentária.

Os Balanços Declarados dos entes será a fonte para o levantamento das despesas dos entes que compõem a Amazônia Legal e estarão em conformidade com o SICONFI/STN/MF. Nesse ponto, cabe destacar que os entes federados apresentam fragilidades técnicas incorrendo em inconsistências contábeis que somente seriam obrigatoriamente solucionáveis com a implantação do Conselho de Gestão Fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Para a atualização dos valores foi considerado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

1.3 Análise das Despesas da Amazônia Legal

Os estados da Amazônia Legal ainda não recuperaram o patamar dos gastos incorridos em 2014. Independentemente do volume total, a análise revela movimentações na participação dos eixos que demonstram aderência com o conceito de incrementalismo associado à rigidez orçamentária e à dependência da trajetória.

Tabela 1.3.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Bilhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	12,8	12,4	13,3	13,9	14,1	14,0
Investimento Social	43,2	41,8	41,2	43,2	46,7	46,1
Gasto Social	13,4	14,0	14,5	15,7	16,4	17,4
Investimento Sociedade	2,2	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7
Infraestrutura Social	3,7	2,2	1,8	1,9	2,8	1,0
Economia	2,6	1,8	2,0	2,0	2,3	1,8
Logística	5,8	3,1	2,8	3,4	2,9	2,7
Gestão Ambiental	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Ciência e Tecnologia	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2
Administração	8,9	6,9	6,8	6,8	5,8	5,8
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	93,6	83,7	83,9	88,4	92,6	90,1
Encargos Especiais	15,9	15,4	15,0	15,3	15,9	15,5
Total	109,5	99,1	98,9	103,7	108,5	105,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Conforme fica evidenciado nas Tabelas 1.3.1 e 1.3.2, as despesas dos eixos investimento social, gasto social e freios e contrapesos têm participação crescente. O analista pode ser levado a entender que os governos priorizaram tais gastos ao longo do período analisado, porém esse crescimento decorre principalmente da exigência do cumprimento de vinculações constitucionais com saúde e educação, das despesas obrigatórias de caráter contínuo associadas, a pressão social imposta à preservação e aporte nos gastos com segurança pública, sistema de custódia e reintegração, bem como das pressões políticas das burocracias dos órgãos que atuam como freios e contrapesos do Poder Executivo.

Tabela 1.3.2
Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	46,2%	46,2%	51,2%	51,2%
Gasto Social	14,3%	60,5%	19,3%	70,5%
Freios e Contrapesos	13,7%	74,1%	15,5%	86,0%
Administração	9,5%	83,7%	6,4%	92,5%
Logística	6,2%	89,9%	3,0%	95,4%
Economia	2,8%	92,6%	2,0%	97,4%
Infraestrutura Social	4,0%	96,6%	1,1%	98,6%
Investimento Sociedade	2,4%	98,9%	0,8%	99,3%
Gestão Ambiental	0,6%	99,6%	0,4%	99,8%
Ciência e Tecnologia	0,4%	100,0%	0,2%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

A despesa desses 3 eixos que correspondia a 74,2% dos gastos em 2014 e passou a ser de 86,0% em 2019. A medida que os anos avançaram e os recursos encurtam, os governos são obrigados a manter e até a expandir tais gastos, fato que reduz a disponibilidade para os demais eixos e funções. A Tabela 1.3.1 demonstra que, excetuando-se os encargos especiais, a despesa foi reduzida em R\$ 3,5 bilhões, enquanto os três eixos tiveram seus gastos acrescidos em R\$ 17,7 bilhões. Isso expressa bem a pressão exercida por esses eixos sobre as demais despesas.

Quando se adiciona o gasto da função administração, a Tabela 1.3.2 evidencia que, em 2019, os três eixos e a administração consumiram 92,3% dos recursos. A margem para o restante da ação estatal representou apenas 8,7%, pouco mais que a metade existente em 2014.

A análise das Tabelas 1.3.3 e 1.3.4 confirmam o argumento até aqui apresentado. Enquanto os freios e contrapesos, investimento social e gasto social cresceram respectivamente 9,4%, 6,7% e 29,9%, todas as demais apresentaram decréscimo real em relação à 2014.

Tabela 1.3.3
Evolução da Participação dos Eixos e Funções nas Despesas

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	13,7%	14,8%	15,9%	15,7%	15,2%	15,5%
Investimento Social	46,2%	49,9%	49,1%	48,9%	50,4%	51,2%
Gasto Social	14,3%	16,7%	17,3%	17,8%	17,7%	19,3%
Investimento Sociedade	2,4%	1,0%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%
Infraestrutura Social	4,0%	2,6%	2,1%	2,1%	3,0%	1,1%
Economia	2,8%	2,2%	2,4%	2,3%	2,5%	2,0%
Logística	6,2%	3,7%	3,3%	3,8%	3,1%	3,0%
Gestão Ambiental	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
Ciência e Tecnologia	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,2%
Administração	9,5%	8,2%	8,1%	7,7%	6,3%	6,4%
Outros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Subtotal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Encargos Especiais	14,5%	15,5%	15,2%	14,8%	14,7%	14,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Pressionados pela previdência social dos servidores públicos, os gastos sociais foram os que mais apresentaram crescimento. No período considerado, enquanto o total dos gastos (descontando-se os encargos especiais) foram reduzidos em R\$ 29,3 bilhões, esse eixo somou despesas adicionais no montante de R\$ 11,0 bilhões.

O investimento social, que em boa parte obedece ao ciclo das vinculações, passou a crescer a partir de 2018, representando no período um gasto adicional de R\$ 3,0 bilhões. Enquanto os freios e contrapesos somaram R\$ 3,7 bilhões adicionais em todo o período.

Tabela 1.3.4
Evolução dos Gastos dos Eixos e Funções

Agregado e Função	Evolução Percentual					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	96,9%	103,9%	108,6%	110,2%	109,4%
Investimento Social	100,0%	96,8%	95,4%	100,0%	108,1%	106,7%
Gasto Social	100,0%	104,5%	108,2%	117,2%	122,4%	129,9%
Investimento Sociedade	100,0%	36,4%	31,8%	36,4%	36,4%	31,8%
Infraestrutura Social	100,0%	59,5%	48,6%	51,4%	75,7%	27,0%
Economia	100,0%	69,2%	76,9%	76,9%	88,5%	69,2%
Logística	100,0%	53,4%	48,3%	58,6%	50,0%	46,6%
Gestão Ambiental	100,0%	66,7%	66,7%	66,7%	83,3%	66,7%
Ciência e Tecnologia	100,0%	75,0%	100,0%	75,0%	75,0%	50,0%
Administração	100,0%	77,5%	76,4%	76,4%	65,2%	65,2%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	89,4%	89,6%	94,4%	98,9%	96,3%
Encargos Especiais	100,0%	96,9%	94,3%	96,2%	100,0%	97,5%
Total	100,0%	90,5%	90,3%	94,7%	99,1%	96,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

A despesa dos estados não evoluiu de forma semelhante, o que fica evidenciado na Tabela 1.3.5. Isso se deu em função da repercussão específica da recessão em cada um dos estados e do ritmo de recuperação econômica. Os estados com maior peso da atividade industrial não extrativista foram mais afetados e apresentam recuperação mais lenta, como é o caso do Amazonas. Os estados do Acre, Roraima e Amapá, com forte participação da Administração pública no Valor Adicionado Bruto, também apresentam uma tendência de queda mais rápida e lenta recuperação. Além desses fatores, durante a recessão uma boa parte dos estados editou pacotes tributários com maior ou menor grau de agressividade e eficiência.

Tabela 1.3.5
Evolução da Despesa dos Estados

UF	R\$ Bilhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RO	8,2	6,6	6,6	7,0	7,2	6,9
AC	7,2	5,8	5,5	5,8	6,1	5,9
AM	19,2	16,4	15,6	15,3	17,1	17,5
RR	3,3	3,1	3,6	3,9	3,2	3,6
PA	23,7	23,8	22,9	23,2	25,1	24,7
AP	5,5	4,4	4,2	4,2	4,4	4,8
TO	9,0	8,2	8,8	8,8	8,2	8,4
MA	17,5	16,2	17,0	18,4	19,7	16,2
MT	16,0	14,7	14,6	17,1	17,1	17,7
Amazônia Legal	109,6	99,2	98,8	103,7	108,1	105,7
SC	25,9	25,3	24,7	25,3	25,8	25,3
SP	241,4	229,6	211,2	217,7	219,0	223,3

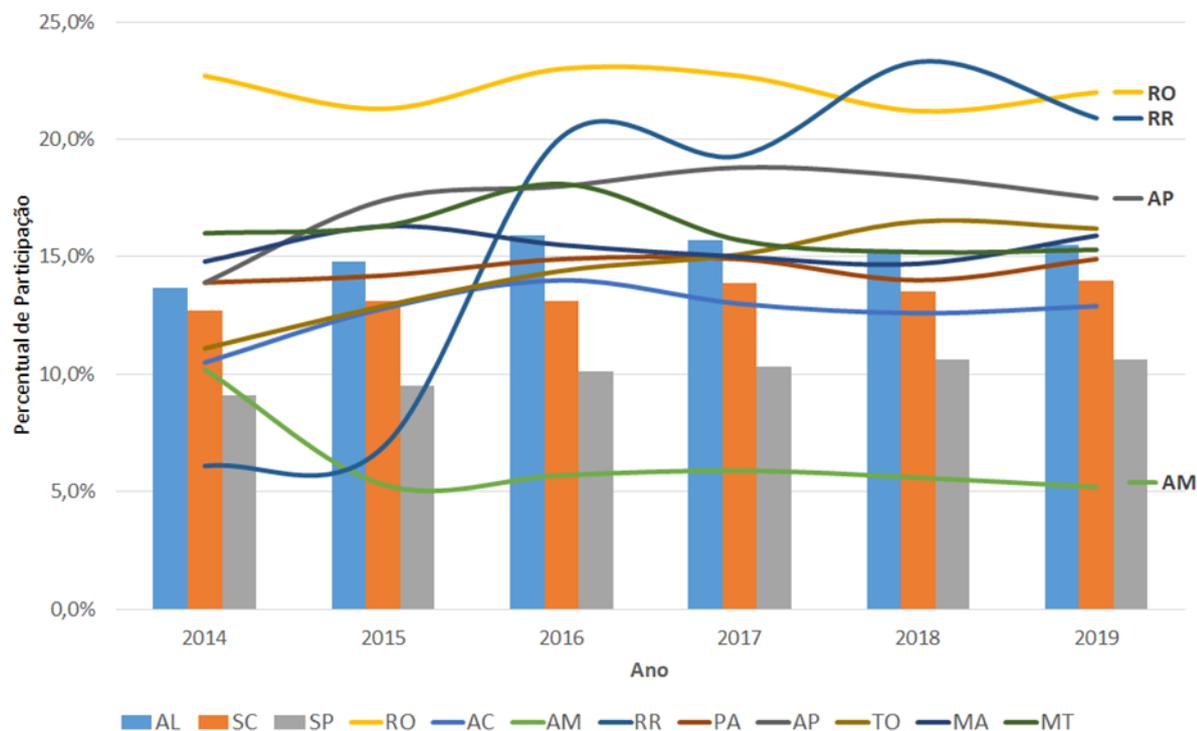
Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Assim diferenciados, os entes da Amazônia Legal tiveram que promover políticas orçamentárias de ajuste, com maior ou menor grau de pressão fiscal e dependentes dos seus respectivos contextos econômico, social e político.

A análise dos gastos do eixo dos freios e contrapesos por estado, demonstra que a Amazônia Legal invariavelmente apresenta uma participação superior aos dos estados de São Paulo e de Santa Catarina. Em Rondônia e nos ex territórios federais de Roraima e do Amapá, as participações se destacam até da própria Amazônia Legal. Em sentido oposto, desponta o estado do Amazonas.

Gráfico 1.3.1

Evolução da Participação das Despesas com Freios e Contrapesos dos Estados



Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

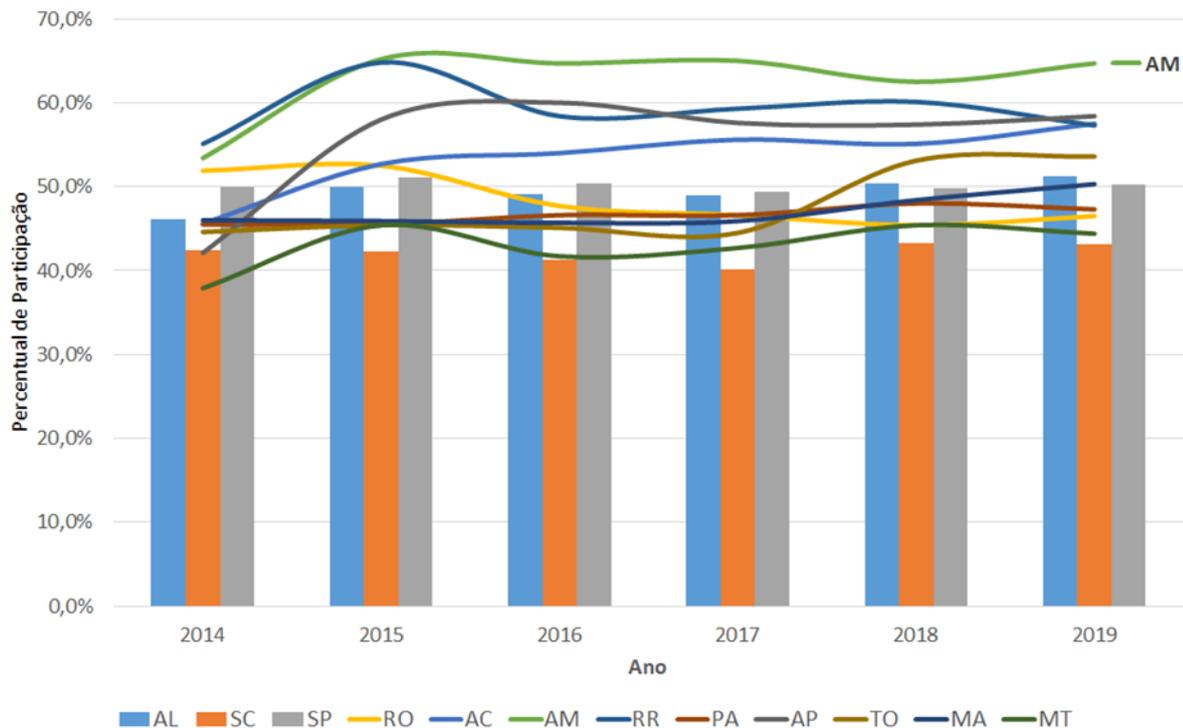
A explicação para os freios e contrapesos da Amazônia Legal pesarem mais nas despesas se encontra na proporcionalidade dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público em relação ao tamanho das populações representadas. Como é de conhecimento, esses Poderes funcionam a partir de mínimos atribuídos pelo tamanho da população.

O estado de Roraima apresenta uma marcante alteração de comportamento a partir de 2016, todavia essa alteração se dá por inconsistência na contabilização das despesas da função judiciária. Importa aqui destacar o comportamento de tendência dessas participações que se revelam estáveis com inflexão para o crescimento, confirmando a rigidez orçamentária dos componentes desse eixo e a pressão que suas burocracias.

A participação dos estados no investimento social é a mais estável das analisadas. As características de cumprimento da vinculação constitucional com saúde e educação, a forte presença de despesas obrigatórias de caráter contínuo, aproxima a Amazônia Legal de Santa Catarina e São Paulo.

Gráfico 1.3.2

Evolução da Participação das Despesas com Investimento Social dos Estados

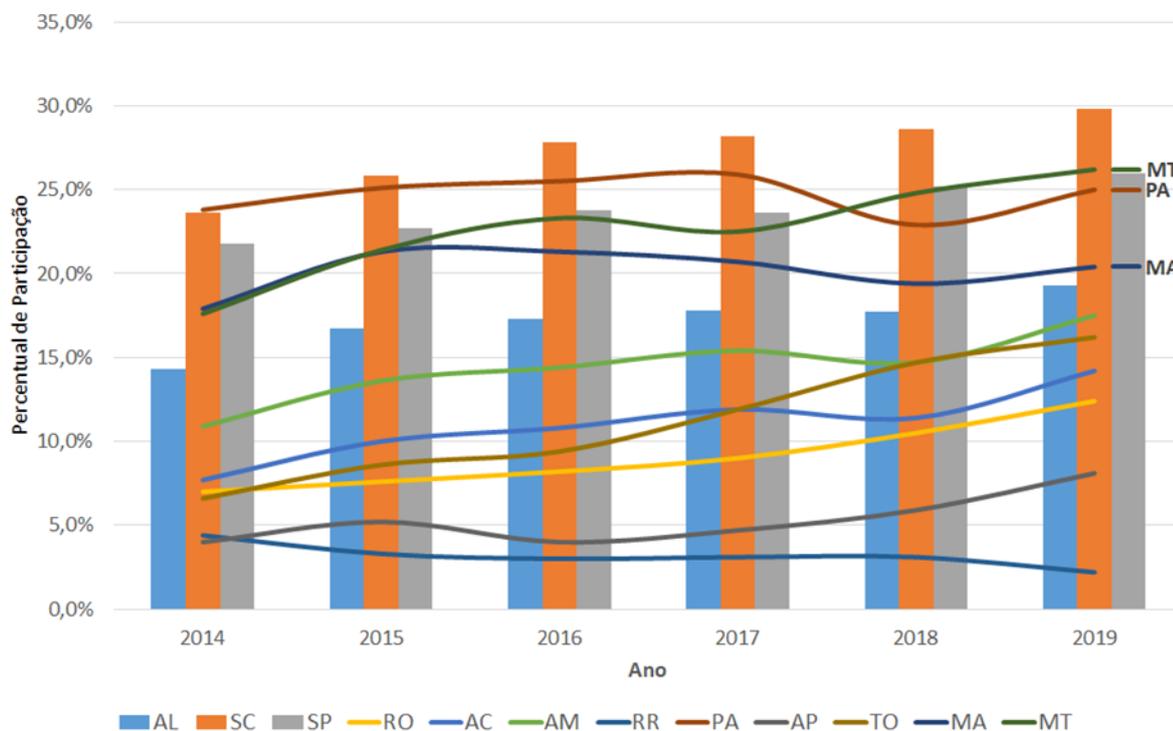


Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

As evidências apontam estados que fogem ao padrão tanto da Amazônia Legal, quanto de Santa Catarina e São Paulo. Todavia, mais uma vez se destaca o incrementalismo em todos os estados, inclusive em Santa Catarina e São Paulo. Também é visível que a cada ano as participações evoluem positivamente. Já nos gastos sociais, a análise revela que na Amazônia Legal eles têm menor peso do que em Santa Catarina e São Paulo. Tal fato constitui um bônus para os estados que ainda não sofrem tanto com a pressão previdenciária.

Gráfico 1.3.3

Evolução da Participação dos Gastos Sociais dos Estados



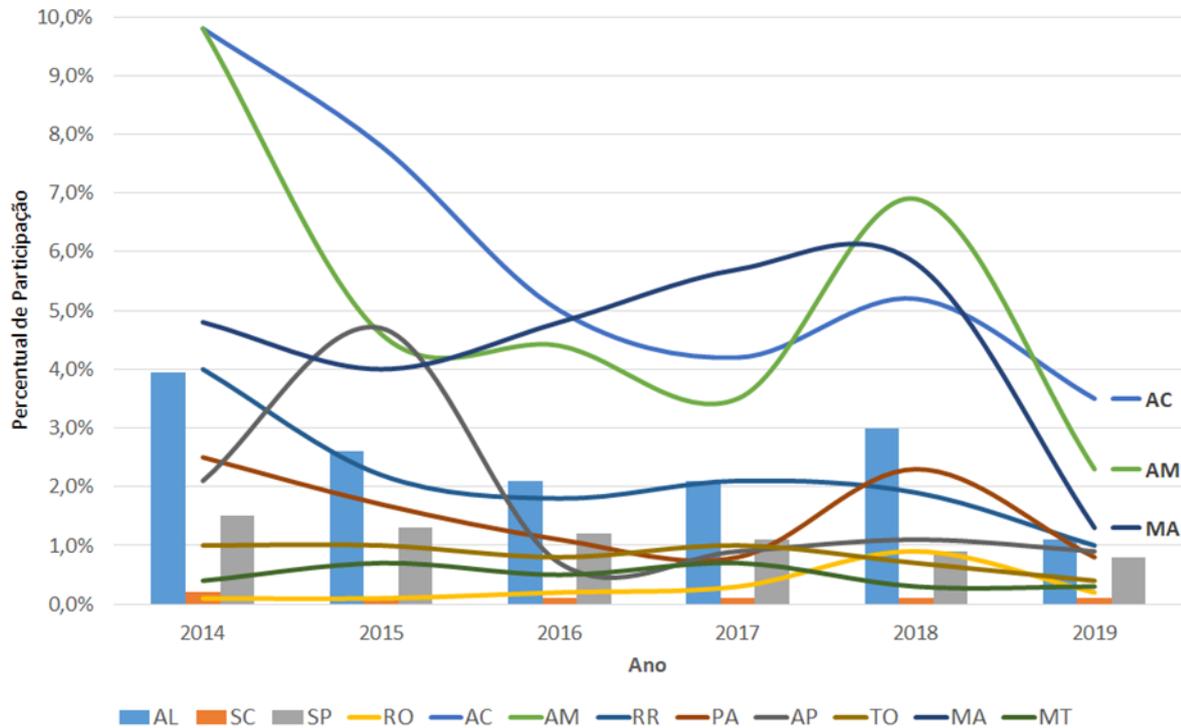
Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

O caso dos ex territórios de Roraima e do Amapá são típicos, pois foram transformados com a União absorvendo os servidores ativos e, com isso, posteriormente os inativos e pensionistas. Todavia, Mato Grosso, Pará e Maranhão já apresentam perda relativa desse bônus. Cabe destacar o progressivo crescimento das participações do gasto social em decorrência da pressão previdenciária, mesmo em Santa Catarina e São Paulo. Se as condições de habitabilidade em Santa Catarina e São Paulo ainda requerem cuidados, na Amazônia Legal isso é mais premente. Tal fato explica a razão pela qual a região apresenta evidências de maior participação do eixo infraestrutura social.

Entretanto, para atravessar o período recessivo, o investimento em infraestrutura social, por contar com relativa discricionariedade decisória, é dos primeiros a ser reduzido, conforme explicitado no Gráfico 1.3.4. Por se tratarem tipicamente de investimento (categoria econômica), quando da recuperação econômica terão recuperação mais lenta. O estado de Santa Catarina, é o que apresenta menor participação em infraestrutura social, fato que contrasta com a posição do Acre, Amazonas e Maranhão.

Gráfico 1.3.4

Evolução da Participação da Infraestrutura Social dos Estados



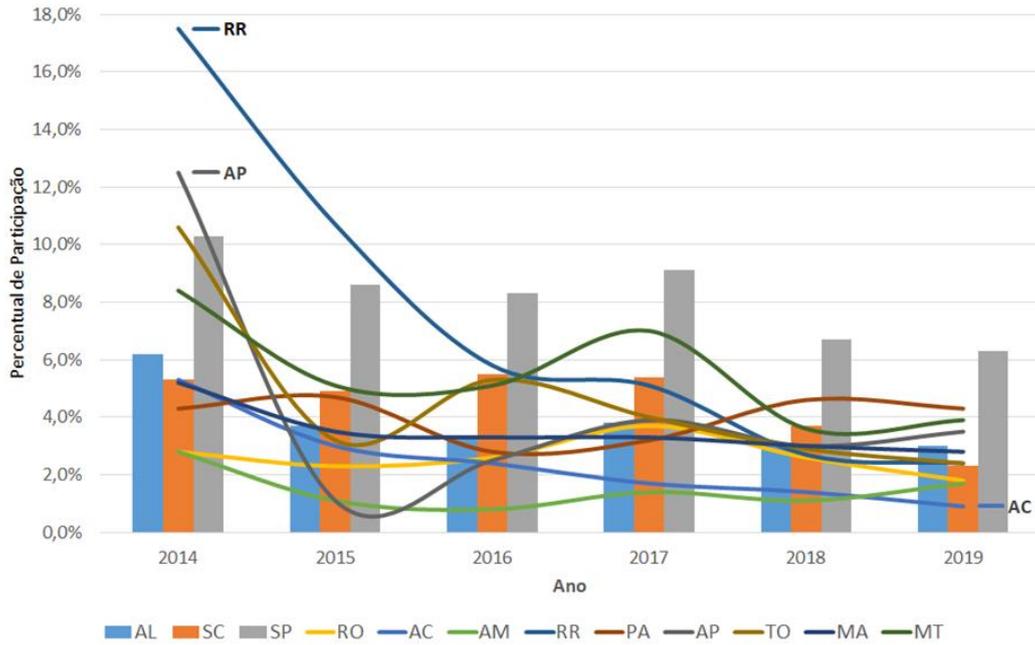
Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

O Gráfico 1.3.4 evidencia a alta sensibilidade ao cenário econômico dos gastos com logística. Todos os estados considerados apresentaram redução da participação em relação ao exercício de 2014. Mesmo São Paulo com sua vasta rede rodoviária reduziu seus gastos com logística.

Na Amazônia Legal não foi diferente. O patamar que já era menor foi reduzido alcançando níveis incompatíveis com a notória necessidade da região. Mesmo o Amazonas que tem pequena malha rodoviária, têm necessidades de estradas vicinais que se deterioram a época das chuvas. Assim como o Pará, o estado também requer uma infraestrutura portuária, elétrica e de comunicação diferenciada.

Nos estados de grandes áreas e com comunidades isoladas, o investimento em comunicação é indispensável tanto para romper com o isolamento, quanto para que a necessária coordenação das atividades dos governos ganhe em eficiência e eficácia. Também ainda são inúmeras as comunidades isoladas, inclusive de ribeirinhos, onde não há energia elétrica permanente para atender a infraestrutura de saúde e educação.

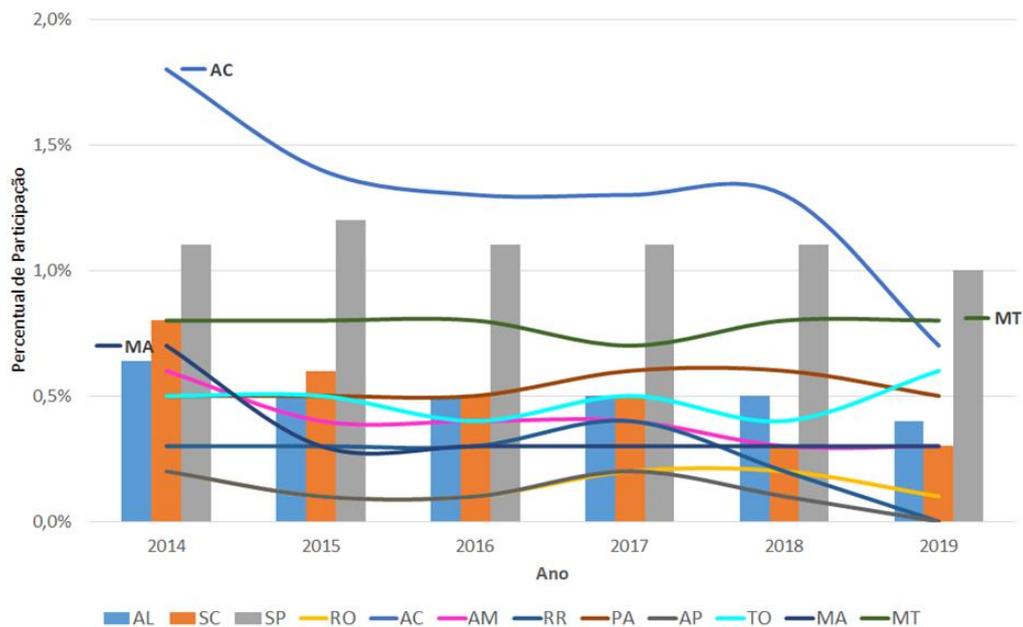
Gráfico 1.3.5
Evolução da Participação da Logística dos Estados



Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

A lógica leva a crer que a gestão ambiental na Amazônia Legal redundaria em prioridade dos seus governos, mas o Gráfico 1.3.6 indica outro entendimento.

Gráfico 1.3.6
Evolução da Participação da Gestão Ambiental dos Estados



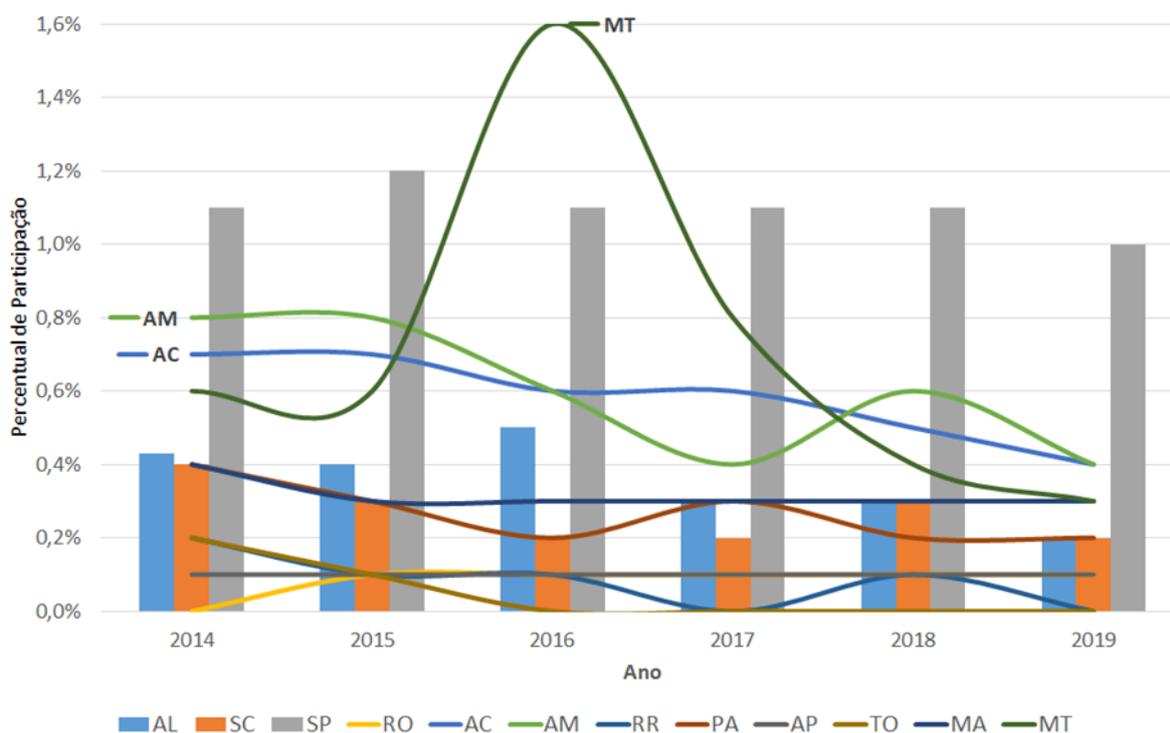
Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Todos os estados têm nessa função uma baixa participação nas despesas, inclusive Santa Catarina e São Paulo. Mesmo o Acre, que desenvolveu toda uma cultura ambientalista, ajustou as suas despesas, alcançando em 2019 um nível menor que o do estado do Mato Grosso. Por significativo, Mato Grosso, Pará e Maranhão foram os que preservaram no mesmo nível as participações em gestão ambiental.

Porém, cumpre registra que todos investem pouco, que todos, inclusive Santa Catarina, despendem atualmente investem proporcionalmente menos que São Paulo. Evidente que a disponibilidade de recursos na Amazônia Legal é menor, porém a prioridade com a gestão ambiental é desproporcional à importância que a função tem para a região

A participação da função ciência e tecnologia nos gastos padece do mesmo mal observado para a gestão ambiental. A prioridade dada pelos governos é pequena, mesmo por Santa Catarina e São Paulo, isso fica demonstrado no Gráfico 1.3.7.

Gráfico 1.3.7
Evolução da Participação da Ciência e Tecnologia dos Estados



Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Mesmo sendo pequena a participação que a função tinha em 2014, todos os estados ainda a reduziram sob o efeito da pressão fiscal.

De forma a resumir a análise dos gastos da Amazônia Legal por função, podemos destacar os seguintes pontos:

- A pressão orçamentária exercida pelos eixos freios e contrapesos, investimento social, gastos sociais e pela função administração, estreitam significativamente a discricionariedade da política orçamentária dos respectivos governos.
- A política orçamentária obedece à lógica do incrementalismo e da dependência da trajetória.
- Os ajustes orçamentários efetuados nos períodos de recessão se deu às custas obedeceu a um ritual conhecido de redução de gastos com investimentos e em áreas não protegidas.
- A função gestão ambiental nunca teve na região prioridade compatível com a expectativa decorrente da importância dada ao ecossistema regional.
- A função ciência e tecnologia, capaz de produzir ganhos de valor agregado à biodiversidade, também nunca foi prioridade dos estados da Amazônia Legal.

Consideradas as restrições de cunho fiscal, é recomendável que os estados da Amazônia Legal, promovam a gestão em três frentes. A primeira se destina a recuperar margens perdidas em ineficiências, de forma a gerar ganhos que possibilitem deslocamentos na destinação dos recursos.

A segunda é um necessário reforço à construção de políticas pública fortemente lastreadas em evidências, com um olhar para que a economia ambiental, amparada por ciência e tecnologia, possa levar à construção de uma nova economia.

Também é recomendável uma revisão dos processos administrativos promotores da transparência pública, em especial na área fiscal. Essa recomendação decorre das inconsistências contábeis encontradas nos balanços declarados das unidades.

Tabela 1.3.6

Evolução da Participação dos Eixos e Funções

Agregado e Função	Percentual de Evolução					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	13,7%	14,8%	15,9%	15,7%	15,3%	15,6%
01 - Legislativa	4,2%	4,4%	4,7%	4,5%	4,4%	4,4%
02 - Judiciária	6,4%	6,8%	7,0%	7,1%	6,8%	7,2%
03 - Essencial à Justiça	3,1%	3,6%	4,1%	4,1%	4,1%	4,0%
Investimento Social	46,2%	49,9%	49,1%	48,8%	50,5%	51,1%
06 - Segurança Pública	10,7%	12,4%	12,5%	12,4%	12,8%	13,9%
10 - Saúde	15,8%	16,4%	15,9%	15,7%	16,3%	16,1%
12 - Educação	18,1%	19,2%	18,6%	18,8%	19,3%	19,4%
14 - Direitos da Cidadania	1,7%	1,8%	2,1%	1,9%	2,1%	1,7%
Gasto Social	14,3%	16,8%	17,2%	17,8%	17,7%	19,3%
08 - Assistência Social	2,2%	2,4%	2,2%	2,3%	1,8%	1,7%
09 - Previdência Social	12,1%	14,4%	15,0%	15,5%	16,0%	17,6%
Investimento Sociedade	2,3%	1,0%	0,8%	0,9%	0,8%	0,7%
11 - Trabalho	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
13 - Cultura	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
27 - Desporto e Lazer	1,5%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
Infraestrutura Social	4,0%	2,6%	2,2%	2,2%	3,0%	1,1%
15 - Urbanismo	2,1%	1,5%	1,0%	1,0%	1,8%	0,6%
16 - Habitação	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
17 - Saneamento	1,5%	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%	0,3%
Economia	2,8%	2,2%	2,3%	2,3%	2,5%	2,0%
20 - Agricultura	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%	1,8%	1,5%
21 - Organização Agrária	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
22 - Indústria	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
23 - Comércio e Serviços	0,4%	0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
Logística	6,2%	3,7%	3,3%	3,8%	3,1%	3,0%
24 - Comunicações	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%
25 - Energia	0,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
26 - Transporte	5,2%	3,3%	2,9%	3,5%	2,8%	2,8%
Gestão Ambiental	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
Ciência e Tecnologia	0,5%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,2%
Administração	9,5%	8,2%	8,1%	7,7%	6,2%	6,4%
Outros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
05 - Defesa Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
07 - Relações Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Subtotal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Encargos Especiais	14,5%	15,5%	15,1%	14,8%	14,7%	14,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Por fim, a Tabela 1.3.6 evidencia a participação dos eixos e a respectiva decomposição das funções dos estados da Amazônia Legal.

A análise da despesa por categoria econômica, reforça a convicção da tese de um ajuste conservador das despesas públicas efetuado pelos estados da Amazônia Legal. Ainda mais, as evidências impõem maiores questionamentos sobre a qualidade dos ajustes efetuados. A Tabela 1.3.7 apresenta a evolução das despesas, considerando a sua integralidade. Para uma melhor compreensão do comportamento dos agregados, foram realizados ajustamentos pontuais visando a sanar inconsistências contábeis identificadas.

Tabela 1.3.7
Despesa por Categoria Econômica

Grupo de Despesa	R\$ Bilhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
DESPESAS CORRENTES	98,6	94,9	96,8	99,7	102,7	101,1
Pessoal e Encargos Sociais	58,1	58,2	60,3	61,8	65,4	66,3
Juros e Encargos da Dívida	2,1	2,4	2,2	2,1	2,1	2,2
Outras Despesas Correntes	39,7	34,9	34,4	35,8	35,2	32,6
DESPESAS DE CAPITAL	15,9	9,2	8,8	9,2	11	9,2
Investimentos	12,4	5,6	5,1	5,6	7,2	4,4
Inversões Financeiras	0,9	0,4	0,4	0,3	0,6	0,5
Amortização da Dívida	2,7	3,2	3,3	3,3	3,2	4,4
TOTAL	114,5	104,1	105,6	108,9	113,7	110,3
Serviço da Dívida	4,8	5,6	5,4	5,4	5,3	6,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

(*) O estado de Roraima não registrou informações em 2019 e, assim, utilizou-se como ajuste a despesa equivalente de 2018.

O ajuste efetuado pelos estados recaiu sistematicamente sobre os investimentos. Nas despesas correntes que aparentemente demonstram estabilidade, houve uma priorização da elevação dos gastos com pessoal em detrimento das outras despesas correntes. Isso por si só já representa um fator de risco ao patrimônio público que tem sua manutenção postergada, bem como à própria prestação de serviços.

Os ajustes nas despesas com pessoal e encargos não foi uniforme entre os estados, bem como entre o pessoal ativo e os inativos e pensionistas. Em relação ao pessoal ativo, a análise também demonstrou que os estados deram tratamento diferenciado para civis e militares.

Na Tabela 1.3.8 se verifica que a Amazônia Legal chega a 2019 com crescimento da despesa de pessoal num patamar acima do praticado em Santa Catarina e muito diferente do observado em São Paulo. Os registros apontam que os estados seguraram a pressão sobre a remuneração durante períodos determinados, porém a partir de 2017 passaram a recuperar as perdas incorridas em 2015 e 2016. Nos casos dos estados do Pará, Maranhão e Mato Grosso as despesas tiveram incrementos anuais.

Tabela 1.3.8
Evolução das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

Pessoal e Encargos Sociais						
UF	Evolução Percentual 2014 = 100%					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RO*	100,0%	97,8%	97,8%	102,2%	102,2%	104,4%
AC	100,0%	93,6%	112,9%	116,1%	135,5%	125,8%
AM	100,0%	97,5%	93,7%	97,5%	102,5%	115,2%
RR**	100,0%	95,0%	95,0%	105,0%	100,0%	100,0%
PA	100,0%	103,8%	101,5%	102,3%	106,1%	106,1%
AP	100,0%	83,3%	93,3%	93,3%	96,7%	110,0%
TO***	100,0%	96,4%	100,0%	101,8%	105,5%	112,7%
MA	100,0%	104,8%	106,0%	112,1%	119,3%	115,7%
MT	100,0%	105,6%	116,8%	119,6%	128,0%	126,2%
Amazônia Legal	100,0%	100,2%	103,8%	106,4%	112,6%	114,1%
SC	100,0%	99,7%	101,6%	105,0%	105,6%	106,2%
SP	100,0%	99,7%	95,8%	96,8%	96,7%	96,7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

(*) Ajustados os anos de 2014 e 2015 para sanar inconsistências com o pagamento de inativos e pensionistas, tendo como parâmetro o ano de 2016.

(**) Ajustados os anos de 2014 e 2015 para sanar inconsistências com o pessoal ativo, tendo como parâmetro o ano de 2016.

(***) Ajustado o ano de 2014 para sanar inconsistência com o pessoal inativo e pensionista, tendo como parâmetro o ano de 2015.

A Tabela 1.3.9, que demonstra a relação entre a despesa com pessoal inativo e pensionista e o pessoal ativo, torna clara a pressão exercida pelo sistema previdenciária dos estados. Em 2014 a relação percentual entre esses gastos foi de 31,9%, passando a 45,3% em 2019. Em Rondônia, Roraima e no Tocantins essa relação ultrapassou ou se aproximou do dobro da existente em 2014. Considerando o peso das despesas de pessoal, essa variável é crítica pois os governos têm controle relativo sobre a remuneração, mas não o têm sobre o exercício do direito à aposentadorias e pensões.

Tabela 1.3.9

Relação entre as Despesas com Pessoal Inativo e Pensionista e Pessoal Ativo

Relação Inativo e Pensionista e Pessoal Ativo						
UF	Percentual Inativo e Pensionista sobre Ativos					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RO*	13,5%	13,9%	14,2%	19,0%	22,6%	26,4%
AC****	3,7%	3,7%	36,2%	41,6%	44,3%	49,7%
AM	37,7%	40,1%	44,9%	45,2%	47,2%	49,0%
RR**	1,2%	1,6%	2,2%	2,3%	2,8%	2,8%
PA	51,0%	52,5%	52,9%	51,9%	52,4%	56,4%
AP	3,3%	4,0%	4,1%	5,2%	5,5%	7,0%
TO***	18,1%	19,0%	22,4%	29,0%	31,6%	35,5%
MA	39,7%	41,6%	45,5%	47,6%	47,8%	51,7%
MT	48,0%	50,1%	53,2%	56,5%	59,3%	62,2%
Amazônia Legal	31,9%	33,7%	37,8%	40,3%	42,2%	45,3%
SC	80,2%	85,3%	92,1%	95,8%	97,9%	99,8%
SP	74,4%	74,2%	79,5%	81,6%	88,7%	94,5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

(*) Ajustados os anos de 2014 e 2015 para sanar inconsistências com o pagamento de inativos e pensionistas, tendo como parâmetro o ano de 2016.

(**) Ajustados os anos de 2014 e 2015 para sanar inconsistências com o pessoal ativo, tendo como parâmetro o ano de 2016.

(***) Ajustado o ano de 2014 para sanar inconsistência com o pessoal inativo e pensionista, tendo como parâmetro o ano de 2015.

(****) Foram identificadas inconsistências contábeis no registro da despesa com inativos e pensionistas nos anos de 2014 e 2015. Efetuando-se a correção dos valores, a relação passa a ser de 32,4% nos exercícios de 2014 e 2015. O total da Amazônia Legal não foi ajustado porque o valor

Os estados também diferenciaram o tratamento dado aos ativos civis dos militares. No conjunto, os gastos com pessoal ativo civil foram decrescentes em 2015 e 2016, passando a ter pequeno crescimento a partir de 2017. Assim esse grupo em 2019 teve gastos 4,1% superiores ao apurado para 2014.

Já no pessoal ativo militar as evidências são de outra natureza. O conjunto dos estados da Amazônia Legal apresentou contínuo crescimento anual, alcançando 26,4% de crescimento real em 2019. Exceto em Rondônia, Pará e Amapá, foram identificados crescimentos expressivos com os Militares. No Maranhão o crescimento foi de 89,0%, em Roraima de 56,3%, no Mato Grosso de 52,9%, no Acre de 33,4% e no Amazonas de 25,0%.

Tabela 1.3.10

Evolução Percentual da Despesa com Pessoal Ativo Militar

Pessoal Militar Ativo						
UF	Evolução Percentual 2014 = 100%					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RO	100,0%	97,3%	99,7%	103,1%	102,1%	103,5%
AC	100,0%	92,6%	87,3%	111,6%	126,3%	133,4%
AM	100,0%	102,3%	102,5%	98,9%	107,2%	125,0%
RR*	100,0%	127,8%	147,3%	155,1%	156,3%	156,3%
PA	100,0%	106,6%	101,5%	101,4%	101,2%	87,4%
AP	100,0%	81,7%	70,9%	75,5%	81,1%	94,3%
TO	100,0%	93,0%	89,2%	105,4%	106,7%	115,1%
MA	100,0%	108,3%	128,1%	146,6%	178,0%	189,0%
MT	100,0%	116,2%	150,3%	157,4%	160,4%	152,9%
Amazônia Legal	100,0%	103,5%	109,5%	116,1%	123,4%	126,4%
SC	100,0%	99,0%	93,3%	93,0%	90,1%	84,4%
SP	100,0%	95,8%	90,0%	89,2%	85,6%	85,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

(*) O estado de Roraima não registrou informações em 2019 e, assim, utilizou-se como ajuste a despesa equivalente de 2018.

A situação observada na despesa com pessoal ativo militar na Amazônia Legal, difere da encontrado nos estados de Santa Catarina e São Paulo. Nesses dois estados é visível que ocorreu um controle desses gastos.

Três fatos são relevantes nesse contexto da despesa com pessoal: a) o crescimento da despesa não ocorre de forma concomitante com os indicadores sociais de desempenho, tanto é que há manifesta insatisfação da sociedade com os serviços ofertados; b) o crescimento dessas despesas compromete as margens futuras de discricionariedade na alocação dos recursos; c) esse contexto compromete iniciativas para dar eficiência e qualidade aos gastos.

As evidências encontradas sobre o investimento confirmam toda a racionalidade conservadora dos ajustes e da rigidez orçamentária. Dos R\$ 12,4 bilhões investidos em 2014, restaram R\$ 4,4 bilhões em 2019. Tendo o ano de 2014 como referência, a Amazônia Legal deixou de investir R\$ 34,1 bilhões no período 2015-2019.

Tabela 1.3.11
Redução Percentual dos Investimentos

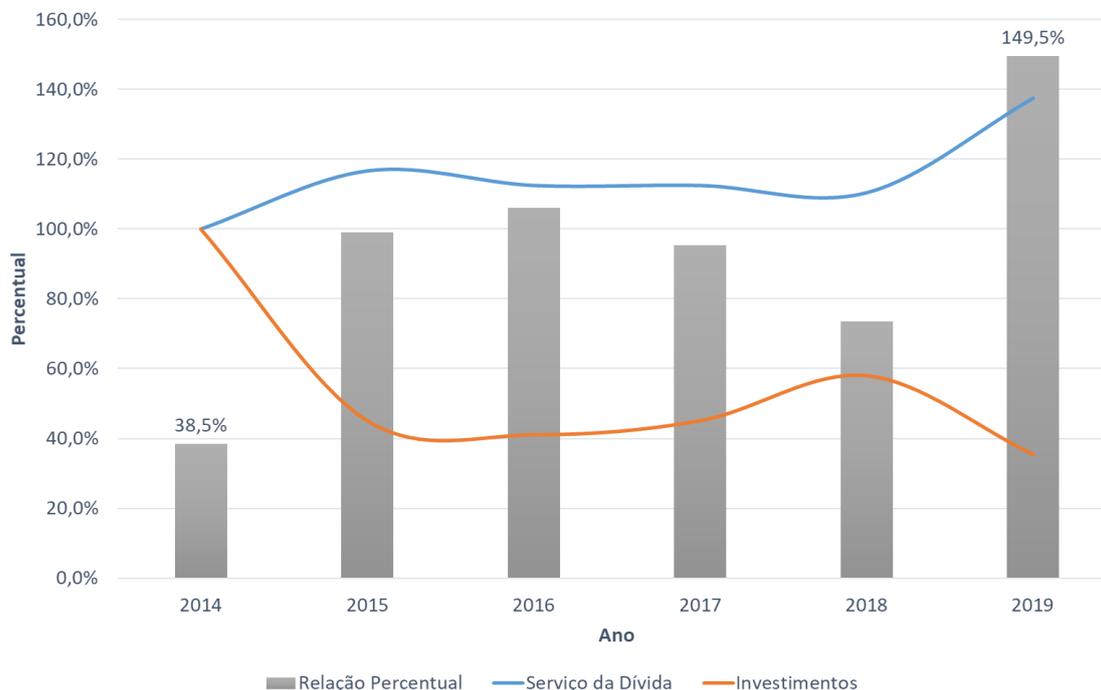
Investimentos						
UF	Redução Percentual 2019 = 100%					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RO	100,0%	-27,2%	-8,8%	2,9%	49,3%	-36,4%
AC	100,0%	-69,0%	-78,5%	-78,3%	-70,0%	-90,3%
AM	100,0%	-64,1%	-68,8%	-74,5%	-53,1%	-73,4%
RR*	100,0%	-65,1%	-73,1%	-68,7%	-79,8%	-79,8%
PA	100,0%	-17,4%	-46,7%	-38,5%	26,3%	-33,5%
AP	100,0%	-24,1%	-68,0%	-60,4%	-72,9%	-63,5%
TO	100,0%	-70,4%	-53,5%	-59,3%	-73,7%	-79,2%
MA	100,0%	-56,4%	-50,3%	-32,5%	-31,5%	-54,0%
MT	100,0%	-65,1%	-58,8%	-53,8%	-69,6%	-69,5%
Amazônia Legal	100,0%	-54,4%	-58,5%	-54,4%	-42,0%	-64,5%
SC	100,0%	-26,4%	-32,9%	-32,6%	-49,7%	-66,3%
SP	100,0%	-34,8%	-46,7%	-35,5%	-42,8%	-52,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

(*) O estado de Roraima não registrou informações em 2019 e, assim, utilizou-se como ajuste a despesa equivalente de 2018.

Por terem uma característica de alta discricionariedade, o corte dos investimentos faz parte do receituário conservador dos ajustes de curto prazo. Tanto é assim, que as evidências encontradas nos registros da Amazônia Legal se repetem em Santa Catarina e em São Paulo.

Gráfico 1.3.7
Relação Serviço da Dívida e Investimento



Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Os registros indicam que a redução nos investimentos fez com que os estados da Amazônia Legal passassem a depender mais recursos com o pagamento das suas dívidas do que com os investimentos. Em 2014 a despesa com a dívida representava 38,5% do valor investido, em 2019 essa relação passou a ser de 149,5%.

A análise das despesas dos estados da Amazônia Legal por categoria econômica aponta para as seguintes evidências:

- A qualidade do ajuste efetuado pelos estados segue o receituário conservador de inicialmente segurar as despesas com pessoal, reduzir as despesas correntes e cortar drasticamente os investimentos.
- Na recuperação da despesa se dá com uma rápida retomada do gasto com pessoal em detrimento das demais outras despesas correntes e do investimento.
- A maior parte dos estados privilegiou a despesa com pessoal militar, sendo observado elevados percentuais de crescimento dessas despesas.
- As despesas com pessoal inativo e pensionista cresceu numa velocidade muito maior do que o das despesas com pessoal ativo.

- A maior parte dos estados ainda conta com um bônus na relação entre as despesas com pessoal inativo e pensionista e o pessoal ativo.

A primeira e imediata recomendação de gestão é para que os estados implementem uma revisão dos seus planos atuariais e financeiros dos respectivos regimes previdenciários.

Também é recomendável uma gestão fiscal que possibilite um novo endividamento dos estados, com taxas sociais de retorno mais elevadas e considerando uma agenda econômica positiva. Mesmo que em volumes menores, o fator principal a ser gerido é a relação entre o prazo de retorno do investimento e o prazo de pagamento. A utilização de operações de crédito para investimentos produtivos e infraestrutura, inclusive com parcerias privadas, pode liberar margens para outros gastos.

Mais uma vez se reforça o necessário esforço para gerar ganhos de eficiência capazes de gerar novas margens para o investimento e prioridades de serviços dos governos.

2. Estados

2.1 Rondônia

2.1.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Rondônia em 2017 foi de R\$ 43,5 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017 a participação do estado no PIB brasileiro ampliou de 0,6% para 0,7%.

A Renda Domiciliar Per Capta de Rondônia em 2019 foi de R\$ 1.136,00. Tal renda foi 21,1% inferior à média brasileira, 41,6% inferior à de São Paulo e 35,8% inferior à de Santa Catarina. Ressalte-se que em 2014, a defasagem da renda domiciliar per capta de Rondônia em relação à do Brasil foi de 27,6%, evidenciando que no período 2014-2019 houve uma evolução da renda do estado em relação à nacional, apesar de continuar abaixo da média brasileira.

Tabela 2.1.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	8,2	18,2%	28,1%
2015	6,6	15,0%	27,8%
2016	6,6	14,9%	28,0%
2017	7,0	14,7%	27,4%
2018	7,2		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

De 2014 a 2018, o estado aparentemente atravessou um período de restrição fiscal. No entanto, a análise da despesa por categoria econômica evidenciou que, a partir de 2015, não foram contabilizados anualmente cerca de R\$ 1,1 bilhão relativos as transferências constitucionais e legais aos municípios. Dessa forma, o impacto da recessão econômica, em 2015 e 2016, teria sido de aproximadamente R\$ 400 milhões (5%). Em 2017 o estado já esteve muito próximo do nível de gastos de 2014 e o que foi ultrapassado em 2018.

Dessa forma, o estado teve que proceder ao ajustamento na alocação e execução orçamentária nos anos de 2015 e 2016. A qualidade desse ajuste foi limitada pela rigidez decorrente de

vinculações de receitas, despesas obrigatórias de caráter contínuo e pressões sociais legítimas, como a exercida sobre a segurança pública e o sistema carcerário.

2.1.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 2.1.2.1, as despesas com freios e contrapesos (20,1%), investimento social (42,9%) e gastos sociais (9,9%) têm uma natureza decisória diferenciada. Juntas, representaram 72,9% das despesas em 2018. Essa natureza decisória decorre de serem lastreadas em vinculações de receita – saúde e educação – despesas obrigatórias de caráter contínuo – previdência, assistência social, despesas de pessoal dos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público – e gastos rígidos com segurança pública e sistema prisional. Há de fato um aumento da participação de tais gastos quando se compara aos 66,5% da participação que tiveram em 2014, entretanto, esse acréscimo não decorreu de decisão formulada como prioridade de política pública, mas teve como fundamento a rigidez orçamentária.

Tabela 2.1.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	1.507,9	1.344,4	1.454,0	1.519,3	1.448,3	1.413,5
Investimento Social	3.448,1	3.308,5	3.010,9	3.116,2	3.097,2	2.989,1
Gasto Social	462,8	476,2	519,5	601,1	713,7	797,7
Investimento Sociedade	5,1	5,7	11,9	14,0	27,0	19,1
Infraestrutura Social	7,6	3,9	13,0	19,1	61,0	9,7
Economia	200,7	218,7	205,3	214,4	318,3	212,5
Logística	186,3	147,4	165,8	245,1	176,8	116,1
Gestão Ambiental	12,7	7,1	7,0	11,6	10,6	9,4
Ciência e Tecnologia	2,9	3,2	4,2	3,8	5,9	4,3
Administração	811,7	790,9	926,7	948,0	967,9	857,3
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	6.645,8	6.306,0	6.318,3	6.692,6	6.826,7	6.428,7
Encargos Especiais	1.507,0	285,7	285,5	303,2	392,2	446,6
Total	8.152,8	6.591,7	6.603,8	6.995,8	7.218,9	6.875,3

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.1.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	51,9%	51,9%	46,5%	46,5%
Gasto Social	22,7%	74,6%	22,0%	68,5%
Freios e Contrapesos	12,2%	86,8%	13,3%	81,8%
Administração	7,0%	93,8%	12,4%	94,2%
Logística	3,0%	96,8%	3,3%	97,5%
Economia	2,8%	99,6%	1,8%	99,3%
Infraestrutura Social	0,1%	99,7%	0,3%	99,6%
Investimento Sociedade	0,1%	99,8%	0,2%	99,8%
Gestão Ambiental	0,2%	100,0%	0,1%	99,9%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,1%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.1.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	89,2%	96,4%	100,8%	96,0%	93,7%
Investimento Social	100,0%	96,0%	87,3%	90,4%	89,8%	86,7%
Gasto Social	100,0%	102,9%	112,3%	129,9%	154,2%	172,4%
Investimento Sociedade	100,0%	111,8%	233,3%	274,5%	529,4%	374,5%
Infraestrutura Social	100,0%	51,3%	171,1%	251,3%	802,6%	127,6%
Economia	100,0%	109,0%	102,3%	106,8%	158,6%	105,9%
Logística	100,0%	79,1%	89,0%	131,6%	94,9%	62,3%
Gestão Ambiental	100,0%	55,9%	55,1%	91,3%	83,5%	74,0%
Ciência e Tecnologia	100,0%	110,3%	144,8%	131,0%	203,4%	148,3%
Administração	100,0%	97,4%	114,2%	116,8%	119,2%	105,6%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	94,9%	95,1%	100,7%	102,7%	96,7%
Encargos Especiais	100,0%	19,0%	18,9%	20,1%	26,0%	29,6%
Total	100,0%	80,9%	81,0%	85,8%	88,5%	84,3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

O investimento social teve comportamento diferenciado. Enquanto os gastos com saúde e educação foram mantidos ao longo do período, o estado reduziu o dispêndio com segurança pública numa média de R\$ 300,0 milhões anuais a partir de 2016. Considerando que em 2014 tais gastos foram da ordem de R\$ 1.146,0 milhões, a redução empreendida significou um decréscimo médio de 29,5%.

Já o gasto social teve crescimento ao longo de todo o período analisado. Isso decorreu em pressão exercida pelos gastos previdenciários. É notável a aceleração ocorrida a partir de 2017. Em 2018, o dispêndio de R\$ 713,7 milhões foi 54,2% superior ao de 2014.

A infraestrutura social nunca foi priorizada por Rondônia, apenas em 2018 foi observado um acréscimo nesse agregado, mas mesmo assim o gasto não alcançou 1% do total da despesa. Os gastos com transporte também se mantiveram estáveis no patamar de R\$ 170,0 milhões, exceto no ano de 2017 quando se observa uma elevação para R\$ 245,1 milhões.

A despesa com a função administração foi reduzida em 2015, a partir daí teve um crescimento contínuo. Esse crescimento fez com que paulatinamente a participação no total fosse ampliada, pressionando o ajuste das demais.

Dessa forma, Rondônia teve como política orçamentária reduzir os gastos com segurança pública, promovendo os ajustes nas demais funções não focalizadas nessa análise. A evolução dos gastos com freios e contrapesos, saúde e educação não foram objeto de qualquer alteração de política orçamentária. Enquanto isso, a pressão previdenciária fez crescer os gastos sociais e o estado ainda cresceu a despesa com administração.

O ajuste fiscal promovido pelo estado preservou os poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público, manteve o cumprimento dos gastos com educação e saúde e ampliou investimento em transporte em 2016.

2.1.3 Despesas por categoria econômica

A análise das despesas de Rondônia por categoria econômica ratifica as evidências encontradas quando da análise por funções de governo, todavia inconsistência na contabilização das transferências constitucionais e legais aos municípios, claramente derruba a argumentação de que o ajuste fiscal em Rondônia foi rigoroso. Os registros apontam que a partir de 2015 não foram contabilizados anualmente cerca de R\$ 1,1 bilhões nessas transferências. Assim, em 2017 Rondônia já teve uma execução orçamentária bem próxima do ocorrido em 2014. Em 2017 Rondônia ultrapassou o nível de gasto de 2014.

Essa constatação explica a razão do que é observado nos investimentos. Tais despesas foram de R\$ 391,7 milhões em 2014 e recuaram no período do ajuste efetuado em 2015 e 2016. A partir de 2017 passam por uma recomposição, atingindo em 2018 o valor de R\$ 584,7 milhões.

As despesas com pessoal e encargos sociais, que totalizaram R\$ 4,1 bilhões em 2014, se aparentemente se expandiram já a partir de 2016. Todavia, mais uma inconsistência de contabilização aponta que nos anos de 2014 e 2015 os gastos com pessoal inativo e pensionista não foi contabilizado, provavelmente foram contabilizados como “outras despesas correntes”. Corrigida a inconsistência o patamar dos gastos com pessoal é estável, sendo que o ano de 2018 aponta para um acréscimo de 3,3%. Todo o acréscimo se deu no pagamento de inativos e pensionistas.

2.1.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.1.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	25,4%	25,0%	25,3%	26,0%	25,2%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	99,5%	96,0%	99,6%	100,0%	99,2%
Aplicação Saúde (12%)	13,5%	14,5%	12,9%	14,7%	13,0%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que Rondônia cumpriu as obrigações constitucionais, todavia as aplicações em educação e saúde sempre estiveram muito próximas dos mínimos exigidos constitucionalmente. Confirmando a análise das funções governamentais, Rondônia não privilegiou tais políticas.

Em relação à educação, como é possível observar na Tabela 2.1.4.1, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foram aplicados, praticamente de forma exclusiva, em pessoal. Considerando-se que o funcionamento das escolas ainda demanda recursos substantivos, as aplicações em avanços da aprendizagem são relegadas a um terceiro plano.

Tabela 2.1.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	8,419.6	6,831.0	6,846.7	7,290.9	7,513.6	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
DESPESAS CORRENTES	7,839.0	6,405.1	6,348.3	6,737.0	6,765.8	93.1%	93.8%	92.7%	92.4%	90.0%
Pessoal e Encargos Sociais	4,095.4	3,951.3	4,393.8	4,621.0	4,638.4	48.6%	57.8%	64.2%	63.4%	61.7%
Pessoal Ativo Civil	3,094.0	2,989.9	2,943.5	2,946.1	2,940.0	36.7%	43.8%	43.0%	40.4%	39.1%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	3,041.1	2,949.0	2,915.1	2,906.5	2,892.9	36.1%	43.2%	42.6%	39.9%	38.5%
Contratação por Tempo Determinado	52.9	40.9	28.4	39.6	47.0	0.6%	0.6%	0.4%	0.5%	0.6%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	383.8	373.3	382.7	395.6	392.0	4.6%	5.5%	5.6%	5.4%	5.2%
Pessoal Inativo e Pensionista	21.8	8.3	416.5	558.2	665.4	0.3%	0.1%	6.1%	7.7%	8.9%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	16.1	4.4	327.1	455.0	557.8	0.2%	0.1%	4.8%	6.2%	7.4%
Pensões do RPPS e do Militar	5.7	4.0	89.4	103.3	107.6	0.1%	0.1%	1.3%	1.4%	1.4%
Juros e Encargos da Dívida	116.0	52.5	44.4	50.8	109.3	1.4%	0.8%	0.6%	0.7%	1.5%
Outras Despesas Correntes - ODC	3,627.6	2,401.3	1,910.2	2,065.2	2,018.1	43.1%	35.2%	27.9%	28.3%	26.9%
Transferências à União	79.2	101.9	94.6	82.4	4.4	0.9%	1.5%	1.4%	1.1%	0.1%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	1,152.5	0.0	0.0	0.0	0.0	13.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	2,395.9	2,299.4	1,815.6	1,982.9	2,013.8	28.5%	33.7%	26.5%	27.2%	26.8%
DESPESAS DE CAPITAL	580.7	425.9	498.3	553.9	747.8	6.9%	6.2%	7.3%	7.6%	10.0%
Investimentos	391.7	285.3	357.1	402.9	584.7	4.7%	4.2%	5.2%	5.5%	7.8%
Inversões Financeiras	4.6	2.4	3.4	5.3	6.5	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
Amortização da Dívida	184.4	138.3	137.8	145.7	156.5	2.2%	2.0%	2.0%	2.0%	2.1%
Serviço da Dívida	300.3	190.8	182.2	196.5	265.8	3.6%	2.8%	2.7%	2.7%	3.5%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	76.7%	66.9%	51.0%	48.8%	45.5%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	0.7%	0.3%	14.1%	18.9%	22.6%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	5.8%	5.3%	7.4%	8.0%	11.8%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	12.4%	12.5%	13.0%	13.4%	13.3%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	1.7%	1.4%	1.0%	1.4%	1.6%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

2.1.5 Indicações de atenção

Inicialmente cumpre destacar que a contabilização dos gastos efetuadas por Rondônia poderia ter levado a conclusões diferentes sobre a política orçamentária empreendida no período analisado. Assim, é recomendável que estado reveja seus procedimentos administrativos de forma a atender com integridade os princípios constitucionais de publicidade e transparência.

Sendo um estado onde o agronegócio é fator importante e que se encontra no limiar do fortalecimento do empreendedorismo privado, fato confirmado pelas informações da Tabela 2.1.2.1, o estado deve empreender a qualificação da sua gestão para aspectos regulatórios, além da qualidade dos serviços públicos. O tratamento dado à política de gestão ambiental e de ciência e tecnologia, associada à atenção dispensada à educação, não são compatíveis com o avanço social requerido pelo avanço econômico já atingido por Rondônia.

2.2 Acre

2.2.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB do Acre em 2017 foi de R\$ 14,2 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017 a participação do estado no PIB brasileiro foi de 0,2% em todo o período.

A Renda Domiciliar Per Capta do Acre em 2019 foi de R\$ 890,00. Tal renda foi 38,2% inferior à média brasileira, 54,3% inferior à de São Paulo e 49,7% inferior à de Santa Catarina. Ressalta-se que em 2014 a defasagem da renda domiciliar per capta do Acre em relação a do Brasil foi de 36,3%, evidenciando que, no período 2014-19, houve uma discreta deterioração da renda do estado em relação à nacional.

Tabela 2.2.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	7,2	40,0%	35,3%
2015	5,8	35,3%	36,5%
2016	5,5	35,5%	39,0%
2017	5,8	37,8%	40,4%
2018	6,1		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

De 2014 a 2018, o estado atravessou um período de restrição fiscal. A despesa alcançou o seu menor nível em 2016, quando recuou 23,6% em relação à 2014. Em 2018, o Acre ainda não tinha recuperado o nível dos gastos de 2014. Essa redução nas despesas se refletiu na sua proporcionalidade com o PIB, passando de 40,0% em 2014 para 37,8% em 2017.

Dessa forma, o estado teve que proceder ao ajustamento na alocação e execução orçamentária. A qualidade desse ajuste foi limitada pela rigidez, decorrente de vinculações de receitas, despesas obrigatórias de caráter contínuo e pressões sociais legítimas como a exercida sobre a segurança pública e o sistema carcerário.

2.2.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 2.2.2.1, as despesas com freios e contrapesos, investimento social e gastos sociais têm uma natureza decisória diferenciada e representaram 70,6% das despesas em 2018. Essa natureza decisória decorre de serem lastreadas em vinculações de receita – saúde e educação – despesas obrigatórias de caráter contínuo – previdência, assistência social, despesas de pessoal dos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público – e gastos rígidos com segurança pública e sistema prisional. Há de fato um aumento da participação de tais gastos, quando se compara aos 56,2% da participação que tiveram em 2014. Entretanto, esse acréscimo não decorreu de decisão formulada como prioridade de política pública, mas teve como fundamento a rigidez orçamentária.

O investimento social, fortemente relacionado com a vinculação de receita nas áreas de saúde e educação, acompanharam o movimento geral da receita e da despesa, recuperando-se em 2018. Contudo, como pode ser observado Tabela 2.2.2.1, a participação desses gastos no total é sempre crescente. Tal evidência também é visível em freios e contrapesos e no gasto social.

Tabela 2.2.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	667,0	627,3	655,1	641,9	686,3	650,6
Investimento Social	2.900,8	2.585,6	2.518,8	2.747,9	2.991,5	2.892,7
Gasto Social	489,6	489,7	504,0	589,8	621,7	715,5
Investimento Sociedade	62,2	38,4	36,3	34,1	37,5	22,7
Infraestrutura Social	624,7	380,8	232,8	207,8	280,5	174,9
Economia	196,8	251,9	222,9	227,0	334,6	225,5
Logística	336,3	147,4	110,6	85,3	74,0	45,6
Gestão Ambiental	114,5	66,5	60,7	62,4	70,7	36,4
Ciência e Tecnologia	43,6	34,0	30,0	28,9	27,5	21,6
Administração	923,5	286,1	297,1	316,5	308,2	241,8
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	6.359,0	4.907,7	4.668,3	4.941,6	5.432,5	5.027,3
Encargos Especiais	821,0	935,3	911,1	974,0	868,6	1.006,3
Total	7.180,0	5.843,0	5.579,4	5.915,6	6.301,1	6.033,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.2.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	45,6%	45,6%	57,5%	57,5%
Gasto Social	7,7%	53,3%	14,2%	71,7%
Freios e Contrapesos	10,5%	63,8%	12,9%	84,6%
Administração	14,5%	78,3%	4,8%	89,4%
Economia	3,1%	81,4%	4,5%	93,9%
Infraestrutura Social	9,8%	91,2%	3,5%	97,4%
Logística	5,3%	96,5%	0,9%	98,3%
Gestão Ambiental	1,8%	98,3%	0,7%	99,0%
Investimento Sociedade	1,0%	99,3%	0,5%	99,5%
Ciência e Tecnologia	0,7%	100,0%	0,4%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.2.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	94,0%	98,2%	96,2%	102,9%	97,5%
Investimento Social	100,0%	89,1%	86,8%	94,7%	103,1%	99,7%
Gasto Social	100,0%	100,0%	102,9%	120,5%	127,0%	146,1%
Investimento Sociedade	100,0%	61,7%	58,4%	54,8%	60,3%	36,5%
Infraestrutura Social	100,0%	61,0%	37,3%	33,3%	44,9%	28,0%
Economia	100,0%	128,0%	113,3%	115,3%	170,0%	114,6%
Logística	100,0%	43,8%	32,9%	25,4%	22,0%	13,6%
Gestão Ambiental	100,0%	58,1%	53,0%	54,5%	61,7%	31,8%
Ciência e Tecnologia	100,0%	78,0%	68,8%	66,3%	63,1%	49,5%
Administração	100,0%	31,0%	32,2%	34,3%	33,4%	26,2%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	77,2%	73,4%	77,7%	85,4%	79,1%
Encargos Especiais	100,0%	113,9%	111,0%	118,6%	105,8%	122,6%
Total	100,0%	81,4%	77,7%	82,4%	87,8%	84,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Em compensação, é perceptível o ajuste nos investimentos capazes de alavancar o desenvolvimento econômico e social do estado. A infraestrutura social – saneamento, habitação e urbanismo – teve os investimentos reduzidos de R\$ 624,7 milhões em 2014 para R\$ 207,8 milhões em 2017, com discreta recuperação em 2018. Os gastos com gestão ambiental, no período de 2014 a 2017, foram reduzidos em 45,5% e os com ciência e tecnologia, em 33,7%. Complementando esses itens, em transporte o gasto foi reduzido em 80,6%, de 2014 a 2018. Em administração, as despesas foram reduzidas a 1/3 das registradas em 2014.

Sob essa ótica de avaliação, o estado promoveu ajustamentos incrementais nas despesas com forte rigidez orçamentária, sacrificando, dessa forma, as demais funções de governo.

2.2.3 Despesas por categoria econômica

A análise das despesas do Acre, por categoria econômica, ratifica as evidências encontradas quando da análise por funções de governo. A medida que o ajuste fiscal prosseguiu, o investimento é reduzido e a precarização dos serviços é observada no comportamento das outras despesas correntes e na compressão inicial das despesas de pessoal. Quando tem início a recuperação do patamar de gastos, as despesas com pessoal e as outras despesas correntes rapidamente se elevam, enquanto o investimento tem um processo de retomada mais lento.

Os investimentos no Acre, em valores corrigidos, foram de R\$ 1.399,7 milhões em 2014, recuaram para R\$ 301,1 milhões em 2016 e alcançaram R\$ 419,4 milhões em 2018. Tendo 2014 como parâmetro, o estado deixou de investir aproximadamente R\$ 4,0 bilhões, considerando as perdas em 2015 (R\$ 966,3 milhões), 2016 (R\$ 1.098,6 milhões), 2017 (R\$ 1.095,9 milhões) e 2018 (R\$ 980,3 milhões). No período 2016-2018, os investimentos foram inferiores aos valores despendidos com o serviço da dívida.

A despesa com pessoal e encargos sociais totalizou R\$ 3,1 bilhões em 2014 e R\$ 4,1 bilhões em 2018. Assim, constata-se um acréscimo de R\$ 1,0 bilhão nessas despesas. Contudo, cabe registrar que nos anos de 2014 e 2015, as despesas com pessoal inativo e pensionista não foram corretamente contabilizadas, o que reduziria esse acréscimo para aproximadamente R\$0,7 bilhão.

O gasto com pessoal ativo foi estável, mas no caso dos inativos e pensionistas, apesar das inconsistências observadas nos anos de 2014 e 2015, houve um crescimento explosivo em 2017 e 2018, de, respectivamente, 18,7% e 31,0%, tendo 2016 como parâmetro. Tal fato pode ser evidenciado na avaliação da relação entre pessoal inativo e pensionista e pessoal ativo, a qual já alcançou 44,3% em 2018.

Tabela 2.2.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	7,570.6	6,149.5	5,955.5	6,476.3	6,805.5	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
DESPESAS CORRENTES	5,882.5	5,399.6	5,332.2	5,829.8	6,136.1	77.7%	87.8%	89.5%	90.0%	90.2%
Pessoal e Encargos Sociais	3,106.7	2,894.2	3,470.7	3,580.1	4,196.8	41.0%	47.1%	58.3%	55.3%	61.7%
Pessoal Ativo Civil	2,274.7	2,107.6	2,023.1	2,092.8	2,167.7	30.0%	34.3%	34.0%	32.3%	31.9%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1,994.1	1,868.5	1,785.2	1,838.4	1,887.2	26.3%	30.4%	30.0%	28.4%	27.7%
Contratação por Tempo Determinado	280.6	239.1	237.9	254.4	280.5	3.7%	3.9%	4.0%	3.9%	4.1%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	218.5	202.3	190.8	243.9	276.0	2.9%	3.3%	3.2%	3.8%	4.1%
Pessoal Inativo e Pensionista	83.1	77.2	733.2	870.4	960.7	1.1%	1.3%	12.3%	13.4%	14.1%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	51.7	46.6	621.4	747.5	831.2	0.7%	0.8%	10.4%	11.5%	12.2%
Pensões do RPPS e do Militar	31.4	30.6	111.8	122.9	129.5	0.4%	0.5%	1.9%	1.9%	1.9%
Juros e Encargos da Dívida	204.0	223.7	201.5	185.1	187.5	2.7%	3.6%	3.4%	2.9%	2.8%
Outras Despesas Correntes - ODC	2,571.8	2,281.7	1,660.1	2,064.6	1,751.9	34.0%	37.1%	27.9%	31.9%	25.7%
Transferências à União	0.9	1.1	0.8	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	329.7	328.1	319.7	359.0	407.4	4.4%	5.3%	5.4%	5.5%	6.0%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	2,241.0	1,952.4	1,339.5	1,705.6	1,344.5	29.6%	31.7%	22.5%	26.3%	19.8%
DESPESAS DE CAPITAL	1,688.1	749.9	623.3	646.6	669.3	22.3%	12.2%	10.5%	10.0%	9.8%
Investimentos	1,399.7	433.4	301.1	303.8	419.4	18.5%	7.0%	5.1%	4.7%	6.2%
Inversões Financeiras	0.7	5.0	4.4	5.3	5.7	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Amortização da Dívida	287.8	311.5	317.9	337.5	244.3	3.8%	5.1%	5.3%	5.2%	3.6%
Serviço da Dívida	491.8	535.2	519.3	522.6	431.8	6.5%	8.7%	8.7%	8.1%	6.3%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	35.1%	123.5%	172.5%	172.0%	103.0%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	3.7%	3.7%	36.2%	41.6%	44.3%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	28.9%	9.9%	8.2%	7.3%	10.7%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	9.6%	9.6%	9.4%	11.7%	12.7%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	14.1%	12.8%	13.3%	13.8%	14.9%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

A despeito da rápida elevação, essa diferença ainda se constitui em um bônus previdenciário que deve ser mantido pelo estado. Para tanto é necessário priorizar os esforços para efetuar as avaliações atuárias do regime de previdência próprio dos servidores, atualizar a legislação e ter uma estratégia clara de equilíbrio atuarial e financeiro.

A contabilização da categoria “outras despesas correntes”, aponta forte redução a partir de 2015, quando a despesa passou de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 1,6 bilhão em 2016. Em 2017, o gasto se eleva novamente para próximo do patamar de 2015, caindo para R\$ 1,7 bilhão em 2018. Essa inconstância pode ser reveladora de que o ajuste nessa categoria não foi estrutural, sendo uma representação de um represamento comprometedor dos serviços públicos.

Assim, a análise por categoria econômica confirma o entendimento que o Acre seguiu um comportamento conservador na execução dos ajustes orçamentárias e quando da retomada do patamar dos gastos.

2.2.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.2.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	26,9%	25,0%	25,4%	29,1%	24,8%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	98,1%	94,8%	100,0%	100,0%	99,4%
Aplicação Saúde (12%)	17,3%	15,4%	14,2%	15,0%	14,2%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que o Acre cumpriu as obrigações constitucionais, exceto com a educação no ano de 2018. No entanto, em 2017, há o registro de uma elevação em educação. Por sua vez, os dispêndios com saúde foram sistematicamente reduzidos de 2014 a 2018.

Ademais, observa-se que o Acre despense praticamente todo o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com o a remuneração dos profissionais da educação básica.

2.2.5 Indicações de atenção

O Acre desenvolveu toda uma cultura voltada ao desenvolvimento sustentável e à gestão ambiental. Entretanto, a análise revelou que no período recessivo, o investimento em gestão ambiental foi sacrificado. Tal fato evidencia o caráter conservador da política orçamentária adotada no estado.

Essa confirmação pode ser constatada também quando se avalia os percentuais de participação no agregado da despesa, onde se observa um crescimento paulatino das despesas com forte rigidez orçamentária, a manutenção do patamar em gestão ambiental e ciência e tecnologia, bem como a redução na participação do transporte.

Dessa maneira, no período analisado para o estado, não há achados que possam ser atribuídos há uma inflexão na construção e implementação de políticas públicas com implicações na alocação dos recursos públicos. A forte representação da despesa do estado no PIB e a participação da administração no valor agregado, atestam a necessidade da implementação de políticas públicas que fortaleçam o empreendedorismo privado.

No passado recente, foi planejada uma saída para o Oceano Pacífico aos portos profundos do Peru, que poderia representar uma alternativa para a exportação da produção do agronegócio de Rondônia e do Mato Grosso, além de uma possível ligação com a rodovia Pan Americana. Todavia, tal iniciativa requer elevados investimentos do Brasil e do Peru.

Assim, a gestão acreana deve tirar proveito da cultura ambiental já desenvolvida, atraindo investimentos em produção de maior valor agregado, o que requer necessariamente maior prioridade em educação e ciência e tecnologia. Mercados e rotas de escoamento de produção precisam ser identificados e planejados. Mesmo com dificuldades de acesso menores das observadas no Amazonas, também é necessário empreender resolutividade aos serviços públicos no interior.

2.3 Amazonas

2.3.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB do Amazonas em 2017 foi de R\$ 93,2 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017 a participação do estado no PIB brasileiro recuou de 1,6% para 1,4%.

A Renda Domiciliar *Per Capta* do Amazonas em 2019 foi de R\$ 842,00. Tal renda foi 41,5% inferior à média brasileira, 56,7% inferior à de São Paulo e 52,4% inferior à de Santa Catarina. Ressalte-se que em 2014 a defasagem da renda domiciliar *per capita* do Amazonas em relação à do Brasil foi de 29,8%, evidenciando que no período 2014-19 houve uma deterioração da renda do estado em relação à nacional.

Tabela 2.3.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	19,2	16,8%	19,6%
2015	16,4	15,8%	20,0%
2016	15,6	15,6%	20,0%
2017	15,3	15,1%	20,8%
2018	17,1		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

De 2014 a 2018 o estado atravessou um período de restrição fiscal. A despesa alcançou o seu menor nível em 2017, quando recuou 20,3% em relação à 2014. Em 2018, o Amazonas ainda não tinha recuperado o nível dos gastos de 2014. Essa redução nas despesas se refletiu em sua participação no PIB de 16,8% em 2014 para 15,1% em 2017. Dessa forma, o estado teve que proceder ao ajustamento na alocação e execução orçamentária. A qualidade desse ajuste foi limitada pela rigidez decorrente de vinculações de receitas, despesas obrigatórias de caráter contínuo e pressões sociais legítimas, como a exercida sobre a segurança pública e o sistema carcerário.

Em decorrência do *cluster* tecnológico da Zona Franca de Manaus e dos incentivos fiscais constitucionalmente concedidos, o estado dispõe de capacidade para captar investimentos

industriais focados em tecnologia. Todavia, isso se dá de forma concentrada em Manaus, que acumula aproximadamente 52% da população estadual. Mesmo assim, essa capacidade esbarra na exigência de mão-de-obra qualificada e na volatilidade do câmbio.

Por não contar com uma ligação rodoviária com o Brasil e com grande parte dos seus municípios⁸, bem como considerando a sua área, a gestão dos serviços públicos estaduais deve ser voltada à promoção da resolutividade dos serviços locais, pelo menos estruturados em polos regionais. Entretanto, a pandemia do COVID 19 revelou que o Amazonas não possuía um único leito de UTI fora da sua capital, um indicador de que essa resolutividade não foi perseguida ao longo dos anos pelas gestões.

Numa economia de desigualdades até na distribuição populacional, o setor público passa a ser referência também como empregador, inclusive pela qualificação exigida pelas áreas de saúde, educação e segurança pública. Concentrar esses gastos em um único ponto também significa uma trava ao desenvolvimento social dos demais territórios.

Todas essas características determinam que a máquina estadual possua uma qualificação diferenciada e orientada para o desenvolvimento territorial. Pelas características ambientais, isso seria possível com a incorporação de produtos e serviços de alto valor agregado, dependentes de investimento maciço em educação e ciência e tecnologia para a exploração da biodiversidade lá existente. Até mesmo a exploração de serviços florestais e ambientais dependem desses investimentos.

2.3.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 2.3.2.1, as despesas com freios e contrapesos, investimento social e gastos sociais têm uma natureza decisória diferenciada. Representaram 65,4% das despesas em 2018. Essa natureza decisória decorre de serem lastreadas em vinculações de receita – saúde e educação – despesas obrigatórias de caráter contínuo – previdência, assistência social, despesas de pessoal dos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público – e gastos rígidos com segurança pública e sistema prisional.

Há de fato um aumento da participação de tais gastos quando se compara aos 59,7% da participação que tiveram em 2014. Entretanto, esse acréscimo não decorreu de decisão formulada como prioridade de política pública, mas teve como fundamento a rigidez orçamentária dos gastos.

⁸ O Amazonas é o único estado da Amazônia Legal que não dispõe de ligação rodoviária e/ou ferroviária do as demais unidades da federação.

Tanto é assim que o investimento social, com forte vinculação de receita, é reduzido sistematicamente a partir de 2014.

Tabela 2.3.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	1.578,8	627,3	655,1	641,9	686,3	650,6
Investimento Social	8.230,6	7.714,6	7.414,4	7.043,0	7.678,3	8.089,1
Gasto Social	1.677,1	1.608,5	1.647,0	1.671,5	1.811,0	2.192,3
Investimento Sociedade	559,7	208,7	155,0	146,9	186,7	200,5
Infraestrutura Social	1.505,8	541,0	504,8	373,9	842,6	288,5
Economia	384,3	215,1	218,9	206,4	344,6	185,3
Logística	432,6	133,2	95,4	147,1	131,6	211,2
Gestão Ambiental	85,2	43,2	45,1	42,4	41,7	41,6
Ciência e Tecnologia	125,8	93,5	66,3	42,4	69,0	55,3
Administração	846,8	655,6	665,5	515,7	486,4	580,5
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	15.426,7	11.840,7	11.467,5	10.831,2	12.278,2	12.494,9
Encargos Especiais	3.794,6	3.590,2	3.249,7	3.472,9	3.716,0	3.942,7
Total	19.221,3	15.430,9	14.717,2	14.304,1	15.994,2	16.437,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.3.2.2
Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	53,4%	53,4%	64,7%	64,7%
Gasto Social	10,9%	64,3%	17,5%	82,2%
Freios e Contrapesos	10,2%	74,5%	5,2%	87,4%
Administração	5,5%	80,0%	4,6%	92,0%
Infraestrutura Social	9,8%	89,8%	2,3%	94,3%
Logística	2,8%	92,6%	1,7%	96,0%
Investimento Sociedade	3,6%	96,2%	1,6%	97,6%
Economia	2,5%	98,7%	1,5%	99,1%
Ciência e Tecnologia	0,8%	99,5%	0,4%	99,5%
Gestão Ambiental	0,6%	100,0%	0,3%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.3.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	39,7%	41,5%	40,7%	43,5%	41,2%
Investimento Social	100,0%	93,7%	90,1%	85,6%	93,3%	98,3%
Gasto Social	100,0%	95,9%	98,2%	99,7%	108,0%	130,7%
Investimento Sociedade	100,0%	37,3%	27,7%	26,2%	33,4%	35,8%
Infraestrutura Social	100,0%	35,9%	33,5%	24,8%	56,0%	19,2%
Economia	100,0%	56,0%	57,0%	53,7%	89,7%	48,2%
Logística	100,0%	30,8%	22,1%	34,0%	30,4%	48,8%
Gestão Ambiental	100,0%	50,7%	52,9%	49,8%	48,9%	48,8%
Ciência e Tecnologia	100,0%	74,3%	52,7%	33,7%	54,8%	44,0%
Administração	100,0%	77,4%	78,6%	60,9%	57,4%	68,6%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	76,8%	74,3%	70,2%	79,6%	81,0%
Encargos Especiais	100,0%	94,6%	85,6%	91,5%	97,9%	103,9%
Total	100,0%	80,3%	76,6%	74,4%	83,2%	85,5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Em compensação, é perceptível o ajuste nos investimentos capazes de alavancar o desenvolvimento econômico e social do estado. A infraestrutura social – saneamento, habitação e urbanismo – teve os investimentos reduzidos de R\$ 1.505,9 milhões, em 2014, para R\$ 373,9 milhões em 2017, com discreta recuperação em 2018. Os gastos com gestão ambiental foram reduzidos em 50% e os com ciência e tecnologia em 45%. Complementando a redução de investimentos, os gastos com transporte caíram 65% entre 2014 e 2018. Além disso, a redução dos gastos com Administração de R\$ 846,8 milhões em 2014 para R\$ 486,4 milhões em 2018 complementa esse cenário.

Com esses componentes, depreende-se que o Amazonas seguiu o receituário padrão de ajustamento fiscal de curto prazo: a) corte e/ou cancelamento dos investimentos estruturais; b) precarização dos serviços sociais com redução do investimento social; c) postergação e redução dos gastos administrativos que sucateiam o patrimônio e a máquina pública.

2.3.3 Despesas por categoria econômica

A análise das despesas do Amazonas por categoria econômica ratifica as evidências encontradas quando da análise por funções de governo. A medida que o ajuste fiscal prossegue, o investimento é reduzido, a precarização dos serviços é observada no comportamento das outras despesas

correntes e na compressão das despesas de pessoal. Quando tem início a recuperação do patamar de gastos, as despesas com pessoal e as outras despesas correntes rapidamente se elevam, enquanto o investimento tem um processo de retomada mais lento.

Os investimentos do Amazonas foram de R\$ 2.552,6 milhões em 2014, recuaram para R\$ 642,3 milhões em 2017 e alcançaram R\$ 1.183,6 milhões em 2018. Tendo 2014 como parâmetro, o estado deixou de investir, no período 2015-18, R\$ 6,4 bilhões. Em 2017, os investimentos chegaram a ser inferiores aos valores despendidos com o serviço da dívida.

As despesas com pessoal e encargos sociais totalizaram R\$ 7,9 bilhões em 2014. Foram comprimidas a partir de 2015 até 2017 na média de R\$ 7,7 bilhões. Em 2018, com a discreta recuperação dos gastos, a despesa de pessoal foi descomprimida alcançando R\$ 8,1 bilhões.

O estado ainda despense mais com pessoal ativo do que com inativos e pensionistas. A relação entre as despesas com inativos e pensionistas e o pessoal ativo tem aumentado de forma consistente passando do patamar de 42,3% em 2014 para 47,2% em 2018. Apesar dessa rápida elevação, essa diferença ainda se constitui em um bônus previdenciário que deve ser aproveitado pelo estado. Para tanto, é necessário priorizar os esforços para efetuar as avaliações atuariais do regime de previdência próprio dos servidores, atualizar a legislação e ter uma estratégia clara de equilíbrio atuarial e financeiro.

A precarização dos serviços ofertados pode ser constatada nos patamares das outras despesas correntes. De R\$ 8,5 bilhões em 2014 passaram a R\$ 6,8 bilhões em 2017. Tais despesas são diuturnamente confundidas com despesas administrativas de funcionamento da máquina pública. Todavia, elas concentram as contratações dos serviços de saúde, os gastos assistenciais, o custeio do sistema educacional e de segurança pública.

É evidente que uma melhor eficiência pode e deve ser buscada, porém, deve ser alcançada com a lógica da eficiência, relação entre produto e insumo, com a incorporação de avanços tecnológicos que tornem permanentes esses ganhos. Tal tarefa deve ser uma constante e não decorrente de um aperto fiscal que gera cortes indiscriminados, possíveis promotores da precarização dos serviços públicos.

Ademais, cabe destacar a elevação da despesa com inversões financeiras ocorrida em 2017. Investigação mais rigorosa identificou que a maior parte desse gasto se deu para honrar garantia ou aval. Tal tipo de despesa é incomum e decorre, geralmente, do descontrole no pagamento de dívidas.

Tabela 2.3.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	19.722,9	16.976,1	16.757,4	15.930,1	17.804,8	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	16.742,3	15.542,5	15.265,1	14.790,9	16.108,8	84,9%	91,6%	91,1%	92,8%	90,5%
Pessoal e Encargos Sociais	7.914,2	7.675,6	7.407,9	7.670,4	8.143,7	40,1%	45,2%	44,2%	48,2%	45,7%
Pessoal Ativo Civil	4.014,3	4.238,7	3.930,3	4.080,3	4.195,6	20,4%	25,0%	23,5%	25,6%	23,6%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	3.969,1	3.707,5	3.583,2	3.836,2	3.949,5	20,1%	21,8%	21,4%	24,1%	22,2%
Contratação por Tempo Determinado	45,2	531,3	347,0	244,1	246,1	0,2%	3,1%	2,1%	1,5%	1,4%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	777,4	795,0	796,6	768,7	833,3	3,9%	4,7%	4,8%	4,8%	4,7%
Pessoal Inativo e Pensionista	1.696,7	1.699,8	1.763,2	1.843,5	1.980,3	8,6%	10,0%	10,5%	11,6%	11,1%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	1.278,2	1.279,9	1.340,7	1.404,8	1.532,8	6,5%	7,5%	8,0%	8,8%	8,6%
Pensões do RPPS e do Militar	418,5	419,9	422,5	438,6	447,5	2,1%	2,5%	2,5%	2,8%	2,5%
Juros e Encargos da Dívida	339,7	390,5	384,9	355,7	331,1	1,7%	2,3%	2,3%	2,2%	1,9%
Outras Despesas Correntes - ODC	8.488,4	7.476,4	7.472,2	6.764,8	7.634,0	43,0%	44,0%	44,6%	42,5%	42,9%
Transferências à União	24,6	14,0	2,3	-	1,3	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	2.823,5	2.462,3	2.189,6	2.440,7	2.639,2	14,3%	14,5%	13,1%	15,3%	14,8%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	45,1	29,3	37,0	26,4	27,6	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	5.595,3	4.970,8	5.243,3	4.297,7	4.965,9	28,4%	29,3%	31,3%	27,0%	27,9%
DESPESAS DE CAPITAL	2.980,6	1.433,6	1.492,3	1.139,2	1.696,0	15,1%	8,4%	8,9%	7,2%	9,5%
Investimentos	2.522,6	906,3	927,0	642,3	1.183,6	12,8%	5,3%	5,5%	4,0%	6,6%
Inversões Financeiras	20,8	61,9	116,1	28,1	2,3	0,1%	0,4%	0,7%	0,2%	0,0%
Amortização da Dívida	437,2	465,4	449,3	468,7	510,1	2,2%	2,7%	2,7%	2,9%	2,9%
Serviço da Dívida	776,9	855,9	834,2	824,4	841,2	3,9%	5,0%	5,0%	5,2%	4,7%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	30,8%	94,4%	90,0%	128,3%	71,1%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	42,3%	40,1%	44,9%	45,2%	47,2%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	20,2%	7,7%	8,1%	5,9%	10,0%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	19,4%	18,8%	20,3%	18,8%	19,9%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	1,1%	14,3%	9,7%	6,4%	6,2%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

2.3.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.3.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	28,1%	28,5%	26,8%	25,0%	25,0%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	100,0%	99,9%	94,9%	100,0%	99,8%
Aplicação Saúde (12%)	22,2%	20,8%	22,3%	17,8%	19,4%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que o Amazonas cumpriu as obrigações constitucionais, todavia, as aplicações em educação e saúde foram paulatinamente reduzidas.

As aplicações em ações e serviços públicos de saúde se destacam por estarem situadas em um patamar bastante superior ao mínimo constitucional estabelecido. Enquanto São Paulo aplicou 12,5% em 2014, o Amazonas aplicou 22,2%. Em 2018, as aplicações de São Paulo e Amazonas foram de 13,4% e 19,4%, respectivamente. Mesmo assim, as graves proporções da pandemia do COVID-19 demonstraram a fragilidade do sistema de saúde do estado do Amazonas. Tal fato pode estar relacionado à concentração de serviços na capital e à gestão.

Em relação à educação, como é possível observar na Tabela 2.3.4.1, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foram aplicados, praticamente de forma exclusiva, em pessoal. Considerando-se que o funcionamento das escolas ainda demanda recursos substantivos, as aplicações em avanços da aprendizagem são relegadas a um terceiro plano.

2.3.5 Indicações de atenção

Admitindo as limitações de um trabalho distanciado do *locus*, o cenário e as análises da despesa possibilitam delinear direções que podem qualificar a gestão e o gasto do Amazonas.

Inicialmente, é recomendável que o estudo se qualifique para ter um planejamento territorial que, reconhecendo o isolamento de grande parte da população, propicie resolutividade aos serviços públicos locais, possivelmente estruturados em rede. Pelas suas dimensões, o Amazonas requer uma gestão completamente diferenciada que fortaleça autonomias, qualifique gestores locais e adote tecnologias de comunicação que possibilite uma coordenação adequada.

Também é preciso reconhecer que não há espaço no Amazonas para o desenvolvimento agrícola e industrial tradicionais. Assim, o esforço de desenvolvimento deve se voltar para produtos e serviços de alto valor agregado, o que implica na priorização de investimentos em educação e ciência e tecnologia. É preciso ter clareza que mesmo a exploração do potencial da biodiversidade e do ecoturismo dependem de investimentos nesses dois campos de política. Destacamos que já há no estado, institutos capazes de, devidamente adensados, serem utilizados como elementos catalisadores desse processo.

A gestão ambiental, relegada em 2018 a meros 0,2% do total dos dispêndios, demonstra que a prioridade adotada é completamente incompatível com a atenção internacional que o tema detém. Em parte, isso decorre da miopia do federalismo brasileiro, onde a União garante os entes subnacionais e não o oposto.

A gestão ambiental no Amazonas tem o potencial de movimentar uma nova economia. É necessário investimento de alta tecnologia de monitoramento, alta biotecnologia para a exploração adequada do bioma, capacitação profissional adequada para que os nativos possam exercer as atividades de preservação e fiscalização, investimento em tecnologia e meios de combate à queimadas, identificação e enfrentamento das ações de desmatamento. Não é possível imaginar o impacto que pesquisas para identificar e qualificar geneticamente a flora e a fauna poderão trazer, mas somente o impacto que o funcionamento de estruturas voltadas para tal fim, já seriam o suficiente para alavancar uma nova economia do conhecimento amazônico.

No passado recente, circularam nacionalmente inúmeras notícias de corrupção no Amazonas envolvendo várias áreas, inclusive a de saúde. Tal fato é um sintoma da fragilidade da institucionalização dos elementos de governança pública, *compliance*, de transparência e do monitoramento e controle social.

2.4 Roraima

2.4.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Roraima em 2017 foi de R\$ 12,1 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017 a participação do estado no PIB brasileiro não se modificou, permanecendo em 0,2%.

A Renda Domiciliar Per Capta de Roraima em 2019 foi de R\$ 1.044,0. Tal renda foi 27,4% inferior à média brasileira, 46,4% inferior à de São Paulo e 41,0% inferior à de Santa Catarina. Ressalta-se que em 2014, a defasagem da renda domiciliar per capta de Roraima em relação à do Brasil foi de 17,2%, evidenciando que, no período 2014-2019, houve uma deterioração acelerada da renda do estado em relação à nacional.

Tabela 2.4.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	3,3	25,8%	45,8%
2015	3,1	25,5%	48,3%
2016	3,6	30,0%	49,1%
2017	3,9	29,8%	49,5%
2018	3,2		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Foi verificado que nos anos de 2014 e 2015 ocorreram deficiências na contabilização que reduziram o real volume dos dispêndios em torno de R\$ 600,0 milhões anuais. No exercício de 2018 também foi constatada deficiência de contabilização. Somente nas transferências constitucionais e legais aos municípios essa diferença é superior a R\$ 250,0 milhões.

Roraima foi o estado que apresentou a maior quantidade de inconsistências na contabilização das despesas. Tal fato prejudicou sobremaneira a análise e sugere que é urgente uma revisão dos procedimentos administrativos do estado, pois tais inconsistências podem vir a ser interpretadas como negligência no cumprimento dos princípios constitucionais e legais de publicidade e transparência.

De acordo com a Tabela 2.4.1.1, de 2014 a 2018, o estado aparentemente não atravessou um período de forte restrição fiscal. Considerado um ajuste de R\$ 530,0 milhões em 2014 e 2015, o menor nível de dispêndio ocorreu em 2016 correspondente a uma redução 8,3% em relação a 2014. Em 2018, Roraima teve um o nível do gasto ligeiramente inferior ao de 2014, considerado um ajuste de R\$ 550,0 milhões na categoria “outras despesas correntes.

2.4.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 2.4.2.1, as despesas com freios e contrapesos, se elevam substancialmente a partir de 2016. Ocorre que em 2014 e 2015, a despesa com a função legislativa não foi corretamente contabilizada, enquanto a função judiciária nem contabilizada foi. Essas inconsistências de contabilização alcançam aproximadamente R\$ 530 milhões anuais. Dessa forma, os dispêndios se elevaram paulatinamente em todos os anos. Em 2018 a despesa foi aproximadamente 11% superior ao valor ajustado de 2014,

O investimento social variou de acordo com a vinculação das receitas e rigidez dos gastos. Contudo, em 2018 foi registrada uma forte redução dos gastos com educação, fato inclusive confirmado pelo não cumprimento da aplicação mínima prevista na Constituição Federal.

Em compensação, a análise evidenciou um constante crescimento dos dispêndios com saúde. Considerando 2014 como referência, Roraima dispendeu R\$ 704,0 milhões adicionais com saúde no período 2015-18. No ano de 2018 o investimento em saúde foi 46% superior ao de 2014.

Comportamento semelhante foi observado em segurança pública. Considerando 2014 como referência, Roraima dispendeu R\$ 273,0 milhões adicionais com segurança pública no período 2015-18. No ano de 2018 o investimento em segurança pública foi 23% superior ao de 2014.

Exceto pelo ano de 2017, os gastos com educação foram sistematicamente inferiores aos realizados em 2014. No período 2015-18 a educação acumulou uma perda R\$ 104,0 milhões e, em 2018, o dispêndio foi 18,7% inferior ao de 2014.

Tal comportamento na gestão orçamentária do estado deve estar correlacionado ao aumento da tensão com a Venezuela e à ampliação do movimento migratório oriundo desse país.

Já os gastos sociais se mantiveram medianamente estáveis ao longo do período. É conveniente ressaltar que Roraima não tem uma pressão de gasto previdenciário, pois os inativos e pensionistas, ativos na época da sua transformação, são de responsabilidade do Governo Federal.

Tabela 2.4.2.1

Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	174,7	179,7	622,6	635,7	678,7	652,5
Investimento Social	1.575,0	1.694,8	1.806,1	1.958,9	1.751,1	1.787,6
Gasto Social	127,2	87,6	91,6	102,1	89,8	67,1
Investimento Sociedade	40,7	38,3	40,7	53,0	33,0	36,1
Infraestrutura Social	114,1	58,7	57,0	67,8	55,9	31,8
Economia	72,9	63,9	74,9	75,9	48,2	49,9
Logística	499,2	279,2	178,1	167,5	77,5	76,2
Gestão Ambiental	7,4	7,4	8,6	12,1	6,0	1,2
Ciência e Tecnologia	5,6	2,5	2,0	0,9	3,2	0,0
Administração	243,3	204,2	213,2	227,9	172,5	418,5
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	2.860,1	2.616,3	3.094,8	3.301,8	2.915,9	3.120,9
Encargos Especiais	473,2	3.590,2	3.249,7	3.472,9	3.716,0	3.942,7
Total	3.333,3	6.206,5	6.344,5	6.774,7	6.631,9	7.063,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.4.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	55,1%	55,1%	57,3%	57,3%
Freios e Contrapesos	6,1%	61,2%	20,9%	78,2%
Administração	8,5%	69,7%	13,4%	91,6%
Logística	17,5%	87,2%	2,4%	94,0%
Gasto Social	4,4%	91,6%	2,2%	96,2%
Economia	2,5%	94,1%	1,6%	97,8%
Investimento Sociedade	1,4%	95,5%	1,2%	99,0%
Infraestrutura Social	4,0%	99,5%	1,0%	100,0%
Gestão Ambiental	0,3%	99,8%	0,0%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,2%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.4.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	102,9%	356,4%	363,9%	388,5%	373,5%
Investimento Social	100,0%	107,6%	114,7%	124,4%	111,2%	113,5%
Gasto Social	100,0%	68,9%	72,0%	80,3%	70,6%	52,8%
Investimento Sociedade	100,0%	94,1%	100,0%	130,2%	81,1%	88,7%
Infraestrutura Social	100,0%	51,4%	50,0%	59,4%	49,0%	27,9%
Economia	100,0%	87,7%	102,7%	104,1%	66,1%	68,4%
Logística	100,0%	55,9%	35,7%	33,6%	15,5%	15,3%
Gestão Ambiental	100,0%	100,0%	116,2%	163,5%	81,1%	16,2%
Ciência e Tecnologia	100,0%	44,6%	35,7%	16,1%	57,1%	0,0%
Administração	100,0%	83,9%	87,6%	93,7%	70,9%	172,0%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	91,5%	108,2%	115,4%	102,0%	109,1%
Encargos Especiais	100,0%	758,7%	686,7%	733,9%	785,3%	833,2%
Total	100,0%	186,2%	190,3%	203,2%	199,0%	211,9%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Em infraestrutura social, Roraima empreendeu reduções anuais de aproximadamente 50,0% em relação a 2014 e os gastos com gestão ambiental, ciência e tecnologia e organização agrária tiveram participação praticamente nula.

A análise aponta que Roraima priorizou os gastos com segurança pública e saúde. Todavia, é provável que essa priorização ocorreu à uma pressão externa decorrente do fluxo migratório oriundo da Venezuela.

Exceto pela obrigatoriedade dos gastos com educação, as demais políticas públicas foram completamente relegadas. O investimento público corroído não alavancará o privado, e basta lembrar do conflito decorrente das ações do Governo Lula na reserva indígena Raposa Serra do Sol, confirmadas em julgamento do Supremo Tribunal Federal – STF, para identificar os profundos desequilíbrios sociais de Roraima. Assim, as políticas públicas do estado precisam ser repensadas, inclusive com a participação federal.

2.4.3 Despesas por categoria econômica

A análise das despesas de Roraima por categoria econômica foi também prejudicada pelas inconsistências de contabilização, porém os achados confirmam o anteriormente afirmado quando da avaliação das funções de governo.

Os investimentos em Roraima foram de R\$ 470,2 milhões em 2014 e apresentaram reduções persistentes a partir de 2015. Tendo 2014 como parâmetro, o estado deixou de investir no período 2015-2018, R\$ 1,3 bilhão. Em 2018, o investimento foi de apenas R\$ 95,0 milhões, 80,0% inferior ao de 2014. A partir de 2015, o investimento foi sempre inferior ao dispendido com o serviço da dívida pública. Em 2018, o serviço da dívida foi 2,7 vezes superior ao valor do investimento.

Apesar de ainda ser muito pequeno, constatou-se uma elevação progressiva dos gastos previdenciários. O estado precisa dar atenção à esta aceleração revisando o equilíbrio atuarial de financeiro. As despesas com pessoal e encargos sociais se elevaram de cerca de R\$ 200,0 milhões de 2015 para 2016, entretanto, tal elevação pode estar contaminada pela não contabilização dos gastos do Poder Judiciário ocorrida em 2014 e 2015. A partir de 2016 essas despesas cresceram aproximadamente 5%, um aumento real significativo.

Ajustando-se as inconsistências de contabilização da categoria “outras despesas correntes”, constata-se que tiveram um comportamento crescente a partir de 2016. Isso é consistente com o aumento dos gastos em saúde e segurança pública. A redução em 2018 também é consistente com a redução dos gastos em educação;

Dessa forma, mesmo com as inconsistências apontadas, a análise por categoria econômica demonstra aderência com a análise das funções públicas. O ajuste empreendido pelo estado ocorreu as pressões nas áreas de saúde e segurança pública (fortemente lastreadas em custeio), em detrimento da educação e dos investimentos.

Tabela 2.4.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	3,668.7	3,237.0	3,638.0	3,968.9	3,246.4	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
DESPESAS CORRENTES	2,981.5	2,955.0	3,369.2	3,675.9	2,999.6	81.3%	91.3%	92.6%	92.6%	92.4%
Pessoal e Encargos Sociais	1,606.0	1,679.4	1,897.9	2,108.8	1,996.4	43.8%	51.9%	52.2%	53.1%	61.5%
Pessoal Ativo Civil	1,263.0	1,290.2	1,473.4	1,616.4	1,542.7	34.4%	39.9%	40.5%	40.7%	47.5%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1,175.9	1,209.1	1,381.2	1,530.0	1,447.4	32.1%	37.4%	38.0%	38.5%	44.6%
Contratação por Tempo Determinado	87.1	81.1	92.2	86.5	95.3	2.4%	2.5%	2.5%	2.2%	2.9%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	121.9	155.8	179.5	189.0	190.5	3.3%	4.8%	4.9%	4.8%	5.9%
Pessoal Inativo e Pensionista	17.4	23.3	32.5	37.4	42.5	0.5%	0.7%	0.9%	0.9%	1.3%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	9.1	14.2	22.3	26.4	30.1	0.2%	0.4%	0.6%	0.7%	0.9%
Pensões do RPPS e do Militar	8.3	9.1	10.1	11.0	12.4	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%
Juros e Encargos da Dívida	124.3	112.4	140.8	108.3	108.8	3.4%	3.5%	3.9%	2.7%	3.4%
Outras Despesas Correntes - ODC	1,251.1	1,163.2	1,330.5	1,458.9	894.4	34.1%	35.9%	36.6%	36.8%	27.6%
Transferências à União	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	226.7	221.6	227.9	245.9	0.0	6.2%	6.8%	6.3%	6.2%	0.0%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	7.1	6.3	4.3	5.8	3.6	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	1,017.3	935.2	1,098.3	1,207.1	890.8	27.7%	28.9%	30.2%	30.4%	27.4%
DESPESAS DE CAPITAL	687.3	282.0	268.9	292.9	246.8	18.7%	8.7%	7.4%	7.4%	7.6%
Investimentos	470.2	164.0	126.4	147.3	95.0	12.8%	5.1%	3.5%	3.7%	2.9%
Inversões Financeiras	133.2	19.9	2.5	2.1	2.0	3.6%	0.6%	0.1%	0.1%	0.1%
Amortização da Dívida	83.9	98.1	139.9	143.5	149.8	2.3%	3.0%	3.8%	3.6%	4.6%
Serviço da Dívida	208.2	210.5	280.7	251.8	258.5	5.7%	6.5%	7.7%	6.3%	8.0%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	44.3%	128.4%	222.1%	170.9%	272.0%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	1.4%	1.8%	2.2%	2.3%	2.8%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	18.7%	6.7%	4.5%	4.8%	3.9%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	9.7%	12.1%	12.2%	11.7%	12.4%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	7.4%	6.7%	6.7%	5.7%	6.6%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

2.4.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.4.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	26,5%	26,2%	26,1%	26,4%	24,3%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	98,5%	100,0%	98,1%	97,6%	85,3%
Aplicação Saúde (12%)	12,2%	16,0%	16,6%	18,4%	18,2%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que o Roraima cumpriu as obrigações constitucionais, exceto com educação no ano de 2018. Chama a atenção o fato de que em 2018, Roraima não só não cumpriu o mínimo constitucional exigido, mas também reduziu em cerca de 15% as aplicações do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação. Muito provavelmente essa redução foi para compensar o recuo dos gastos do tesouro estadual com essa função e o acréscimo com saúde.

As aplicações em ações e serviços públicos de saúde se destacam por serem crescentes a partir de 2015. Enquanto São Paulo aplicou 13,36% em 2018, a aplicação de Roraima foi de 18,21%.

2.4.5 Indicações de atenção

A análise empreendida das despesas de Roraima revela que inicialmente deve ser dada bastante atenção aos procedimentos administrativos de construção dos seus relatórios contábeis. Essas informações servem de base para muitas decisões de política pública e na interlocução com o Governo Federal, além de organismos nacionais e internacionais de financiamento.

Em Roraima, o gasto público é significativo e determinante para a sua economia e desenvolvimento. Conforme demonstrado na Tabela 2.4.2.1, a administração pública corresponde a praticamente metade da economia do estado representada pelo valor adicionado. Assim, maior atenção deve ser dada à construção das políticas públicas e alocação dos recursos. O estado deve empreender tal esforço, porém isso também deve ser estendido ao Governo Federal.

Uma importante alternativa de saída para o Caribe, EUA e Canadá é pressionada pelas contingências das relações brasileiras com a Venezuela. Até o fornecimento de energia elétrica é dependente dessa relação.

Roraima precisa empreender a construção de políticas emancipatórias por parte dos governos federal e estadual. O centro consumidor e exportador brasileiro mais próximo é Manaus. A rodovia Manaus – Boa Vista atravessa várias reservas indígenas e precisa ser mantida em atenção para preservação dos povos e usuários, bem como em bom estado de conservação. Até do ponto de vista de segurança nacional isso é importante.

2.5 Pará

2.5.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB do Pará em 2017 foi de R\$ 155,1 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017 a participação do estado no PIB brasileiro aumentou de 2,1% para 2,4%.

A Renda Domiciliar Per Capta do Pará em 2019 foi de R\$ 807. Tal renda foi 43,9% inferior à média brasileira, 58,5% inferior à de São Paulo e 54,4% inferior à de Santa Catarina. Ressalta-se que em 2014 a defasagem da renda domiciliar per capta do Pará em relação à do Brasil era de 40%, evidenciando que, no período 2014-19, houve uma discreta deterioração da renda do estado em relação à nacional.

Tabela 2.5.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	23,7	14,4%	20,6%
2015	23,8	15,2%	21,8%
2016	22,9	14,8%	22,6%
2017	23,2	13,8%	21,9%
2018	25,1		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Considerando a evolução dos gastos de 2014 a 2018, o estado não atravessou restrições fiscais expressivas. O Pará, forte exportador de minério, praticamente não teve as despesas impactadas pela recessão nacional observada em 2015 e 2016.

2.5.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 2.5.2.1, ao longo do período analisado o estado praticou uma construção incremental praticamente em todas as funções públicas. Os percentuais de participação das despesas se alteraram apenas marginalmente. Alteração relevante foi observada apenas nas contínuas reduções dos gastos com administração.

Tabela 2.5.2.1

Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	2.683,3	2.736,0	2.757,4	2.822,4	2.864,1	2.905,8
Investimento Social	8.795,1	8.748,9	8.597,9	8.843,7	9.814,6	9.252,7
Gasto Social	4.599,9	4.834,8	4.716,9	4.910,5	4.686,8	4.891,5
Investimento Sociedade	280,2	225,3	215,0	198,9	179,7	173,6
Infraestrutura Social	486,3	334,4	209,5	148,2	470,8	153,6
Economia	556,1	401,5	478,7	491,9	526,5	440,1
Logística	824,7	900,5	518,3	611,2	937,5	842,0
Gestão Ambiental	100,3	90,7	95,3	112,0	126,4	96,3
Ciência e Tecnologia	86,2	52,9	45,7	51,2	39,2	47,4
Administração	911,6	909,6	834,2	778,8	792,0	763,9
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	19.323,7	19.234,6	18.468,9	18.968,8	20.437,6	19.566,9
Encargos Especiais	4.391,4	4.585,8	4.458,9	4.272,0	4.696,0	5.122,1
Total	23.715,1	23.820,4	22.927,8	23.240,8	25.133,6	24.689,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.5.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	45,5%	45,5%	47,3%	47,3%
Gasto Social	23,8%	69,3%	25,0%	72,3%
Freios e Contrapesos	13,9%	83,2%	14,9%	87,2%
Logística	4,3%	87,5%	4,3%	91,5%
Administração	4,7%	92,2%	3,9%	95,4%
Economia	2,9%	95,1%	2,2%	97,6%
Investimento Sociedade	1,5%	96,6%	0,9%	98,5%
Infraestrutura Social	2,5%	99,1%	0,8%	99,3%
Gestão Ambiental	0,5%	99,6%	0,5%	99,8%
Ciência e Tecnologia	0,4%	100,0%	0,2%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.5.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	102,0%	102,8%	105,2%	106,7%	108,3%
Investimento Social	100,0%	99,5%	97,8%	100,6%	111,6%	105,2%
Gasto Social	100,0%	105,1%	102,5%	106,8%	101,9%	106,3%
Investimento Sociedade	100,0%	80,4%	76,7%	71,0%	64,1%	62,0%
Infraestrutura Social	100,0%	68,8%	43,1%	30,5%	96,8%	31,6%
Economia	100,0%	72,2%	86,1%	88,5%	94,7%	79,1%
Logística	100,0%	109,2%	62,8%	74,1%	113,7%	102,1%
Gestão Ambiental	100,0%	90,4%	95,0%	111,7%	126,0%	96,0%
Ciência e Tecnologia	100,0%	61,4%	53,0%	59,4%	45,5%	55,0%
Administração	100,0%	99,8%	91,5%	85,4%	86,9%	83,8%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	99,5%	95,6%	98,2%	105,8%	101,3%
Encargos Especiais	100,0%	104,4%	101,5%	97,3%	106,9%	116,6%
Total	100,0%	100,4%	96,7%	98,0%	106,0%	104,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Se de um lado foi identificada a estabilidade de um bom relógio, de outro isso também revela que a construção das políticas públicas é conservadora e, portanto, pode refletir inadequação no enfrentamento político dos desafios.

É de conhecimento público o desafio de gestão ambiental e organização agrária do Pará, inclusive com constantes conflitos de terra, intenso desmatamento e queimadas. Todavia os investimentos em gestão ambiental e organização agrária são absolutamente estáveis em todo o período considerado. Além disso, reduções foram observadas em ciência e tecnologia que poderiam alavancar o desenvolvimento do estado.

O investimento social também é estável ao longo de todo o período analisado. Em 2018 esse investimento se eleva, fato que se relaciona como efeito da vinculação de receitas. A administração foi objeto de reduções regulares a partir de 2016, alcançando em 2018 um patamar 13% inferior a 2014. É preciso cautela nessa análise pois reduções insustentáveis são efetuadas comprometendo o patrimônio público.

Assim como o Amazonas, por sua dimensão o Pará precisa também de uma gestão diferenciada que fortaleça a resolutividade dos serviços públicos em seu interior. Planejamento territorial adequado e qualificação da gestão com esse propósito são iniciativas que merecem atenção.

2.5.3 Despesas por categoria econômica

A análise das despesas do Pará por categoria econômica revela como primeiro achado uma estabilidade nas transferências constitucionais e legais aos municípios, o que evidencia uma eficiência da máquina fiscal de arrecadação das receitas estaduais e um possível acréscimo nos impostos durante o período recessivo.

Os investimentos foram reduzidos financiando, assim, parte da manutenção e discreto crescimento das despesas correntes. Considerando 2014 como referência, de 2015 a 2018 o estado deixou de investir cerca de R\$ 1,5 bilhão. Em 2018 o volume foi substancialmente acrescido alcançando o patamar de R\$ 2,5 bilhões. O expressivo volume de inversões financeiras decorre de capitalizações sistemática de empresas estatais, que deverá ser avaliado para confirmar se foram destinados à cobertura de déficits.

Assim relatadas, as despesas por categoria econômica demonstram a mesma estabilidade evidenciada na análise das funções públicas.

2.5.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.5.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	25,6%	26,4%	26,6%	26,7%	26,8%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	99,7%	99,8%	99,9%	99,0%	94,1%
Aplicação Saúde (12%)	13,0%	13,7%	13,9%	14,9%	15,3%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que o Pará cumpriu as obrigações constitucionais, entretanto os indicadores de educação e saúde revelam também o mesmo comportamento conservador anteriormente relatado.

Como a maioria dos estados da Amazônia Legal, o Pará consome praticamente todo o FUNDEB com a remuneração dos profissionais da educação. O apertado cumprimento do mínimo constitucional indica possível dificuldade em realizar investimentos para alavancar a aprendizagem.

Tabela 2.5.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	24.695,3	24.854,2	23.999,3	24.475,1	26.575,4	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	22.037,8	22.517,8	22.321,8	22.721,7	23.553,0	89,2%	90,6%	93,0%	92,8%	88,6%
Pessoal e Encargos Sociais	13.222,0	13.683,4	13.394,3	13.489,1	14.016,5	53,5%	55,1%	55,8%	55,1%	52,7%
Pessoal Ativo Civil	6.642,5	6.720,1	6.672,5	6.638,7	6.776,4	26,9%	27,0%	27,8%	27,1%	25,5%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	5.944,3	5.976,2	5.917,1	5.900,5	5.976,5	24,1%	24,0%	24,7%	24,1%	22,5%
Contratação por Tempo Determinado	698,2	743,9	755,4	738,2	799,9	2,8%	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	908,2	968,2	921,8	921,3	918,9	3,7%	3,9%	3,8%	3,8%	3,5%
Pessoal Inativo e Pensionista	3.389,8	3.530,7	3.526,6	3.445,1	3.550,3	13,7%	14,2%	14,7%	14,1%	13,4%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	2.772,0	2.888,6	2.865,3	2.782,9	2.881,7	11,2%	11,6%	11,9%	11,4%	10,8%
Pensões do RPPS e do Militar	617,7	642,1	661,3	662,1	668,6	2,5%	2,6%	2,8%	2,7%	2,5%
Juros e Encargos da Dívida	257,1	272,3	189,5	187,0	204,2	1,0%	1,1%	0,8%	0,8%	0,8%
Outras Despesas Correntes - ODC	8.558,7	8.562,1	8.738,0	9.045,7	9.332,2	34,7%	34,4%	36,4%	37,0%	35,1%
Transferências à União	12,2	-	4,3	4,9	2,7	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	3.375,4	3.291,4	3.171,5	3.160,7	3.252,1	13,7%	13,2%	13,2%	12,9%	12,2%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	10,3	151,1	128,1	132,8	142,7	0,0%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	5.160,9	5.119,7	5.434,1	5.747,3	5.934,7	20,9%	20,6%	22,6%	23,5%	22,3%
DESPESAS DE CAPITAL	2.657,5	2.336,4	1.677,5	1.753,4	3.022,5	10,8%	9,4%	7,0%	7,2%	11,4%
Investimentos	1.967,2	1.625,7	1.048,6	1.209,3	2.485,2	8,0%	6,5%	4,4%	4,9%	9,4%
Inversões Financeiras	248,8	229,8	196,1	154,3	191,5	1,0%	0,9%	0,8%	0,6%	0,7%
Amortização da Dívida	441,5	481,0	432,8	389,8	345,8	1,8%	1,9%	1,8%	1,6%	1,3%
Serviço da Dívida	698,6	753,2	622,2	576,8	550,1	2,8%	3,0%	2,6%	2,4%	2,1%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	35,5%	46,3%	59,3%	47,7%	22,1%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	51,0%	52,5%	52,9%	51,9%	52,4%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	12,9%	10,6%	6,8%	7,7%	15,4%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	13,7%	14,4%	13,8%	13,9%	13,6%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	11,7%	12,4%	12,8%	12,5%	13,4%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

2.5.5 Indicações de atenção

O principal achado no Pará é o conservadorismo da política orçamentária, sustentada fortemente no incrementalismo. Assim, para alavancar resultados para além da eficiência, é recomendável o fortalecimento da capacidade de análise e formulação de políticas públicas. Isso por si não basta, é preciso disposição política para implementar mudanças.

Como no Amazonas, o planejamento territorial, a descentralização da gestão com capacitação para a resolutividade também é recomendável. Para a sustentação desse modelo, é preciso um padrão tecnológico de comunicação que viabilize a coordenação.

Nas políticas públicas, um novo olhar e prioridade para a gestão ambiental, organização agrária e ciência e tecnologia são prioritários, considerando os desafios constantemente relatados pela mídia. Ressalta-se que esse novo olhar e prioridade pode, inclusive, atrair investimentos de parceiros externos.

2.6 Amapá

2.6.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB do Amapá em 2017 foi de R\$ 15,4 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017, a participação do estado no PIB brasileiro não se modificou, permanecendo em 0,2%.

A Renda Domiciliar *Per Capta* do Amapá em 2019 foi de R\$ 880,00. Tal renda foi 38,8% inferior à média brasileira, 54,8% inferior à de São Paulo e 50,3% inferior à de Santa Catarina. Ressalta-se que, em 2014, a defasagem da renda domiciliar *per capita* do Amapá, em relação à do Brasil, foi de 28,4%. Além disso, é possível evidenciar que, no período 2014-19, houve uma significativa deterioração da renda do estado em relação à nacional.

Tabela 2.6.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	5,5	30,6%	44,3%
2015	4,4	25,9%	43,7%
2016	4,2	26,6%	46,2%
2017	4,2	24,5%	46,2%
2018	4,4		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

No período 2015 a 2018, o estado atravessou um período de restrição fiscal. A despesa alcançou o seu menor nível em 2017, quando recuou 23,7% em relação a 2014. Em 2018, o Amapá ainda não tinha recuperado o nível dos gastos de 2014, desse modo, a diminuição das despesas implicou, conseqüentemente, na redução da proporção relativa no PIB estadual.

O Amapá teve sua elevação de Território Federal para estado da Federação a partir da Constituição de 1988. Logo, teve o privilégio de ser um estado novo e que nasce sem endividamento, uma vez que herdou um funcionalismo vinculado ao Governo Federal, o qual ficou responsável também pelos encargos previdenciários. Todavia, a Constituição não assegurou para o Amapá um fluxo de investimentos por dez anos, diferentemente do tratamento dado ao Tocantins.

2.6.2 Despesas e as funções públicas

Conforme a Tabela 2.6.2.1, as despesas com freios e contrapesos aparentam ter aumentado em relação ao ano de 2014. Todavia, na contabilização de 2014 e 2015, foram identificadas falhas na função “essencial a justiça” de aproximadamente R\$ 300,0 e R\$ 200,0 milhões, respectivamente, fato que indica que houve redução no agregado a partir de 2014.

O investimento social, de acordo com a Tabela abaixo, apresenta uma elevação com relação ao período analisado. Entretanto, em 2014, foi identificada uma falha na contabilização da função “segurança pública”, da ordem de R\$ 690,0 milhões, preços de 2019, o que indica que houve redução no investimento social desde 2015.

As falhas identificadas na contabilização fragilizaram a análise, porém não afetam a caracterização das prioridades de gasto adotadas pelo estado. Assim, os gastos com os freios e contrapesos, investimento social e gastos sociais responderam por 71,1% do total de 2018, um indicativo da rigidez orçamentária no estado.

Tabela 2.6.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	679,9	655,8	668,5	682,7	702,8	727,4
Investimento Social	2.056,5	2.183,7	2.221,5	2.094,3	2.191,7	2.422,3
Gasto Social	197,5	195,3	147,8	172,6	226,8	337,2
Investimento Sociedade	43,9	30,6	20,6	22,6	21,4	18,5
Infraestrutura Social	100,5	178,1	24,9	33,2	42,3	37,9
Economia	46,5	22,2	15,3	12,7	19,3	12,8
Logística	612,9	43,2	93,6	141,0	112,7	146,4
Gestão Ambiental	10,6	3,0	4,3	8,5	2,4	1,8
Ciência e Tecnologia	6,4	3,9	4,0	3,3	3,3	4,2
Administração	1.131,9	447,6	503,5	466,5	496,9	437,3
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	4.886,6	3.763,4	3.704,0	3.637,4	3.819,6	4.145,8
Encargos Especiais	581,6	597,2	537,6	530,5	568,8	608,0
Total	5.468,2	4.360,6	4.241,6	4.167,9	4.388,4	4.753,8

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.6.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	42,1%	42,1%	58,4%	58,4%
Freios e Contrapesos	13,9%	56,0%	17,5%	75,9%
Administração	23,2%	79,2%	10,5%	86,4%
Gasto Social	4,0%	83,2%	8,1%	94,5%
Logística	12,5%	95,7%	3,5%	98,0%
Infraestrutura Social	2,1%	97,8%	0,9%	98,9%
Investimento Sociedade	0,9%	98,7%	0,4%	99,3%
Economia	1,0%	99,7%	0,3%	99,6%
Ciência e Tecnologia	0,1%	99,8%	0,1%	99,7%
Gestão Ambiental	0,2%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.6.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	96,5%	98,3%	100,4%	103,4%	107,0%
Investimento Social	100,0%	106,2%	108,0%	101,8%	106,6%	117,8%
Gasto Social	100,0%	98,9%	74,8%	87,4%	114,8%	170,7%
Investimento Sociedade	100,0%	69,7%	46,9%	51,5%	48,7%	42,1%
Infraestrutura Social	100,0%	177,2%	24,8%	33,0%	42,1%	37,7%
Economia	100,0%	47,7%	32,9%	27,3%	41,5%	27,5%
Logística	100,0%	7,0%	15,3%	23,0%	18,4%	23,9%
Gestão Ambiental	100,0%	28,3%	40,6%	80,2%	22,6%	17,0%
Ciência e Tecnologia	100,0%	60,9%	62,5%	51,6%	51,6%	65,6%
Administração	100,0%	39,5%	44,5%	41,2%	43,9%	38,6%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	77,0%	75,8%	74,4%	78,2%	84,8%
Encargos Especiais	100,0%	102,7%	92,4%	91,2%	97,8%	104,5%
Total	100,0%	79,7%	77,6%	76,2%	80,3%	86,9%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

A infraestrutura social, a gestão ambiental, a ciência e tecnologia e o transporte foram severamente ajustados para compensar a manutenção dos gastos anteriormente relatados. A gestão ambiental contou em 2018 com apenas R\$ 2,4 milhões e a ciência e tecnologia com R\$ 3,3 milhões. A infraestrutura social foi fortemente ajustada a partir de 2016, tendo uma redução de 66,9% no período de 2014 a 2018. No caso do transporte, fortes reduções foram observadas desde 2015.

As despesas com relação à administração demonstram reduções a partir de 2015, no entanto, o mais provável é que a contabilização dos gastos de 2014 também apresente um equívoco, impedindo, assim, comparações com esse exercício fiscal. A partir de 2015 os dispêndios com administração aparentam um comportamento estável.

Apesar dos problemas de contabilização, a análise da gestão orçamentária do Amapá revela um incrementalismo para os agregados freios e contrapesos, investimento social e gastos sociais, com os ajustamentos efetuados nas demais funções, além da preservação da administração. Esse é o receituário típico dos ajustes fiscais de curto prazo, exceto pela manutenção dos gastos com administração.

2.6.3 Despesas por categoria econômica

A análise das despesas do Amapá por categoria econômica ratifica as evidências encontradas quando da análise por funções de governo. A medida que o ajuste fiscal prosseguiu, o investimento é reduzido e a precarização dos serviços é observada no comportamento das outras despesas correntes. Quando têm início a recuperação do nível do gasto, as despesas com pessoal rapidamente se recuperam, enquanto o investimento tem um processo de retomada muito mais lento no caso do estado.

Os investimentos no Amapá foram de R\$ 369,0 milhões em 2014, recuaram para R\$280,2 milhões em 2015 e alcançaram R\$ 100,0 milhões em 2018. Tendo 2014 como parâmetro, o estado deixou de investir R\$ 831,5 milhões no período 2015-18. Nos anos de 2016 e 2018, para cada real investido, o estado liquidou R\$ 2,1 e R\$ 2,6 com o serviço da dívida. Como o Amapá foi criado em 1988 e sem dívidas, esse indicador demonstra que houve um endividamento acelerado possivelmente destinado a investimentos.

No ano de 2014, foi registrado o elevado valor de R\$ 385,6 milhões em inversões financeiras. A análise aprofundada verificou que se deveu à constituição ou aumento de capital de empresas. O impacto recessivo sobre as receitas próprias do estado pode ser constatado pela redução das transferências constitucionais e legais aos municípios. Essas transferências foram anualmente diminuindo e, em 2018, atingiu 19% abaixo do patamar de 2014.

A transformação do Amapá em estado ocorreu em 1988 com quadro funcional pertencente a União. Assim, os inativos e pensionista do quadro inicial são de responsabilidade do Governo Federal, razão pela qual o Amapá é detentor de um grande bônus com esses encargos. Todavia, foi constatado um crescimento anual dessas despesas, fato que requer toda a atenção da gestão estadual.

As “outras despesas correntes” foram sistematicamente reduzidas, alcançando em 2018 uma redução de 29,4% em relação a 2014. Nesses casos, é preciso ter cautela pois, reduções desse tamanho em despesas dessa natureza, podem implicar na deterioração do patrimônio público e precarização dos serviços.

2.6.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.6.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	28,3%	25,3%	29,5%	26,9%	26,9%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	93,8%	95,3%	85,4%	97,3%	96,6%
Aplicação Saúde (12%)	13,4%	14,1%	16,7%	12,4%	15,0%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que o Amapá cumpriu as obrigações constitucionais, contudo, as aplicações se situaram muito próximas dos mínimos constitucionais estabelecidos. Isso indica que essas duas funções públicas não tiveram qualquer priorização especial ao longo do período analisado.

Em relação à educação, como é possível observar na Tabela 2.6.4.1, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foram aplicados, praticamente de forma exclusiva, em pessoal. Considerando-se que o funcionamento das escolas ainda demanda recursos substantivos, as aplicações em avanços da aprendizagem são relegadas a um terceiro plano.

Tabela 2.6.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	5.610,7	4.434,7	4.393,8	4.350,6	4.567,0	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	4.765,5	4.040,1	4.147,3	4.093,9	4.318,5	84,9%	91,1%	94,4%	94,1%	94,6%
Pessoal e Encargos Sociais	2.956,9	2.464,2	2.838,7	2.766,9	2.935,4	52,7%	55,6%	64,6%	63,6%	64,3%
Pessoal Ativo Civil	2.163,0	1.901,5	2.042,0	2.030,4	2.156,0	38,6%	42,9%	46,5%	46,7%	47,2%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	2.006,9	1.789,5	1.921,5	1.913,0	2.047,7	35,8%	40,4%	43,7%	44,0%	44,8%
Contratação por Tempo Determinado	156,1	112,0	120,5	117,3	108,3	2,8%	2,5%	2,7%	2,7%	2,4%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	325,9	266,1	231,2	245,9	264,2	5,8%	6,0%	5,3%	5,7%	5,8%
Pessoal Inativo e Pensionista	71,5	75,6	84,2	105,2	119,3	1,3%	1,7%	1,9%	2,4%	2,6%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	41,9	45,0	49,7	66,9	78,7	0,7%	1,0%	1,1%	1,5%	1,7%
Pensões do RPPS e do Militar	29,6	30,6	34,5	38,3	40,6	0,5%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%
Juros e Encargos da Dívida	108,4	163,9	134,8	127,6	126,9	1,9%	3,7%	3,1%	2,9%	2,8%
Outras Despesas Correntes - ODC	1.700,2	1.412,0	1.173,8	1.199,4	1.256,2	30,3%	31,8%	26,7%	27,6%	27,5%
Transferências à União	1,5	-	0,1	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	324,1	277,8	232,8	244,1	261,8	5,8%	6,3%	5,3%	5,6%	5,7%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	1.374,6	1.134,1	940,9	955,3	994,3	24,5%	25,6%	21,4%	22,0%	21,8%
DESPESAS DE CAPITAL	845,2	394,6	246,6	256,7	248,6	15,1%	8,9%	5,6%	5,9%	5,4%
Investimentos	369,0	280,2	118,2	146,1	100,0	6,6%	6,3%	2,7%	3,4%	2,2%
Inversões Financeiras	385,6	12,1	11,3	-	17,4	6,9%	0,3%	0,3%	0,0%	0,4%
Amortização da Dívida	90,6	102,3	117,0	110,6	131,1	1,6%	2,3%	2,7%	2,5%	2,9%
Serviço da Dívida	199,0	266,2	251,8	238,2	258,0	3,5%	6,0%	5,7%	5,5%	5,6%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	53,9%	95,0%	212,9%	163,1%	257,9%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	3,3%	4,0%	4,1%	5,2%	5,5%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	9,6%	8,5%	3,7%	4,5%	2,9%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	15,1%	14,0%	11,3%	12,1%	12,3%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	7,8%	6,3%	6,3%	6,1%	5,3%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

2.6.5 Indicações de atenção

É possível concluir que, no período de tempo analisado, o Amapá adotou uma política orçamentária conservadora.

No seu passado, o estado foi marcado pela extração de minério de manganês para exportação em Porto Grande e de caulim na área do rio Jari. A extração de ouro também movimentou a economia amapaense. O estado foi o primeiro amazônico a contar com energia hidrelétrica. Entretanto, exceto o caulim, essa exploração mineral não foi acompanhada de um processo de industrialização. Se de um lado esse potencial mineral pode ser melhor explorado, também é um fator de atenção para a gestão ambiental.

Situado no extremo norte brasileiro, encontra-se na área de atração de Belém, porém, o estado faz fronteira com a França, através da Guiana Francesa. A poucos quilômetros do Oiapoque está localizada a base de lançamentos de satélites de Kourou. Assim, o estado pode desenvolver toda uma política comercial, de serviços e de integração de políticas sociais com a França.

A ligação entre Macapá e o município de Oiapoque, fronteira com a França, se dá pela BR 156 com extensão de 590 km., que praticamente corta todo o estado, interligando os principais municípios. Em abril de 2020, a viagem que deveria durar apenas 7 horas, tinha se transformado numa epopeia de 30 horas e isso se repete anualmente no período de chuvas. Isto é, um dos principais eixos de logística do estado está relegado a um plano político secundário, com consequências econômicas e sociais.

Por suas características, o Amapá é detentor de um grande potencial de desenvolvimento social e econômico. No entanto, terá que desenvolver uma visão diferenciada de planejamento, gestão, construção de políticas públicas e de articulação política compatíveis com esse potencial.

Em suma, do ponto de vista fiscal, a análise revelou que a gestão precisa dar atenção aos encargos previdenciários. A pandemia do COVID 19 demonstrou a fragilidade e urgência de se repensar a política de saúde. Além disso, os equívocos de contabilização que foram relatados, demonstram que a administração orçamentária e financeira precisa também de atenção especializada.

2.7 Tocantins

2.7.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB do Tocantins em 2017 foi de R\$ 34,1 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017 a participação do estado no PIB brasileiro aumentou de 0,4% para 0,5%.

A Renda Domiciliar Per Capta do Tocantins em 2019 foi de R\$ 1.056,00. Tal renda foi 26,1% inferior à média brasileira, 45,7% inferior à de São Paulo e 40,3% inferior à de Santa Catarina. Ressalta-se que em 2014 a defasagem da renda domiciliar per capita do Tocantins em relação à do Brasil foi de 27,3%, evidenciando que, no período 2014-2019, houve uma leve aproximação da renda do estado em relação à nacional.

Tabela 2.7.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	8,9	34,2%	20,6%
2015	8,1	28,2%	21,8%
2016	8,7	27,7%	22,6%
2017	8,8	25,9%	21,9%
2018	8,2		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

No exercício de 2015, o estado empreendeu um forte ajuste fiscal, proveniente da recessão econômica registrada neste exercício. Em 2016 e 2017, o Tocantins recuperou parcialmente o nível de gastos de 2014, situando-se num patamar médio inferior de 3,3%. No exercício de 2018, aparentemente o estado apresentou uma redução em suas contas, entretanto, foi identificado que não foram registradas as transferências constitucionais e legais aos municípios no valor de aproximadamente R\$ 800,0 milhões. Dessa forma, na realidade em 2018, o gasto alcançou o mesmo nível de despesa de 2014, superando os exercícios de 2016 e 2017.

2.7.2 Despesas e as funções públicas

Conforme observado na Tabela 2.7.2.1, as despesas com freios e contrapesos apresentaram progressivo crescimento, alcançando 35% em 2018 em relação a 2014. Todavia, foi encontrada inconsistência nos registros da função “essencial a justiça” de cerca de R\$ 190,0 milhões anuais

em 2014 e 2015. Corrigindo-se os valores, os gastos ainda continuaram a crescer, paulatinamente, e nos anos de 2017 e 2018, apresentam um crescimento médio ainda expressivo de cerca de 12%.

Tabela 2.7.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	936,4	974,3	1.179,9	1.254,2	1.264,6	1.270,6
Investimento Social	3.777,4	3.431,3	3.687,5	3.696,5	4.070,2	4.201,0
Gasto Social	560,2	653,8	770,2	990,9	1.123,4	1.267,4
Investimento Sociedade	32,6	21,0	25,8	23,1	2,7	20,0
Infraestrutura Social	86,4	75,6	64,1	85,5	53,7	31,6
Economia	209,9	225,0	235,6	215,5	205,7	199,7
Logística	897,7	244,1	432,1	329,0	224,3	191,0
Gestão Ambiental	41,6	40,0	32,7	43,1	33,2	49,9
Ciência e Tecnologia	13,8	7,8	1,4	1,0	0,4	1,9
Administração	1.911,9	1.893,3	1.755,7	1.673,5	680,9	600,2
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	8.467,9	7.566,2	8.185,0	8.312,3	7.659,1	7.833,3
Encargos Especiais	487,6	591,4	573,4	512,9	570,2	558,9
Total	8.955,5	8.157,6	8.758,4	8.825,2	8.229,3	8.392,2

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.7.2.2
Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	44,6%	44,6%	53,6%	53,6%
Freios e Contrapesos	11,1%	55,7%	16,2%	69,8%
Gasto Social	6,6%	62,3%	16,2%	86,0%
Administração	22,6%	84,9%	7,7%	93,7%
Economia	2,5%	87,4%	2,5%	96,2%
Logística	10,6%	98,0%	2,4%	98,6%
Gestão Ambiental	0,5%	98,5%	0,6%	99,2%
Infraestrutura Social	1,0%	99,5%	0,4%	99,6%
Investimento Sociedade	0,4%	99,9%	0,3%	99,9%
Ciência e Tecnologia	0,2%	100,1%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.7.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	104,0%	126,0%	133,9%	135,0%	135,7%
Investimento Social	100,0%	90,8%	97,6%	97,9%	107,8%	111,2%
Gasto Social	100,0%	116,7%	137,5%	176,9%	200,5%	226,2%
Investimento Sociedade	100,0%	64,4%	79,1%	70,9%	8,3%	61,3%
Infraestrutura Social	100,0%	87,5%	74,2%	99,0%	62,2%	36,6%
Economia	100,0%	107,2%	112,2%	102,7%	98,0%	95,1%
Logística	100,0%	27,2%	48,1%	36,6%	25,0%	21,3%
Gestão Ambiental	100,0%	96,2%	78,6%	103,6%	79,8%	120,0%
Ciência e Tecnologia	100,0%	56,5%	10,1%	7,2%	2,9%	13,8%
Administração	100,0%	99,0%	91,8%	87,5%	35,6%	31,4%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	89,4%	96,7%	98,2%	90,4%	92,5%
Encargos Especiais	100,0%	121,3%	117,6%	105,2%	116,9%	114,6%
Total	100,0%	91,1%	97,8%	98,5%	91,9%	93,7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

O investimento social foi penalizado nos anos de 2015 e 2016, seguiu os passos do ritmo ditado pelas vinculações com educação e saúde. Em 2016 se observou um avanço de cerca de 8% em segurança pública, que logo recuou nos anos de 2017.

O gasto social foi o que apresentou o maior crescimento, o que decorreu basicamente do aumento das despesas previdenciárias. O valor aumentou todos os anos, tendo como resultado um crescimento, no ano de 2018, de 83,5% em relação ao de 2014. Esse percentual só não foi maior porque houve redução dos dispêndios com assistência social. Assim, a previdência pública do estado deve ser objeto de cuidados especiais da gestão, para que o sistema seja conduzido a um reequilíbrio atuarial e financeiro.

A pressão previdenciária e dos freios e contrapesos acabou determinando o comprometimento com as demais funções públicas. De forma a explicitar o ocorrido, o transporte foi anualmente reduzido, alcançando R\$ 195,6 milhões em 2018, uma queda de 78,0% em relação a 2014. Os gastos com gestão ambiental foram reduzidos em 20,1% e o dispêndio com ciência e tecnologia, em 2018, foi de meros R\$ 374 mil.

Os gastos com administração sofreram pequenas reduções ao longo do período, mas em 2018 o corte foi de 60% do valor médio do despendido no período anterior.

Diante do anteriormente exposto, não se pode afirmar que o Tocantins tenha pelo menos seguido o modelo de decisão incremental ou de redução indiscriminada dos seus gastos. O estado reduziu suas políticas públicas acorrendo aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público, bem como sucumbiu à pressão previdenciária.

2.7.3 Despesas por categoria econômica

A análise das despesas do Tocantins por categoria econômica foi prejudicada por equívocos de contabilização identificados nos dados do balanço registrado na Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF. Exemplificando, em 2018 não foram incluídas as transferências constitucionais e legais aos municípios, assim como em 2014 não houve o registro dos dispêndios com pessoal inativo e pensionista, mas, mesmo sem o registro de 2014, é perceptível o constante crescimento dessas despesas.

Pelos motivos já apresentadas na análise das funções de governo, os investimentos do Tocantins foram tão reduzidos que o serviço da dívida representou 2,5 vezes o valor investido. Os investimentos passaram de R\$ 1.136,0 milhões em 2014 para R\$ 298,7 milhões em 2018, obedecendo a sucessivas reduções.

Outro ponto que se destaca, é a evolução das despesas com pessoal contratado por tempo determinado. Progredindo anualmente, as contratações passaram de R\$ 252,7 milhões em 2014 para R\$ 684,8 milhões em 2018, o que passou a representar o equivalente a $\frac{1}{4}$ dos dispêndios com o pessoal ativo. Quando se correlaciona essa informação com a despesa com servidores estáveis, constata-se quase uma compensação. Tal fato não é comum na administração e, em muitos casos, é considerado pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário como uma precarização do serviço público.

Também é relevante a identificação dos acréscimos sucessivos no serviço da dívida. Com base em 2014, o Tocantins comprometeu de 2015 a 2018 R\$ 718,1 milhões a mais. Em 2018 o gasto foi cerca de 60% superior ao de 2014. Assim, além das pressões já identificadas, os encargos com a dívida pública estadual também representaram um elemento adicional de pressão.

Tabela 2.7.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	9,686.6	8,949.1	9,347.5	9,387.0	8,713.2	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
DESPESAS CORRENTES	8,221.6	8,138.8	8,414.9	8,509.7	7,920.1	84.9%	90.9%	90.0%	90.7%	90.9%
Pessoal e Encargos Sociais	4,849.2	5,338.4	5,546.6	5,577.3	5,794.3	50.1%	59.7%	59.3%	59.4%	66.5%
Pessoal Ativo Civil	3,365.0	3,230.2	3,234.8	3,254.5	3,414.2	34.7%	36.1%	34.6%	34.7%	39.2%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	3,112.3	2,977.1	2,884.8	2,725.5	2,729.5	32.1%	33.3%	30.9%	29.0%	31.3%
Contratação por Tempo Determinado	252.7	253.1	350.0	529.0	684.8	2.6%	2.8%	3.7%	5.6%	7.9%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	415.5	386.2	370.5	438.0	443.4	4.3%	4.3%	4.0%	4.7%	5.1%
Pessoal Inativo e Pensionista	0.0	607.4	725.9	945.0	1,079.7	0.0%	6.8%	7.8%	10.1%	12.4%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	0.0	531.2	642.2	844.5	971.7	0.0%	5.9%	6.9%	9.0%	11.2%
Pensões do RPPS e do Militar	0.0	76.2	83.7	100.6	108.0	0.0%	0.9%	0.9%	1.1%	1.2%
Juros e Encargos da Dívida	146.6	189.3	206.1	218.3	231.9	1.5%	2.1%	2.2%	2.3%	2.7%
Outras Despesas Correntes - ODC	3,225.8	2,611.2	2,662.1	2,714.1	1,893.9	33.3%	29.2%	28.5%	28.9%	21.7%
Transferências à União	0.1	0.8	0.5	0.0	0.1	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	721.8	716.6	763.2	797.2	0.0	7.5%	8.0%	8.2%	8.5%	0.0%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	2,503.9	1,893.8	1,898.4	1,916.9	1,893.8	25.8%	21.2%	20.3%	20.4%	21.7%
DESPESAS DE CAPITAL	1,465.0	810.3	932.6	877.3	793.0	15.1%	9.1%	10.0%	9.3%	9.1%
Investimentos	1,136.0	408.5	528.3	462.5	298.7	11.7%	4.6%	5.7%	4.9%	3.4%
Inversões Financeiras	22.9	10.5	12.6	5.7	2.8	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%
Amortização da Dívida	306.1	391.3	391.7	409.1	491.5	3.2%	4.4%	4.2%	4.4%	5.6%
Serviço da Dívida	452.8	580.6	597.9	627.4	723.4	4.7%	6.5%	6.4%	6.7%	8.3%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	39.9%	142.1%	113.2%	135.6%	242.1%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	0.0%	18.8%	22.4%	29.0%	31.6%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	17.2%	7.0%	9.0%	7.7%	5.6%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	12.3%	12.0%	11.5%	13.5%	13.0%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	8.1%	8.5%	12.1%	19.4%	25.1%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

2.7.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.7.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	23,9%	25,1%	25,1%	25,0%	25,4%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	97,2%	92,4%	98,3%	98,7%	97,0%
Aplicação Saúde (12%)	21,5%	18,4%	18,0%	18,0%	16,4%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que o Tocantins cumpriu as obrigações constitucionais, excetuando-se 2014 quando não atendeu ao mínimo constitucional com educação.

As aplicações em ações e serviços públicos de saúde se destacam por se situarem em um patamar bastante superior ao mínimo constitucional estabelecido, porém, paulatinamente foram reduzidos.

Em relação à educação, como é possível observar na Tabela 2.7.4.1, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foram aplicados, praticamente de forma exclusiva, em pessoal. Considerando-se que o funcionamento das escolas ainda demanda recursos substantivos, as aplicações em avanços da aprendizagem são relegadas a um terceiro plano.

2.7.5 Indicações de atenção

O primeiro ponto a destacar é que os equívocos na contabilização do Tocantins. Ao tempo em que fragilizam a análise, confirmam a necessidade de uma revisão na gestão e construção das políticas públicas no estado.

O Tocantins foi criado na Constituição de 1988 e, por disposição constitucional, recebeu substanciais transferências federais nos primeiros 10 anos de existência. Desmembrado de Goiás, que herdou o endividamento, o serviço da dívida do estado já representou 6,7% do total dispendido em 2017, evidenciando um rápido endividamento.

Mesmo com as falhas e pressões identificadas, fica patente que é necessária a revisão da legislação previdenciária, um olhar diferenciado para a educação e uma priorização dos investimentos.

2.8 Maranhão

2.8.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB do Maranhão em 2017 foi de R\$ 89,5 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017, a participação do estado no PIB brasileiro avançou de 1,2% para 1,4%.

A Renda Domiciliar *Per Capta* do Maranhão em 2019 foi de R\$ 461,00, a menor do Brasil. Tal renda foi 55,8% inferior à média brasileira, 67,3% inferior à de São Paulo e 64,0% inferior à de Santa Catarina. Ressalte-se que em 2014, a defasagem da renda domiciliar *per capita* do Maranhão em relação à do Brasil foi de 56,2%, evidenciando que no período 2014-17 houve uma discreta reversão em relação à renda domiciliar nacional.

Tabela 2.8.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	17,5	22,8%	19,6%
2015	16,2	20,6%	20,0%
2016	17,0	19,9%	20,0%
2017	18,4	20,6%	20,8%
2018	19,7		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Apenas no ano de 2015 o estado atravessou um período mais severo de restrição fiscal. A despesa do estado se elevou a partir de 2016 e em 2017 já era superior a executada em 2014. Em 2018, a despesa maranhense apresentou um crescimento real de 12,6% em relação a de 2014. Nos anos de 2015 e 2016 o estado passou por forte recessão, 4,1% e 5,5%, indicando que parte da recuperação da despesa em 2016 decorreu de aumento de carga tributária. Porém, em 2017 a variação de volume do PIB maranhense foi de 5,3%, a quarta maior do Brasil. Tal fato, aliado ao aumento da carga tributária impulsionaram a arrecadação e, conseqüentemente, a despesa.

2.8.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 2.8.2.1, as despesas com freios e contrapesos, mantiveram relativa estabilidade no período de 2014-2018.

Tabela 2.8.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	2.211,0	2.215,1	2.163,8	2.277,3	2.378,5	2.380,0
Investimento Social	6.879,8	6.221,4	6.377,5	6.959,9	7.822,8	7.548,7
Gasto Social	2.682,1	2.885,6	2.970,0	3.142,5	3.141,5	3.054,0
Investimento Sociedade	167,8	142,4	118,4	162,4	154,6	124,7
Infraestrutura Social	724,7	547,7	669,3	860,4	930,6	193,8
Economia	421,7	167,5	218,2	243,6	234,8	175,9
Logística	777,4	480,4	459,5	499,3	484,6	419,0
Gestão Ambiental	108,2	35,2	40,7	42,8	48,0	39,1
Ciência e Tecnologia	54,2	44,6	44,0	45,2	51,3	37,7
Administração	944,9	819,0	888,0	921,5	918,1	1.023,5
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	14.971,8	13.558,9	13.949,4	15.154,9	16.164,8	14.996,4
Encargos Especiais	2.506,5	2.675,6	3.078,4	3.278,8	3.579,4	1.194,9
Total	17.478,3	16.234,5	17.027,8	18.433,7	19.744,2	16.191,3

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.8.2.2
Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	46,0%	46,0%	50,3%	50,3%
Gasto Social	17,9%	63,9%	20,4%	70,7%
Freios e Contrapesos	14,8%	78,7%	15,9%	86,6%
Administração	6,3%	85,0%	6,8%	93,4%
Logística	5,2%	90,2%	2,8%	96,2%
Infraestrutura Social	4,8%	95,0%	1,3%	97,5%
Economia	2,8%	97,8%	1,2%	98,7%
Investimento Sociedade	1,1%	98,9%	0,8%	99,5%
Gestão Ambiental	0,7%	99,6%	0,3%	99,8%
Ciência e Tecnologia	0,4%	100,0%	0,3%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.8.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	100,2%	97,9%	103,0%	107,6%	107,6%
Investimento Social	100,0%	90,4%	92,7%	101,2%	113,7%	109,7%
Gasto Social	100,0%	107,6%	110,7%	117,2%	117,1%	113,9%
Investimento Sociedade	100,0%	84,9%	70,6%	96,8%	92,1%	74,3%
Infraestrutura Social	100,0%	75,6%	92,4%	118,7%	128,4%	26,7%
Economia	100,0%	39,7%	51,7%	57,8%	55,7%	41,7%
Logística	100,0%	61,8%	59,1%	64,2%	62,3%	53,9%
Gestão Ambiental	100,0%	32,5%	37,6%	39,6%	44,4%	36,1%
Ciência e Tecnologia	100,0%	82,3%	81,2%	83,4%	94,6%	69,6%
Administração	100,0%	86,7%	94,0%	97,5%	97,2%	108,3%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	90,6%	93,2%	101,2%	108,0%	100,2%
Encargos Especiais	100,0%	106,7%	122,8%	130,8%	142,8%	47,7%
Total	100,0%	92,9%	97,4%	105,5%	113,0%	92,6%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

O investimento social apresentou um comportamento de redução, com recuperação em 2018, entretanto, isso não foi uniforme entre as funções que compõe esse agregado. Após redução em 2014, o estado demonstrou priorizar esse eixo efetuando aportes. Tendo como referência 2014, o Maranhão investiu, no período, R\$ 783,8 milhões adicionais e em 2018 esse acréscimo foi de 33,8%.

Tabela 2.8.4.2
Investimento Social

Função	Ano					Δ% 2018/14
	2014	2015	2016	2017	2018	
06 - Segurança Pública	1.420,6	1.347,8	1.521,8	1.695,6	1.901,0	33,8%
10 - Saúde	2.364,9	1.895,3	2.046,3	2.184,0	2.340,1	-1,0%
12 - Educação	2.693,3	2.643,5	2.452,7	2.720,4	3.131,1	16,3%
14 - Direitos da Cidadania	401,0	334,8	356,7	359,9	450,6	12,4%

Fonte: Dados informados pelos estados à Secretaria do Tesouro Nacional - SICONFI/STN/ME

Os gastos com educação também foram equalizados a partir de 2017 e, em 2018, foi significativamente superior a todos os demais exercícios. Quanto aos direitos da cidadania (majoritariamente despesas com o sistema carcerário), as despesas só se recuperaram em 2018.

As prioridades anteriormente relatadas não foram observadas na função saúde. No período, a perda acumulada das aplicações foi de R\$ 993,9 milhões. Também sofreram reduções expressivas a gestão ambiental, organização agrária e transporte.

O ponto que se destaca no Maranhão é o fato da gestão orçamentária não ter sido movida pela inércia do incrementalismo ou de ajustes indiscriminados. A análise das despesas por função evidencia, claramente, uma mudança no perfil de alocação, diferenciada por uma escolha política.

2.8.3 Despesas por categoria econômica

A análise das despesas do Maranhão, por categoria econômica, ratifica as evidências encontradas quando da análise por funções de governo. Conforme pode ser observado na Tabela 2.8.3.1, as despesas com pessoal militar saltaram de R\$ 601,5 milhões em 2014 para R\$ 1.070,4 milhões em 2018. A despesa com pessoal ativo militar, que em 2014 representava 12,7% da com pessoal ativo, saltou para 20,7% em 2018. O acréscimo nas despesas com pessoal civil também foi relevante, inclusive pelos salários pagos aos profissionais da educação.

Um ponto que merece atenção é a ampliação dos encargos com pessoal inativo e pensionista. No período 2015-18, o estado dispendeu R\$ 1.467,4 milhões adicionais com tais encargos. O mesmo achado se observa quando avaliada a função previdência social.

Os investimentos no Maranhão foram expressivamente reduzidos em 2015. A partir de 2016 esses gastos foram estabilizados no patamar médio de R\$ 1,4 bilhão. A redução de aproximadamente R\$ 0,5 bilhão anuais é explicada em parte pela redução da função transporte. Para efeito de comparação, o investimento em São Paulo e Santa Catarina foi progressivamente reduzido no período, alcançando em 2018 reduções 52% e 66%, respectivamente.

Em 2018 foi observado uma elevação das inversões financeiras. Essa elevação decorreu de operações entre fundos, provavelmente relacionada ao fundo previdenciário dos servidores.

Tabela 2.8.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	17,478.5	16,234.6	17,785.5	18,433.7	19,744.2	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
DESPESAS CORRENTES	15,153.2	14,858.4	15,795.6	16,413.5	17,394.1	86.7%	91.5%	88.8%	89.0%	88.1%
Pessoal e Encargos Sociais	8,265.5	8,719.7	8,813.5	9,275.2	9,940.2	47.3%	53.7%	49.6%	50.3%	50.3%
Pessoal Ativo Civil	4,737.4	4,887.7	4,731.2	4,924.6	5,163.6	27.1%	30.1%	26.6%	26.7%	26.2%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	4,617.5	4,736.5	4,610.4	4,793.6	5,000.2	26.4%	29.2%	25.9%	26.0%	25.3%
Contratação por Tempo Determinado	119.9	151.2	120.8	131.0	163.5	0.7%	0.9%	0.7%	0.7%	0.8%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	601.5	651.3	770.7	881.5	1,070.4	3.4%	4.0%	4.3%	4.8%	5.4%
Pessoal Inativo e Pensionista	1,882.4	2,034.2	2,152.6	2,344.2	2,466.0	10.8%	12.5%	12.1%	12.7%	12.5%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	1,414.7	1,551.2	1,657.6	1,823.9	1,924.8	8.1%	9.6%	9.3%	9.9%	9.7%
Pensões do RPPS e do Militar	467.7	482.9	495.0	520.3	541.2	2.7%	3.0%	2.8%	2.8%	2.7%
Juros e Encargos da Dívida	337.4	414.0	436.8	410.7	395.3	1.9%	2.6%	2.5%	2.2%	2.0%
Outras Despesas Correntes - ODC	6,550.2	5,724.7	6,545.3	6,727.6	7,058.6	37.5%	35.3%	36.8%	36.5%	35.8%
Transferências à União	3.5	0.0	0.0	0.1	0.7	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	1,700.7	1,653.4	1,823.4	1,860.6	1,978.6	9.7%	10.2%	10.3%	10.1%	10.0%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	277.3	127.5	190.9	129.0	96.8	1.6%	0.8%	1.1%	0.7%	0.5%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	4,568.7	3,943.8	4,531.0	4,737.9	4,982.5	26.1%	24.3%	25.5%	25.7%	25.2%
DESPESAS DE CAPITAL	2,325.3	1,376.2	1,989.9	2,020.2	2,350.1	13.3%	8.5%	11.2%	11.0%	11.9%
Investimentos	1,995.0	870.1	1,361.7	1,346.9	1,366.7	11.4%	5.4%	7.7%	7.3%	6.9%
Inversões Financeiras	0.0	1.2	12.9	60.6	385.0	0.0%	0.0%	0.1%	0.3%	1.9%
Amortização da Dívida	330.4	504.9	615.3	612.7	598.4	1.9%	3.1%	3.5%	3.3%	3.0%
Serviço da Dívida	667.8	918.9	1,052.1	1,023.4	993.7	3.8%	5.7%	5.9%	5.6%	5.0%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	33.5%	105.6%	77.3%	76.0%	72.7%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	39.7%	41.6%	45.5%	47.6%	47.8%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	17.7%	8.2%	12.1%	11.6%	11.2%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	12.7%	13.3%	16.3%	17.9%	20.7%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	2.6%	3.2%	2.6%	2.7%	3.3%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

2.8.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.8.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	25,0%	26,1%	24,9%	29,0%	25,8%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	99,4%	99,6%	100,0%	93,0%	97,8%
Aplicação Saúde (12%)	12,6%	13,0%	14,1%	12,5%	12,2%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que o Maranhão cumpriu as obrigações constitucionais, exceto em 2016 com a manutenção e desenvolvimento do ensino. É importante destacar que os Tribunais de Contas Estaduais dão entendimentos diferenciados sobre quais gastos compõem as obrigações constitucionais com saúde e educação.

A afirmação da prioridade dada à educação é confirmada, principalmente nos exercícios de 2017 e 2018. Isso é explicado também pelo absoluto comprometimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com despesas de pessoal. Sem esses gastos adicionais não seria possível fazer funcionar as escolas e investir na aprendizagem.

O indicador com saúde também atesta os achados anteriores, pois apesar do cumprimento da obrigação constitucional isso sempre se deu de forma muito próxima ao limite mínimo. Ou seja, uma decisão política pública diferenciou as aplicações em educação e saúde.

2.8.5 Indicações de atenção

Admitindo as limitações de um trabalho distanciado do *locus*, o cenário e as análises da despesa possibilitam delinear um conjunto de direções que podem qualificar a gestão e o gasto do Maranhão.

Inicialmente, o principal achado no Maranhão foi a constatação de que é possível implementar mudança de curso nas políticas públicas, estabelecendo prioridades de alocação diferenciadas dentre as funções, apesar de se tratar do estado com a menor renda domiciliar *per capita* do Brasil.

Sobre o acréscimo dos gastos previdenciários, o estado já conta com uma nova Lei para a previdência dos servidores. No médio prazo os impactos deverão minimizar a pressão sobre o tesouro estadual pela previdência pública.

Sem dúvida a política pública que merece ainda ser promovida é de saúde. A baixa renda dos maranhenses faz com que os serviços públicos de saúde sejam mais pressionados, desde os serviços de atenção básica aos de média e alta complexidade e assistência farmacêutica. Para tanto, a complementariedade dos recursos federais é fundamental e deveria merecer um tratamento diferenciado do Ministério da Saúde.

A gestão ambiental e a ciência tecnologia requerem também atenção, principalmente considerando-se no primeiro caso a ampliação do agronegócio e da pecuária. O investimento em ciência e tecnologia poderia ser direcionado em atenção a essas áreas de desenvolvimento. Também é preciso ter atenção aos investimentos a serem efetuados na base aeroespacial de Alcântara e os impactos para o desenvolvimento do Maranhão.

2.9 Mato Grosso

2.9.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB do Mato Grosso em 2017 foi de R\$ 126,8 bilhões (valores correntes de 2017). De 2010 a 2017 a participação do estado no PIB brasileiro ampliou de 1,5% para 1,9%.

A Renda Domiciliar *Per Capta* do Mato Grosso em 2019 foi de R\$ 1.403,00. Tal renda foi 10,6% superior à média brasileira, 18,0% inferior à de São Paulo e 12,1% inferior à de Santa Catarina. Ressalte-se que em 2014 a defasagem da renda domiciliar *per capita* do Mato Grosso em relação à do Brasil foi de 1,9%, evidenciando que no período 2014-2019, houve uma evolução da renda do estado em relação à nacional.

Tabela 2.9.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Bilhões de 2019	% Proporção no PIB Estadual	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	16,0	15,8%	16,1%
2015	14,7	13,7%	16,9%
2016	14,6	11,8%	16,9%
2017	17,1	13,5%	17,7%
2018	17,1		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

De 2014 a 2016, o estado atravessou um período de restrição fiscal. A despesa alcançou o seu menor nível em 2016, quando recuou 8,75% em relação à 2014. Em 2017, o Mato Grosso já havia ultrapassado o gasto de 2014. O aumento da despesa em 2017 não implicou em aumento da participação no PIB, revelando, assim, que o crescimento da economia mato-grossense foi superior ao da despesa estadual.

No período de 2015 a 2016, o estado teve que efetuar ajustes em sua despesa. Esse aumento da despesa não se refletiu em sua participação no PIB, pois em 2014 era de 15,8% e em 2017 atingiu o patamar de 13,5%. Dessa forma, o estado teve que modificar sua política orçamentária ajustando ao período. A qualidade desse ajuste foi limitada pela rigidez decorrente de vinculações de receitas,

despesas obrigatórias de caráter contínuo e pressões sociais legítimas como a exercida sobre a segurança pública e o sistema carcerário.

2.9.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 2.9.2.1, as despesas com freios e contrapesos, após um leve recuo em 2015, se mantiveram estáveis até 2018. Em se tratando do investimento social, foi observado um comportamento diferenciado entre as funções componentes. A segurança pública recebeu atenção especial: para um dispêndio de R\$ 1,4 bilhão em 2014, recebeu no período um aporte de R\$ R\$ 1,9 bilhão. Em 2018, o investimento em segurança pública alcançou R\$ 2,0 bilhões, indicando um crescimento de 44,6% em relação a 2014.

Já com o investimento em educação, o estado dispendeu R\$ 565,4 milhões adicionais no período 2015-2018, para um dispêndio de R\$ 2.297,4 milhões em 2014. Em 2018 o investimento em educação foi 24,6% superior ao de 2014. Exceto pelo ano de 2016 o investimento em saúde permaneceu estável desde 2015. Saúde foi o que recebeu menor investimento adicional e o investimento de R\$ 1.760,4 milhões em 2018 foi superior 20,9% ao de 2014.

A análise estratificada do investimento social demonstra que foi estabelecida uma escala de prioridade iniciando pela segurança pública, após a educação e a saúde ficou num terceiro degrau.

Tabela 2.9.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	2.348,8	2.135,4	2.405,9	2.464,1	2.430,4	2.374,3
Investimento Social	5.561,0	5.934,0	5.528,8	6.705,9	7.248,2	6.887,0
Gasto Social	2.578,7	2.802,5	3.084,6	3.531,3	3.952,1	4.067,5
Investimento Sociedade	1.006,9	93,4	70,8	113,2	110,6	53,2
Infraestrutura Social	61,9	85,9	72,9	115,5	54,9	45,7
Economia	505,0	336,7	370,9	448,4	449,6	428,0
Logística	1.235,9	663,0	679,8	1.104,6	580,6	599,1
Gestão Ambiental	112,2	104,3	106,8	114,8	134,6	128,8
Ciência e Tecnologia	84,3	72,1	209,5	126,2	69,5	46,4
Administração	1.177,6	848,2	734,0	980,3	933,6	884,5
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	14.672,3	13.075,5	13.264,0	15.704,3	15.964,1	15.514,5
Encargos Especiais	1.313,0	1.622,3	1.316,4	1.425,5	1.183,7	2.201,2
Total	15.985,3	14.697,8	14.580,4	17.129,8	17.147,8	17.715,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.9.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	37,9%	37,9%	44,4%	44,4%
Gasto Social	17,6%	55,5%	26,2%	70,6%
Freios e Contrapesos	16,0%	71,5%	15,3%	85,9%
Administração	8,0%	79,5%	5,7%	91,6%
Logística	8,4%	87,9%	3,9%	95,5%
Economia	3,4%	91,3%	2,8%	98,3%
Gestão Ambiental	0,8%	92,1%	0,8%	99,1%
Investimento Sociedade	6,9%	99,0%	0,3%	99,4%
Infraestrutura Social	0,4%	99,4%	0,3%	99,7%
Ciência e Tecnologia	0,6%	100,0%	0,3%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 2.9.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	90,9%	102,4%	104,9%	103,5%	101,1%
Investimento Social	100,0%	106,7%	99,4%	120,6%	130,3%	123,8%
Gasto Social	100,0%	108,7%	119,6%	136,9%	153,3%	157,7%
Investimento Sociedade	100,0%	9,3%	7,0%	11,2%	11,0%	5,3%
Infraestrutura Social	100,0%	138,8%	117,8%	186,6%	88,7%	73,8%
Economia	100,0%	66,7%	73,4%	88,8%	89,0%	84,8%
Logística	100,0%	53,6%	55,0%	89,4%	47,0%	48,5%
Gestão Ambiental	100,0%	93,0%	95,2%	102,3%	120,0%	114,8%
Ciência e Tecnologia	100,0%	85,5%	248,5%	149,7%	82,4%	55,0%
Administração	100,0%	72,0%	62,3%	83,2%	79,3%	75,1%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	89,1%	90,4%	107,0%	108,8%	105,7%
Encargos Especiais	100,0%	123,6%	100,3%	108,6%	90,2%	167,6%
Total	100,0%	91,9%	91,2%	107,2%	107,3%	110,8%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

No período analisado, os gastos sociais cresceram de forma explosiva. No período de 2015-2018, o Mato Grosso gastou R\$ 3.055,0 milhões adicionais, considerando-se 2014 como parâmetro. Em 2018, o comprometimento foi de R\$ 3.952,1 milhões contra R\$ 2.578,7 de 2014, o que representa um crescimento de 53,3%. A adoção de medidas para estabelecer o equilíbrio atuarial e financeiro da previdência público do estado é urgente, sob pena de ver drenado pelo sistema previdência todos os possíveis ganhos de receita, ou pior, ter que sacrificar todas as demais funções de governo em um período recessivo.

Um achado que diferencia o Mato Grosso dos demais estados da Amazônia legal, foi que foram parcialmente preservados os dispêndios com infraestrutura social, gestão ambiental e com ciência e tecnologia. Os gastos com gestão ambiental foram estáveis numa média de R\$ 112,0 milhões. Em ciência e tecnologia a média apurada para os anos de 2014, 2015, 2017 e 2018 foi de R\$ 88,0 milhões. Porém, em 2016 foi registrado um dispêndio de R\$ 209,5 milhões, bastante superior à média do período. Tal fato revela que o estado, se não estabeleceu uma prioridade de crescimento para tais funções, pelo menos as preservou num período inicial de recessão.

O principal ajuste registrado nas funções de governo se deu em transporte. Tendo como referência o ano de 2014, no período 2015-2018 o estado deixou de investir R\$ 1.887,0 milhões, para um gasto em 2014 de R\$ 1.223,1. É como se houvesse um recuo de 1,5 anos de investimentos. A despesa em 2018 foi de R\$ 577,4 milhões, representando uma redução de 52,8% em relação ao ano de 2014.

De todo modo, fica registrado que no período analisado o Mato Grosso empreendeu escolhas por políticas públicas com reflexos na política orçamentária. Parte dessas escolhas, a redução dos gastos com transporte por exemplo, foi decorrente também da pressão previdenciária. Já no investimento social, o estado priorizou o investimento em segurança pública, seguido de educação e finalmente saúde. Dessa forma, assim como o Maranhão, o estado promoveu inflexões políticas que parcialmente rompem com modelo decisório incremental.

2.9.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria econômica do Mato Grosso confirma a efetuada das funções de governo. Conforme pode ser observado no Tabela 2.8.3.1, a despesa com pessoal inativo e pensionista teve um crescimento explosivo. Mesmo considerando que a despesa com pessoal ativo também cresceu significativamente, a relação entre inativo e pensionista e ativos saltou de 48,0% em 2014 para 59,3% em 2018.

Tendo 2014 como parâmetro, o estado despendeu R\$ 2.790,6 milhões adicionais com pessoal civil no período 2015-18, para uma despesa em 2014 de R\$ 5.166,2 milhões. Em 2018 a despesa com pessoal civil alcançou R\$ 6.508,5 milhões, um crescimento de real de 25,9%. Já com os ativos militares foram gastos R\$ 1.208,3 milhões adicionais no período 2015-15, para uma despesa em 2014 de R\$ 655,7 milhões. Em 2018 o gasto com pessoal militar foi de R\$ 1.051,6 milhões que, em comparação com o de 2014 indica um crescimento real de R\$ 60,5%. Até mesmo os gastos com pessoal contratado por tempo determinado foi objeto de acréscimo.

Apesar de ter efetuado opções de ajustamentos na política orçamentária das funções do governo, a análise das categorias econômicas revela que isso se deu fortemente com aumento dos gastos com pessoal ativo. Isso por si só não constitui uma má política, desde que a qualidade dos serviços públicos prestados tenha avançado em proporções minimamente equivalentes. No caso do Mato Grosso, seria esperado que os indicadores relativos à segurança pública demonstrassem uma melhoria expressiva.

A evolução dos gastos com investimento atesta o que foi identificado na análise das funções públicas. O investimento em 2014 foi de R\$ 2,1 bilhões e recuou para R\$ 647 milhões em 2018. A redução do investimento foi tão drástica que a partir de 2015 para cada R\$ 1,0 de investimento passaram a ser comprometidos R\$ 1,2 com o serviço da dívida pública. Em 2014 essa relação era de R\$ 1,0 para R\$ 0,5.

Tabela 2.8.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	17.675,5	17.158,2	18.182,2	18.599,2	18.687,7	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	14.956,7	15.417,0	16.624,5	16.900,2	17.497,1	84,6%	89,9%	91,4%	90,9%	93,6%
Pessoal e Encargos Sociais	10.701,5	11.259,1	12.522,9	12.760,2	13.734,0	60,5%	65,6%	68,9%	68,6%	73,5%
Pessoal Ativo Civil	5.166,2	5.339,0	5.549,3	6.059,7	6.508,5	29,2%	31,1%	30,5%	32,6%	34,8%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	4.723,2	4.856,3	4.985,5	5.392,0	5.715,2	26,7%	28,3%	27,4%	29,0%	30,6%
Contratação por Tempo Determinado	443,0	482,7	563,8	667,7	793,3	2,5%	2,8%	3,1%	3,6%	4,2%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	655,7	762,5	985,2	1.032,1	1.051,6	3,7%	4,4%	5,4%	5,5%	5,6%
Pessoal Inativo e Pensionista	2.481,4	2.672,4	2.951,2	3.424,2	3.857,0	14,0%	15,6%	16,2%	18,4%	20,6%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	2.012,8	2.201,0	2.454,8	2.880,1	3.266,4	11,4%	12,8%	13,5%	15,5%	17,5%
Pensões do RPPS e do Militar	468,6	471,4	496,4	544,1	590,6	2,7%	2,7%	2,7%	2,9%	3,2%
Juros e Encargos da Dívida	485,4	565,2	425,0	413,7	416,1	2,7%	3,3%	2,3%	2,2%	2,2%
Outras Despesas Correntes - ODC	3.769,9	3.592,6	3.676,6	3.726,3	3.347,0	21,3%	20,9%	20,2%	20,0%	17,9%
Transferências à União	0,2	0,1	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	164,3	211,5	337,5	295,7	364,3	0,9%	1,2%	1,9%	1,6%	1,9%
Outras Despesas Correntes - ODC (Líquidas Transf. Aos Entes)	3.605,4	3.381,0	3.339,2	3.430,7	2.982,7	20,4%	19,7%	18,4%	18,4%	16,0%
DESPESAS DE CAPITAL	2.718,8	1.741,3	1.557,7	1.699,0	1.190,5	15,4%	10,1%	8,6%	9,1%	6,4%
Investimentos	2.127,0	1.014,8	875,4	982,2	647,0	12,0%	5,9%	4,8%	5,3%	3,5%
Inversões Financeiras	101,4	13,0	1,5	6,0	0,5	0,6%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Amortização da Dívida	490,3	713,4	680,8	710,8	543,1	2,8%	4,2%	3,7%	3,8%	2,9%
Serviço da Dívida	975,7	1.278,6	1.105,8	1.124,4	959,1	5,5%	7,5%	6,1%	6,0%	5,1%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	45,9%	126,0%	126,3%	114,5%	148,2%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	48,0%	50,1%	53,2%	56,5%	59,3%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	23,8%	11,4%	9,5%	10,0%	6,6%					
Percentual Pessoal Ativo Militar Sobre Pessoal Ativo Civil	12,7%	14,3%	17,8%	17,0%	16,2%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	9,4%	9,9%	11,3%	12,4%	13,9%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

2.9.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (12%). Também determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 2.9.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	25,0%	26,1%	24,9%	29,0%	25,8%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	99,4%	99,6%	100,0%	93,0%	97,8%
Aplicação Saúde (12%)	12,6%	13,0%	14,1%	12,5%	12,2%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que o Mato Grosso cumpriu as obrigações constitucionais, exceto em 2016, onde a aplicação em educação ficou abaixo da aplicação mínima de 25%. Entretanto, as aplicações em educação e saúde foram sempre muito próximas do mínimo exigido. Como a maioria dos estados analisados, o Mato Grosso os aplica praticamente de forma integral na remuneração dos profissionais do magistério.

2.9.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do Mato Grosso demonstra que o estado estabeleceu prioridades com reflexos na política orçamentária. Isso fica claro com a elevação dos gastos de segurança pública e o corte nos investimentos. Todavia, os acréscimos foram excepcionalmente destinados a gastos com pessoal, o que requer uma avaliação mais profunda para identificar os reflexos na qualidade dos serviços públicos. Se essa melhoria não tiver acontecido, o governo somente se mostrou sensível a pressões corporativas de servidores.

Ademais, ficou muito caracterizado a pressão exercida pelos gastos previdenciários. As avaliações indicam que o sistema previdenciário público do Mato Grosso, se ainda não o fez, precisa empreender medidas de reequilíbrio atuarial e financeiro da sua previdência. Além disso, foi relatado que o estado manteve a política orçamentária relativa às funções de gestão ambiental e ciência e tecnologia, sem reduções ou acréscimos.

Considerando que o estado tem economia vinculada ao agronegócio, a redução nos gastos com a função transporte pode ter acarretado maiores dificuldades no escoamento da produção. A

conclusão da BR 163 também trará ao escoamento da produção mato-grossense por Santarém/PA um handicap. A hidrovia do Madeira também se fez relevante.

O fato da administração participar em 2017 com 17,7% do valor adicionado do estado, e a despesa corresponder e, 2018 corresponder a 17,1% do PIB, indicam que a economia do estado demonstra uma maturidade do setor privado diferente da maioria dos estados da Amazônia Legal. Isso indicam que o Mato Grosso, além de eficiência na política social, deve direcionar a qualificação da sua máquina pública para o exercício de funções regulatórias.

3. Capitais

3.1 Porto Velho - RO

3.1.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Porto Velho em 2017 foi de R\$ 16,5 bilhões (valores correntes de 2017). De 2014 a 2017, a participação da despesa municipal como proporção do PIB de Porto Velho variou de 9,4% para 7,3%.

Tabela 3.1.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	1.227,1	9,4%	22,5%
2015	1.287,7	9,3%	22,0%
2016	1.248,5	8,1%	22,6%
2017	1.220,8	7,3%	21,7%
2018	1.280,1		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

No período analisado, observa-se oscilações de acréscimos e decréscimos nas despesas, contudo o período analisado se caracteriza como de estabilidade da despesa. Assim, o município não precisou efetuar ajustes nos seus gastos em decorrência de restrições fiscais.

3.1.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado no Tabela 3.1.2.1, as despesas com freios e contrapesos não se mantiveram estáveis. A decomposição das funções aponta para uma redução do gasto com a função legislativa a partir de 2016, bem como a eliminação da despesa com a função judiciária a partir de 2015 e com a função essencial à justiça a partir de 2016. As eliminações se justificam, uma vez que os municípios não têm responsabilidades legais com as despesas do Poder Judiciário e do Ministério Público.

O investimento social teve um pico de aumento apenas em 2018, ano em que houve aumento no total dos gastos. Não é demais lembrar que esse eixo é marcado por vinculações de receitas para as funções saúde e educação,

O eixo dos gastos sociais se manteve em relativa estabilidade até 2016. A partir de 2017 foi identificado um crescimento sucessivo do gasto previdenciário acarretando um aumento da despesa desse eixo. Em compensação a função assistência passou por reduções sistemáticas a partir de 2016, compensando, em parte, o acréscimo previdenciário. Assim, o gasto social permaneceu estável, com elevações pontuais nos anos de 2017 e 2019.

Em Porto Velho também se registrou a tendência de elevação do gasto com a função administração, principalmente nos exercícios de 2018 e 2019 quando aparenta crescimentos de cerca de 90% em relação ao dispêndio de 2014. Já a infraestrutura social, após um incremento em 2015 e 2016, aponta para uma redução sistemática a partir de 2017. Em 2019, essa redução correspondeu a 35,0% da despesa efetuada em 2014.

A análise da Tabela 3.1.2.2 confirma a redução da despesa na infraestrutura social e do investimento social, bem como a substantiva elevação da despesa com a função administração. Ressalta-se que a função administração se configura como o segundo maior gasto da municipalidade.

Tabela 3.1.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	59,1	57,2	29,9	28,7	28,2	35,6
Investimento Social	629,8	639,6	633,9	608,0	591,7	617,3
Gasto Social	96,4	101,5	103,2	120,0	108,8	120,7
Investimento Sociedade	11,2	11,1	8,7	7,8	13,7	9,2
Infraestrutura Social	158,6	182,3	160,5	144,1	96,8	101,4
Economia	12,7	16,8	16,3	9,4	6,9	6,7
Logística	6,9	24,0	9,6	4,4	2,2	3,1
Gestão Ambiental	8,4	7,9	8,1	11,4	3,4	5,0
Ciência e Tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração	173,9	182,4	211,7	204,3	330,8	329,3
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	1.157,0	1.222,8	1.181,9	1.138,1	1.182,5	1.228,3
Encargos Especiais	69,8	64,9	66,4	82,5	97,5	81,0
Total	1.226,8	1.287,7	1.248,3	1.220,6	1.280,0	1.309,3

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.1.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	54,4%	54,4%	50,3%	50,3%
Administração	15,0%	69,5%	26,8%	77,1%
Gasto Social	8,3%	77,8%	9,8%	86,9%
Infraestrutura Social	13,7%	91,5%	8,3%	95,1%
Freios e Contrapesos	5,1%	96,6%	2,9%	98,0%
Investimento Sociedade	1,0%	97,6%	0,7%	98,8%
Economia	1,1%	98,7%	0,5%	99,3%
Gestão Ambiental	0,7%	99,4%	0,4%	99,7%
Logística	0,6%	100,0%	0,3%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.1.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	96,8%	50,6%	48,6%	47,7%	60,2%
Investimento Social	100,0%	101,6%	100,7%	96,5%	94,0%	98,0%
Gasto Social	100,0%	105,3%	107,1%	124,5%	112,9%	125,2%
Investimento Sociedade	100,0%	99,1%	77,7%	69,6%	122,3%	82,1%
Infraestrutura Social	100,0%	114,9%	101,2%	90,9%	61,0%	63,9%
Economia	100,0%	132,3%	128,3%	74,0%	54,3%	52,8%
Logística	100,0%	347,8%	139,1%	63,8%	31,9%	44,9%
Gestão Ambiental	100,0%	94,0%	96,4%	135,7%	40,5%	59,5%
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-
Administração	100,0%	104,9%	121,7%	117,5%	190,2%	189,4%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	105,7%	102,2%	98,4%	102,2%	106,2%
Encargos Especiais	100,0%	93,0%	95,1%	118,2%	139,7%	116,0%
Total	100,0%	105,0%	101,8%	99,5%	104,3%	106,7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.1.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria econômica evidencia que o município não promoveu incrementos desproporcionais na despesa com pessoal e encargos sociais, ainda que considerada a inconsistência contábil com os inativos e pensionistas nos anos de 2014 e 2015.

Os investimentos oscilaram. Em 2017 é registrado o seu menor nível, menos da metade do gasto em 2014. Essas oscilações são compatíveis com o ocorrido nas funções infraestrutura social e logística.

3.1.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.1.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	27,4%	28,2%	30,9%	26,9%	26,6%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	99,8%	98,6%	94,5%	99,8%	99,2%
Aplicação Saúde (15%)	20,9%	23,2%	26,5%	24,8%	21,9%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que Porto Velho cumpriu as obrigações constitucionais com saúde e educação. Registra-se o elevado comprometimento da municipalidade com a despesa com ações e serviços públicos de saúde. O indicador aponta para uma prioridade dada por Porto Velho para essa área de atuação.

A despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino também observaram o disposto constitucional, sendo registrado em 2016 uma substantiva elevação desses gastos.

Também pode ser observado que Porto Velho despense praticamente todo o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com o a remuneração dos profissionais da educação básica.

Tabela 3.1.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	1.300,1	1.360,8	1.324,4	1.297,8	1.356,9	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	1.250,4	1.288,9	1.285,8	1.270,9	1.298,4	96,2%	94,7%	97,1%	97,9%	95,7%
Pessoal e Encargos Sociais	739,3	722,4	771,3	806,2	811,7	56,9%	53,1%	58,2%	62,1%	59,8%
Pessoal Ativo Civil	618,0	592,7	596,2	625,5	606,7	47,5%	43,6%	45,0%	48,2%	44,7%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	603,8	580,7	593,6	623,5	602,7	46,4%	42,7%	44,8%	48,0%	44,4%
Contratação por Tempo Determinado	14,2	11,9	2,6	1,9	4,0	1,1%	0,9%	0,2%	0,1%	0,3%
Pessoal Inativo e Pensionista	-	-	42,9	53,2	65,2	0,0%	0,0%	3,2%	4,1%	4,8%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	-	-	42,9	53,2	65,2	0,0%	0,0%	3,2%	4,1%	4,8%
Juros e Encargos da Dívida	11,5	11,0	9,9	9,8	8,2	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%	0,6%
Outras Despesas Correntes - ODC	499,6	555,5	504,6	454,9	478,6	38,4%	40,8%	38,1%	35,1%	35,3%
DESPESAS DE CAPITAL	49,8	71,8	38,6	26,9	58,5	3,8%	5,3%	2,9%	2,1%	4,3%
Investimentos	33,1	58,3	26,9	15,2	48,1	2,5%	4,3%	2,0%	1,2%	3,5%
Inversões Financeiras	3,7	3,2	2,7	2,5	-	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
Amortização da Dívida	12,9	10,3	9,0	9,2	10,3	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%
Serviço da Dívida	24,4	21,3	18,9	19,0	18,5	1,9%	1,6%	1,4%	1,5%	1,4%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	2,4%	2,1%	2,2%	2,5%	2,8%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	1.269,4	1.332,0	1.295,5	1.265,6	1.319,5	97,6%	97,9%	97,8%	97,5%	97,2%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	73,7%	36,6%	70,2%	124,8%	38,4%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	0,0%	0,0%	7,2%	8,5%	10,7%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	5,4%	9,8%	4,5%	2,4%	7,9%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	2,3%	2,1%	0,4%	0,3%	0,7%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.1.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de Porto Velho revela as seguintes evidências:

- No período analisado o município não passou por restrições fiscais que determinassem cortes generalizados de despesa;
- A despesa com pessoal ativo e pensionista foi mantida sobre controle, não apresentando crescimento que pudesse comprometer a alocação de recursos;
- O município aparenta um crescimento expressivo do gasto na função administração nos anos de 2018 e 2019;
- Os investimentos do município oscilaram com uma tendência de redução.

Como proposta de atuação, é possível sugerir uma revisão dos gastos com administração como forma de gerar margem para os investimentos. Também é possível empreender ações na busca de eficiência no gasto com ações e serviços públicos de saúde.

3.2 Rio Branco - AC

3.2.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Rio Branco em 2017 foi de R\$ 8,1 bilhões (valores correntes de 2017). De 2014 para 2017, a despesa como proporção do PIB de Rio Branco variou de 11% para 9,8%.

Tabela 3.2.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	856,8	11,0%	27,2%
2015	824,4	9,6%	28,4%
2016	790,7	10,1%	32,2%
2017	758,0	9,8%	33,4%
2018	832,6		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

No período analisado, observa-se reduções das despesas, chegando a uma queda de 11,53% de 2014 para 2017. Em 2018, há uma pequena recuperação. Já a participação da administração no Valor Adicionado Bruto –VAB só aumentou ao longo do período, confirmando o peso do gasto público no município. Dessa forma, Rio Branco teve que efetuar ajustamentos pontuais na alocação dos recursos e na execução orçamentária em decorrência restrições fiscais.

3.2.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado no Tabela 3.2.2.1, as despesas com freios e contrapesos se mantiverem relativamente estáveis até 2016. A partir de 2017 o gasto foi incrementado, alcançando R\$ 60,8 milhões em 2019, com crescimento de 68,4% em relação à 2014. A função essencial a justiça teve o crescimento 215,7%.

O eixo investimento social teve oscilações no período, acompanhando em 2016 e 2017 a queda geral observada, mas não se recuperou até 2019. A queda foi registrada nas funções saúde, educação e segurança pública, mesmo que essa última tenha pequena participação no eixo. Não é

demais lembrar que esse eixo é marcado por vinculações de receitas para as funções saúde e educação,

O eixo dos gastos sociais oscilou significativamente no período, destacando os anos de 2017 a 2019. A função Previdência Social teve um crescimento no período 2014-2019 de 371,3%, enquanto a função assistência social cresceu 64,3%. Já a infraestrutura social registra uma queda que em 2019/2014 foi de 27%, tendo a função urbanismo como causa da redução.

Cabe ressaltar a diminuição dos gastos da função administração, principalmente a partir de 2016, quando o nível da despesa foi reduzido. Isso pode significar uma deterioração da manutenção do patrimônio público e até afetar a oferta dos serviços. Como ponto positivo, cabe o registro do acréscimo nos dispêndios em gestão ambiental, num contexto em os entes, inclusive o estado do Acre, promoveram um movimento contrário.

A Tabela 3.2.2.2 demonstra a redução das participações dos eixos infraestrutura social e da função administração. Entretanto, ainda correspondem ao segundo e terceiros maiores gastos do município. Apesar de ter representação menor, o gasto social tem um aumento proporcionalmente significativo. Isso se deve ao aumento recente da despesa previdenciária, o que condiciona a gestão municipal a adotar medidas para manter o equilíbrio atuarial e financeiro.

Tabela 3.2.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	36,1	35,0	35,9	46,8	57,3	60,8
Investimento Social	312,1	302,0	288,2	277,8	313,4	298,0
Gasto Social	22,7	32,1	44,8	49,9	57,7	64,0
Investimento Sociedade	5,9	5,3	8,8	8,5	9,1	6,5
Infraestrutura Social	253,9	240,4	242,5	202,4	197,1	185,4
Economia	15,2	8,9	13,1	15,8	17,9	8,3
Logística	14,3	12,6	11,9	22,8	24,1	17,5
Gestão Ambiental	21,4	23,1	32,6	25,9	33,1	29,5
Ciência e Tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Administração	158,3	148,1	92,3	89,3	103,8	90,1
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	839,9	807,5	770,1	739,2	813,5	760,4
Encargos Especiais	16,9	17,3	20,6	18,7	19,2	20,4
Total	856,8	824,8	790,7	757,9	832,7	780,8

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.2.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	37,2%	37,2%	39,2%	39,2%
Infraestrutura Social	30,2%	67,4%	24,4%	63,6%
Administração	18,8%	86,2%	11,8%	75,4%
Gasto Social	2,7%	88,9%	8,4%	83,8%
Freios e Contrapesos	4,3%	93,2%	8,0%	91,8%
Gestão Ambiental	2,5%	95,8%	3,9%	95,7%
Logística	1,7%	97,5%	2,3%	98,0%
Economia	1,8%	99,3%	1,1%	99,1%
Investimento Sociedade	0,7%	100,0%	0,9%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.2.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	97,0%	99,4%	129,6%	158,7%	168,4%
Investimento Social	100,0%	96,8%	92,3%	89,0%	100,4%	95,5%
Gasto Social	100,0%	141,4%	197,4%	219,8%	254,2%	281,9%
Investimento Sociedade	100,0%	89,8%	149,2%	144,1%	154,2%	110,2%
Infraestrutura Social	100,0%	94,7%	95,5%	79,7%	77,6%	73,0%
Economia	100,0%	58,6%	86,2%	103,9%	117,8%	54,6%
Logística	100,0%	88,1%	83,2%	159,4%	168,5%	122,4%
Gestão Ambiental	100,0%	107,9%	152,3%	121,0%	154,7%	137,9%
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-
Administração	100,0%	93,6%	58,3%	56,4%	65,6%	56,9%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	96,1%	91,7%	88,0%	96,9%	90,5%
Encargos Especiais	100,0%	102,4%	121,9%	110,7%	113,6%	120,7%
Total	100,0%	96,3%	92,3%	88,5%	97,2%	91,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.2.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria demonstra um crescimento constante da despesa com pessoal e encargos sociais a partir de 2016. Isso se deu com o governo segurando o dispêndio com pessoal ativo e um permanente acréscimo com inativos e pensionistas. Tal evidência confirma o descrito na análise das funções sobre o aumento da pressão exercida pela previdência pública.

Os investimentos foram significativamente reduzidos a partir de 2016, reforçando o entendimento de redução em infraestrutura social. A recuperação do patamar de gastos em 2018 não foi suficiente para promover uma alavancagem dos investimentos, confirmando a hipótese de recuperação mais lenta dessa categoria de despesa.

3.2.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.2.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	26,2%	25,8%	25,9%	25,0%	26,6%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	99,9%	99,9%	100,0%	99,9%	94,8%
Aplicação Saúde (15%)	15,9%	15,8%	15,7%	15,7%	15,8%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que Rio Branco cumpriu as obrigações constitucionais. Contudo, os indicadores de cumprimento demonstram que não foi dispensada uma prioridade especial para saúde e educação.

Ademais, pode ser observado que Rio Branco despense praticamente todo o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com o a remuneração dos profissionais da educação básica. Tal fato conjugado com a aplicações tão próximas do mínimo constitucional exigido, pode acarretar a conclusão de que poucos recursos ficaram disponíveis para a aplicação para alavancar a aprendizagem.

Tabela 3.2.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	856,8	824,4	819,5	790,2	869,9	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	714,1	681,8	722,5	718,0	790,7	83,3%	82,7%	88,2%	90,9%	90,9%
Pessoal e Encargos Sociais	396,0	377,6	393,8	402,8	436,6	46,2%	45,8%	48,1%	51,0%	50,2%
Pessoal Ativo Civil	320,4	296,5	306,1	302,3	333,4	37,4%	36,0%	37,4%	38,3%	38,3%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	281,8	261,4	261,2	283,8	313,1	32,9%	31,7%	31,9%	35,9%	36,0%
Contratação por Tempo Determinado	38,6	35,0	44,9	18,5	20,3	4,5%	4,2%	5,5%	2,3%	2,3%
Pessoal Inativo e Pensionista	4,5	10,1	20,1	24,7	30,5	0,5%	1,2%	2,5%	3,1%	3,5%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	4,5	10,1	20,1	24,7	30,5	0,5%	1,2%	2,5%	3,1%	3,5%
Juros e Encargos da Dívida	7,0	8,3	10,4	10,0	10,2	0,8%	1,0%	1,3%	1,3%	1,2%
Outras Despesas Correntes - ODC	311,0	295,9	318,3	305,3	343,9	36,3%	35,9%	38,8%	38,6%	39,5%
DESPESAS DE CAPITAL	142,7	142,7	97,0	72,2	79,2	16,7%	17,3%	11,8%	9,1%	9,1%
Investimentos	125,0	126,4	78,5	55,3	67,0	14,6%	15,3%	9,6%	7,0%	7,7%
Inversões Financeiras	0,5	R\$ -	R\$ -	0,2	0,4	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	17,2	16,3	18,4	16,6	11,8	2,0%	2,0%	2,2%	2,1%	1,4%
Serviço da Dívida	24,2	24,5	28,8	26,6	22,1	2,8%	3,0%	3,5%	3,4%	2,5%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	3,6%	3,5%	3,5%	4,1%	4,3%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	826,1	795,6	790,7	758,0	832,6	96,4%	96,5%	96,5%	95,9%	95,7%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	19,4%	19,4%	36,7%	48,1%	33,0%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	1,4%	3,4%	6,6%	8,2%	9,2%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	39,0%	42,6%	25,6%	18,3%	20,1%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	13,7%	13,4%	17,2%	6,5%	6,5%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.2.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de Rio Branco revela as seguintes evidências:

- Crescimento da despesa com a previdência social dos servidores;
- Redução dos gastos com a função administração;
- Redução dos investimentos.

Além de atualizar os planos atuarial e financeiro de seu regime previdenciário para continuar a mantê-lo sob o controle, é possível sugerir que o município implemente um plano de racionalização dos gastos com administração para que a redução identificada se torne permanente.

3.3 Manaus - AM

3.3.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Manaus em 2017 foi de R\$ 73,2 bilhões (valores correntes de 2017). De 2014 para 2017, a despesa como proporção do PIB de Manaus variou de 11% para 9,8%.

Tabela 3.2.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	4.910,6	7,3%	13,6%
2015	4.676,1	7,0%	14,0%
2016	4.546,4	6,4%	13,6%
2017	4.466,0	6,1%	14,1%
2018	4.685,6		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

A partir de 2014 até 2018, o município teve uma redução nas despesas e ainda não havia recuperado o nível do gasto de 2014. A despesa municipal como proporção do PIB também caiu, atingindo o patamar de 6,1% em 2017. A participação da administração no Valor Adicionado Bruto – VAB aponta para um setor privado relativamente forte.

Dessa forma, Manaus teve que proceder ao ajustamento na alocação e execução orçamentária em decorrência de restrições fiscais anuais. Entretanto, conforme evidenciado na Tabela 3.2.2.1 das despesas por eixos e funções, em 2019 o gasto ultrapassou o nível de 2014.

3.3.2 Despesas e as funções públicas

A Tabela 3.2.2.1 aponta que o eixo freios e contrapesos foram caíram em todo o período. É importante frisar que os municípios, em tese, dependem recursos apenas complementarmente com a função judiciária e essencial a justiça.

O investimento social aparenta redução no período até 2019. Esse eixo é marcado por vinculações constitucionais de receitas com saúde e educação e se diferencia dos estados por ser menor a pressão da segurança pública (ocorre apenas nos casos em que há guarda municipal circunscrita), bem como por não existir responsabilidade municipal com a custódia e reintegração de pessoas. O

gasto social apresentou elevações nos anos de 2015, 2018 e 2019. A decomposição por função indica uma redução da despesa com assistência social e um aumento constante da despesa previdenciária.

Já a infraestrutura social tem uma média de investimento relativamente estável de 2014 a 2018, com a despesa em 2019 ultrapassando todo o observado nos exercícios anteriores. Cumpre explicitar que na função urbanismo os municípios classificam despesas com serviços urbanos, inserindo gastos não relacionados com infraestrutura e investimento, mas com serviços de limpeza urbana e iluminação pública. No caso de Manaus, praticamente não existe gasto com habitação e saneamento, o que induz a convicção de que essa estabilidade dos gastos se deve à contabilização desses serviços.

A análise do Tabela 3.2.2.2 confirma a elevação do peso do gasto em infraestrutura social e, ainda, o peso relativo do investimento social, da administração e do gasto social. Tais despesas representaram 94,5% dos dispêndios de 2019.

Tabela 3.2.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	186,3	175,1	165,3	158,6	165,1	162,3
Investimento Social	2.263,2	2.173,6	2.035,5	2.100,4	2.169,6	2.242,8
Gasto Social	357,7	409,5	367,6	377,2	425,7	444,4
Investimento Sociedade	132,1	78,3	72,1	64,1	69,4	73,7
Infraestrutura Social	1.133,2	1.159,0	1.205,5	995,5	1.035,1	1.397,7
Economia	42,0	61,6	20,3	26,6	6,7	15,6
Logística	0,0	0,0	0,0	9,0	13,7	0,0
Gestão Ambiental	24,2	22,7	18,7	18,5	18,2	17,7
Ciência e Tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração	592,8	425,9	435,3	469,0	476,0	553,5
Outros	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Subtotal	4.731,6	4.505,8	4.320,4	4.218,9	4.379,5	4.907,7
Encargos Especiais	179,1	170,4	226,1	247,0	306,1	414,8
Total	4.910,7	4.676,2	4.546,5	4.465,9	4.685,6	5.322,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.2.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	47,8%	47,8%	45,7%	45,7%
Infraestrutura Social	23,9%	71,8%	28,5%	74,2%
Administração	12,5%	84,3%	11,3%	85,5%
Gasto Social	7,6%	91,9%	9,1%	94,5%
Freios e Contrapesos	3,9%	95,8%	3,3%	97,8%
Investimento Sociedade	2,8%	98,6%	1,5%	99,3%
Gestão Ambiental	0,5%	99,1%	0,4%	99,7%
Economia	0,9%	100,0%	0,3%	100,0%
Logística	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.2.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	94,0%	88,7%	85,1%	88,6%	87,1%
Investimento Social	100,0%	96,0%	89,9%	92,8%	95,9%	99,1%
Gasto Social	100,0%	114,5%	102,8%	105,5%	119,0%	124,2%
Investimento Sociedade	100,0%	59,3%	54,6%	48,5%	52,5%	55,8%
Infraestrutura Social	100,0%	102,3%	106,4%	87,8%	91,3%	123,3%
Economia	100,0%	146,7%	48,3%	63,3%	16,0%	37,1%
Logística	-	-	-	-	-	-
Gestão Ambiental	100,0%	93,8%	77,3%	76,4%	75,2%	73,1%
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-
Administração	100,0%	71,8%	73,4%	79,1%	80,3%	93,4%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	95,2%	91,3%	89,2%	92,6%	103,7%
Encargos Especiais	100,0%	95,1%	126,2%	137,9%	170,9%	231,6%
Total	100,0%	95,2%	92,6%	90,9%	95,4%	108,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.3.3 Despesas por categoria econômica

O exercício de 2019 ainda apresenta instabilidade das informações por categoria econômica, razão pela qual são apresentadas as informações até 2018. A análise da despesa por categoria econômica evidencia que o município não promoveu incrementos desproporcionais na despesa com pessoal e encargos sociais. Apenas em 2018 há uma leve elevação do gasto da despesa com pessoal ativo. Porém, a despesa com pessoal inativo se eleva de forma constante, confirmando o já exposto na análise das funções.

O investimento experimentou alternâncias de comportamento ao longo do período analisado, porém não aparenta reduções graves promovidas por ajustes decorrentes de períodos de recessão. Tal fato ocorre quando são financiados por operações de crédito.

3.3.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.3.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	25,6%	25,4%	27,8%	26,2%	
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	100,0%	95,0%	100,0%	100,0%	99,9%
Aplicação Saúde (15%)	20,6%	22,2%	24,0%	23,0%	20,0%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Registrando o fato de não haver registro sobre o cumprimento do limite educacional em 2018, ao longo do período analisado, as informações indicam que Manaus cumpriu as obrigações constitucionais. Na despesa com ações e serviços de saúde, Manaus despendeu no período um volume de recursos acima do mínimo constitucional exigido. Tal gasto indica que o setor tem prioridade no conjunto da despesa.

Além disso, observa-se que Manaus despende praticamente todo o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com a remuneração dos profissionais da educação básica. Tal fato conjugado com a aplicações tão próximas do mínimo constitucional exigido, pode acarretar a conclusão de que poucos recursos ficaram disponíveis para a aplicação para alavancar a aprendizagem.

Tabela 3.3.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	4.910,6	4.676,1	5.066,6	4.637,2	4.879,0	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	4.281,4	4.150,4	4.103,7	4.185,8	4.369,2	87,2%	88,8%	81,0%	90,3%	89,6%
Pessoal e Encargos Sociais	2.373,1	2.255,0	2.261,9	2.350,2	2.465,5	48,3%	48,2%	44,6%	50,7%	50,5%
Pessoal Ativo Civil	1.873,2	1.754,7	1.727,2	1.771,8	1.803,6	38,1%	37,5%	34,1%	38,2%	37,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.576,0	1.490,0	1.467,7	1.508,0	1.521,6	32,1%	31,9%	29,0%	32,5%	31,2%
Contratação por Tempo Determinado	297,2	264,8	259,5	263,9	282,0	6,1%	5,7%	5,1%	5,7%	5,8%
Pessoal Inativo e Pensionista	173,5	183,3	194,6	215,0	248,2	3,5%	3,9%	3,8%	4,6%	5,1%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	173,5	183,3	194,6	215,0	248,2	3,5%	3,9%	3,8%	4,6%	5,1%
Juros e Encargos da Dívida	22,8	27,9	39,7	51,8	60,4	0,5%	0,6%	0,8%	1,1%	1,2%
Outras Despesas Correntes - ODC	1.885,5	1.867,4	1.802,1	1.783,8	1.843,2	38,4%	39,9%	35,6%	38,5%	37,8%
DESPESAS DE CAPITAL	629,2	525,7	962,9	451,4	509,9	12,8%	11,2%	19,0%	9,7%	10,5%
Investimentos	556,2	441,8	870,9	349,9	412,7	11,3%	9,4%	17,2%	7,5%	8,5%
Inversões Financeiras	0,6	2,1	0,5	0,5	1,6	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Amortização da Dívida	72,4	81,9	91,4	101,0	95,6	1,5%	1,8%	1,8%	2,2%	2,0%
Serviço da Dívida	95,2	109,8	131,1	152,8	156,0	1,9%	2,3%	2,6%	3,3%	3,2%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	4.879,8	4.647,2	5.037,8	4.604,9	4.841,7	99,4%	99,4%	99,4%	99,3%	99,2%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	17,1%	24,9%	15,1%	43,7%	37,8%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	9,3%	10,4%	11,3%	12,1%	13,8%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	29,7%	25,2%	50,4%	19,7%	22,9%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	18,9%	17,8%	17,7%	17,5%	18,5%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.3.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de Manaus revela as seguintes evidências:

- No período analisado o município não passou por restrições fiscais que determinassem cortes generalizados de despesa;
- A despesa com pessoal ativo foi mantida sobre controle, não apresentando crescimento que pudesse comprometer a alocação de recursos;
- As despesas com previdência e com os encargos da dívida pública são crescentes.

Além de atualizar os planos atuarial e financeiro de seu regime previdenciário para continuar a mantê-lo sob o controle, é possível sugerir que o município implemente um plano de racionalização dos gastos no eixo de infraestrutura social, essencialmente para os dispêndios com urbanismo e com ações e serviços públicos de saúde.

3.4 Boa Vista - RR

3.4.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Boa Vista em 2017 foi de R\$ 8,9 bilhões (valores correntes de 2017). De 2014 a 2017, a despesa como proporção do PIB apresenta uma elevação progressiva e, em todos os anos, foi superior ao registrado em 2014.

Tabela 3.4.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	830,3	10,8%	39,6%
2015	937,3	11,8%	42,9%
2016	970,4	12,3%	43,7%
2017	1.013,7	11,2%	43,6%
2018	1.046,6		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

A constante elevação do gasto indica que Boa Vista não passou por restrições fiscais que implicassem no ajustamento do seu orçamento. No período, também se registra o crescimento persistente da participação da administração na composição do Valor Adicionado Bruto –VAB.

3.4.2 Despesas e as funções públicas

As despesas com freios e contrapesos se restringem, em Boa Vista, a função legislativa. Após o aumento, incorrido em 2015, o gasto foi estável até 2019. O investimento social progrediu em conformidade com trajetória do total das despesas, confirmando a característica de vinculação de receitas com saúde e educação.

Observou-se uma elevação do comprometimento com o eixo do gasto social. No período analisado, tanto as despesas com assistência social e com previdência cresceram significativamente. Embora ainda de pequena participação, a despesa previdenciária apresenta uma elevação exponencial atingindo em 2019 um crescimento de 120,5% frente a 2014.

Já a infraestrutura social é marcada pelo gasto com urbanismo. Os incrementos anuais no período são significativos, podendo decorrer de despesa com serviços públicos, uma vez que não há registro de aumento da despesa na categoria econômica investimentos.

Apesar de pequena monta considerando-se o total, também pode-se observar uma alta no dispêndio com gestão ambiental. O mesmo pode ser afirmado em relação ao serviço da dívida pública. De uma forma geral, o município não implementou inflexões na despesa capazes de caracterizar a adoção de uma política orçamentária diferenciada.

Tabela 3.4.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	31,8	37,2	35,8	37,2	36,7	35,8
Investimento Social	441,2	470,9	475,1	518,7	515,9	567,9
Gasto Social	49,7	55,3	59,7	84,2	72,1	68,4
Investimento Sociedade	10,9	11,5	10,0	8,1	10,3	11,2
Infraestrutura Social	136,6	190,8	211,7	179,0	218,2	228,7
Economia	1,1	0,5	0,2	4,1	3,7	4,2
Logística	5,7	8,7	6,1	5,5	16,9	18,7
Gestão Ambiental	9,5	10,6	13,8	16,0	14,2	13,8
Ciência e Tecnologia	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Administração	132,8	140,7	140,6	145,5	125,7	135,8
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	819,4	926,4	953,2	998,3	1.013,7	1.084,5
Encargos Especiais	10,9	10,9	17,1	15,5	32,8	37,3
Total	830,3	937,3	970,3	1.013,8	1.046,5	1.121,8

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.4.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	53,8%	53,8%	52,4%	52,4%
Infraestrutura Social	16,7%	70,5%	21,1%	73,5%
Administração	16,2%	86,7%	12,5%	86,0%
Gasto Social	6,1%	92,8%	6,3%	92,3%
Freios e Contrapesos	3,9%	96,7%	3,3%	95,6%
Logística	0,7%	97,4%	1,7%	97,3%
Gestão Ambiental	1,2%	98,5%	1,3%	98,6%
Investimento Sociedade	1,3%	99,9%	1,0%	99,6%
Economia	0,1%	100,0%	0,4%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.4.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	117,0%	112,6%	117,0%	115,4%	112,6%
Investimento Social	100,0%	106,7%	107,7%	117,6%	116,9%	128,7%
Gasto Social	100,0%	111,3%	120,1%	169,4%	145,1%	137,6%
Investimento Sociedade	100,0%	105,5%	91,7%	74,3%	94,5%	102,8%
Infraestrutura Social	100,0%	139,7%	155,0%	131,0%	159,7%	167,4%
Economia	100,0%	45,5%	18,2%	372,7%	336,4%	381,8%
Logística	100,0%	152,6%	107,0%	96,5%	296,5%	328,1%
Gestão Ambiental	100,0%	111,6%	145,3%	168,4%	149,5%	145,3%
Ciência e Tecnologia	100,0%	200,0%	200,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração	100,0%	105,9%	105,9%	109,6%	94,7%	102,3%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	113,1%	116,3%	121,8%	123,7%	132,4%
Encargos Especiais	100,0%	100,0%	156,9%	142,2%	300,9%	342,2%
Total	100,0%	112,9%	116,9%	122,1%	126,0%	135,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.4.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria econômica evidencia um constante crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais. Isso se deu tanto no pessoal ativo quanto nos inativos e pensionistas.

Após um aumento em 2015, os investimentos oscilam, mas são superiores ao observado em 2014. Porém, registra-se que, considerando o aumento total do gasto, os investimentos poderiam ter tido uma ampliação maior. Cumpre também registrar que, após uma relativa estabilidade, o dispêndio com outras despesas correntes teve um aumento elevado no exercício de 2019 em relação aos demais anos.

3.4.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.4.4.1

Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	25,0%	27,8%	22,9%	28,0%	25,4%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	89,1%	97,6%	70,2%	99,2%	99,9%
Aplicação Saúde (15%)	17,4%	19,2%	16,5%	16,2%	17,2%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que Boa Vista cumpriu a obrigação constitucional com saúde. Quanto à educação, deixou de fazê-lo em 2016. Cabe registrar que os Tribunais de Contas dos Estados têm entendimento diferenciado sobre o que compõem os gastos com ações e serviços públicos de saúde e com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ademais, pode ser observado que, a partir de 2017, Boa Vista passou a despender praticamente todo os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com a remuneração dos profissionais da educação básica.

Tabela 3.4.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	882,3	978,6	970,4	1.013,7	1.080,0	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	795,8	850,4	825,7	885,8	961,5	90,2%	86,9%	85,1%	87,4%	89,0%
Pessoal e Encargos Sociais	465,2	501,8	500,9	531,1	549,4	52,7%	51,3%	51,6%	52,4%	50,9%
Pessoal Ativo Civil	371,3	414,9	419,2	439,3	453,7	42,1%	42,4%	43,2%	43,3%	42,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	349,3	398,0	399,3	419,1	423,1	39,6%	40,7%	41,1%	41,3%	39,2%
Contratação por Tempo Determinado	22,1	16,9	19,8	20,2	30,6	2,5%	1,7%	2,0%	2,0%	2,8%
Pessoal Inativo e Pensionista	7,4	9,7	10,4	12,2	13,0	0,8%	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	7,4	9,7	10,4	12,2	13,0	0,8%	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%
Juros e Encargos da Dívida	2,6	2,8	4,9	5,3	6,4	0,3%	0,3%	0,5%	0,5%	0,6%
Outras Despesas Correntes - ODC	328,0	345,7	319,9	349,3	405,7	37,2%	35,3%	33,0%	34,5%	37,6%
DESPESAS DE CAPITAL	86,4	128,3	144,6	127,9	118,5	9,8%	13,1%	14,9%	12,6%	11,0%
Investimentos	77,9	120,2	132,3	117,7	108,5	8,8%	12,3%	13,6%	11,6%	10,0%
Inversões Financeiras	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	8,5	8,1	12,4	10,2	10,0	1,0%	0,8%	1,3%	1,0%	0,9%
Serviço da Dívida	11,2	10,9	17,3	15,5	16,4	1,3%	1,1%	1,8%	1,5%	1,5%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	3,5%	2,9%	3,0%	3,2%	3,5%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	851,6	949,8	941,5	981,4	1.042,6	96,5%	97,1%	97,0%	96,8%	96,5%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	14,3%	9,1%	13,1%	13,2%	15,1%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	2,0%	2,3%	2,5%	2,8%	2,9%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	21,0%	29,0%	31,6%	26,8%	23,9%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	6,3%	4,2%	5,0%	4,8%	7,2%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.4.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de Boa Vista revela as seguintes evidências:

- No período analisado, o município não sofreu com restrições fiscais e, pelo contrário, registrou sucessivos crescimento da despesa;
- A despesa com pessoal ativo e pensionista se elevou, consumindo parte significativa do aumento do total da despesa;
- Foi observada a elevação da despesa com infraestrutura social, mas com indicativo de que ocorreu devido à despesa com serviços públicos.

Além de atualizar os planos atuarial e financeiro de seu regime previdenciário para continuar a mantê-lo sob o controle, é possível sugerir que o município reveja sua política de recursos humanos para o pessoal ativo e implemente um plano de racionalização dos gastos com urbanismo.

3.5 Belém - PA

3.5.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Belém em 2017 foi de R\$ 30,2 bilhões (valores correntes de 2017). De 2014 a 2017, a participação da despesa municipal como proporção do PIB variou de 11,1% para 9,6%.

Tabela 3.5.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	3.246,9	11,1%	15,6%
2015	3.310,0	11,3%	17,1%
2016	2.898,9	9,8%	18,2%
2017	2.934,9	9,6%	18,4%
2018	2.881,5		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

No período analisado, observa-se uma redução da despesa a partir de 2016, com o município não recuperando o nível do gasto de 2014. A análise da composição Valor Adicionado Bruto –VAB indica uma ampliação da administração até 2017.

3.5.2 Despesas e as funções públicas

Inicialmente, cumpre observar que a análise identificou inconsistências que comprometem a avaliação. Destaca-se a omissão dos gastos com a função legislativa nos anos de 2017 e 2018, além da incompatibilidade do registro com inativos e pensionistas, da ordem de R\$ 200,0 milhões em 2019, e da função previdência com registro de apenas R\$ 12,2 milhões.

Conforme pode ser observado na Tabela 3.5.2.1, as despesas com freios e contrapesos se mantiverem relativamente estáveis entre 2014 a 2016. A reduções nos exercícios de 2017 e 2018 se devem à inconsistência contábil de não inclusão da despesa da função legislativa. Efetuando-se o devido ajuste, a despesa desse eixo é estável durante todo o período analisado.

Tabela 3.5.2.1

Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	98,7	103,3	98,8	17,9	16,3	104,3
Investimento Social	1.789,7	1.802,0	1.523,8	1.502,5	1.417,7	1.656,0
Gasto Social	97,1	107,1	87,6	185,1	166,3	179,0
Investimento Sociedade	58,8	62,1	41,8	35,3	33,8	41,0
Infraestrutura Social	525,1	509,0	364,0	394,8	556,6	506,8
Economia	6,3	2,1	2,6	1,2	1,4	1,5
Logística	106,3	152,3	222,5	181,1	69,0	83,6
Gestão Ambiental	19,0	20,4	16,9	21,1	19,2	19,3
Ciência e Tecnologia	26,1	25,3	23,7	23,4	22,6	23,6
Administração	166,2	161,7	131,8	137,4	107,6	124,6
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	2.893,3	2.945,3	2.513,5	2.499,8	2.410,5	2.739,7
Encargos Especiais	353,5	364,8	385,5	435,3	471,1	492,0
Total	3.246,8	3.310,1	2.899,0	2.935,1	2.881,6	3.231,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

O investimento social se manteve relativamente estável em 2015. A partir de 2016, apresentou reduções sucessivas em decorrência do gasto com de saúde. Apesar das diminuições na área, o município mantém um comprometimento no setor que, em média, foi 7% acima do mínimo constitucional exigido.

A análise do gasto social fica inteiramente comprometida pela inconsistência contábil observada para o registro da despesa previdenciária. Já a infraestrutura social apresenta reduções nos exercícios em decorrência da redução dos gastos nas funções urbanismo e saneamento. Após 2017 o gasto com urbanismo se eleva e o com saneamento é parcialmente recuperado.

Após o crescimento em 2015, 2016 e 2017, as despesas com logística aparentam significativa redução nos exercícios de 2018 e 2019. Toda essa oscilação se deveu a despesa com a função transporte. A despesa com administração indica reduções sucessivas após 2015. A redução chegou a 35,0% em 2018 e 25,0% em 2019. Isso é o indicativo de que a gestão deve avaliar se tal fato não ocorreu apenas em represamento de despesa.

A análise da Tabela 3.5.2.1 confirma a elevação do investimento em infraestrutura social e, ainda, o peso relativo do investimento social, da administração e dos gastos sociais. Considerando esses eixos e função, a margem para as demais despesas é inferior a 7%.

Tabela 3.5.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	61,9%	61,9%	58,8%	58,8%
Infraestrutura Social	18,1%	80,0%	23,1%	81,9%
Gasto Social	3,4%	83,4%	6,9%	88,8%
Administração	5,7%	89,1%	4,5%	93,3%
Logística	3,7%	92,8%	2,9%	96,1%
Investimento Sociedade	2,0%	94,8%	1,4%	97,5%
Ciência e Tecnologia	0,9%	95,7%	0,9%	98,5%
Gestão Ambiental	0,7%	96,4%	0,8%	99,3%
Freios e Contrapesos	3,4%	99,8%	0,7%	99,9%
Economia	0,2%	100,0%	0,1%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.5.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	104,7%	100,1%	18,1%	16,5%	105,7%
Investimento Social	100,0%	100,7%	85,1%	84,0%	79,2%	92,5%
Gasto Social	100,0%	110,3%	90,2%	190,6%	171,3%	184,3%
Investimento Sociedade	100,0%	105,6%	71,1%	60,0%	57,5%	69,7%
Infraestrutura Social	100,0%	96,9%	69,3%	75,2%	106,0%	96,5%
Economia	100,0%	33,3%	41,3%	19,0%	22,2%	23,8%
Logística	100,0%	143,3%	209,3%	170,4%	64,9%	78,6%
Gestão Ambiental	100,0%	107,4%	88,9%	111,1%	101,1%	101,6%
Ciência e Tecnologia	100,0%	96,9%	90,8%	89,7%	86,6%	90,4%
Administração	100,0%	97,3%	79,3%	82,7%	64,7%	75,0%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	101,8%	86,9%	86,4%	83,3%	94,7%
Encargos Especiais	100,0%	103,2%	109,1%	123,1%	133,3%	139,2%
Total	100,0%	101,9%	89,3%	90,4%	88,8%	99,5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.5.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria econômica evidencia que o município não promoveu incrementos desproporcionais na despesa com pessoal e encargos sociais. No entanto, há um crescimento contínuo da despesa previdenciária.

Os investimentos se mantiveram estáveis durante todo o período considerado, em contraposição a uma elevação nos encargos com o serviço da dívida. As outras despesas correntes apresentam um histórico de sucessivas reduções; aprofundas nos anos de 2016 e 2017. Aqui cabe a idêntica observação feita para as despesas com a função administração.

3.5.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.5.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	28,0%	27,7%	26,0%	26,0%	25,1%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	99,8%	99,1%	100,0%	99,9%	95,5%
Aplicação Saúde (15%)	21,6%	20,5%	24,4%	22,6%	24,1%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Os indicadores demonstram que Belém cumpriu com as exigências constitucionais para aplicação em saúde e educação. Os gastos com ações e serviços públicos de saúde sempre se mantiveram substancialmente acima do mínimo exigido, o que evidencia uma prioridade do município para essa área. Já as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino são bem próximas do mínimo necessário.

Ademais, observa-se que Belém despense praticamente todo o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com o a remuneração dos profissionais da educação básica. Tal fato, conjugado com as aplicações tão próximas do mínimo constitucional exigido, pode acarretar à conclusão de que poucos recursos ficaram disponíveis para a aplicação para alavancar a aprendizagem.

Tabela 3.5.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	1.016,4	965,3	1.019,7	1.032,1	1.066,1	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	891,5	891,3	935,7	929,3	964,9	87,7%	92,3%	91,8%	90,0%	90,5%
Pessoal e Encargos Sociais	522,3	515,9	542,0	525,5	567,5	51,4%	53,4%	53,2%	50,9%	53,2%
Pessoal Ativo Civil	453,7	462,3	463,8	454,6	469,3	44,6%	47,9%	45,5%	44,0%	44,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	386,1	432,7	443,9	431,5	439,4	38,0%	44,8%	43,5%	41,8%	41,2%
Contratação por Tempo Determinado	67,6	29,6	19,9	23,1	29,9	6,7%	3,1%	2,0%	2,2%	2,8%
Pessoal Inativo e Pensionista	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	-	-	-	-	-
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	-	-	-	-	-
Juros e Encargos da Dívida	6,7	7,4	8,1	9,1	9,6	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%
Outras Despesas Correntes - ODC	362,5	368,1	385,7	394,7	387,8	35,7%	38,1%	37,8%	38,2%	36,4%
DESPESAS DE CAPITAL	124,9	74,0	84,0	102,8	101,1	12,3%	7,7%	8,2%	10,0%	9,5%
Investimentos	109,5	59,3	65,5	85,4	81,2	10,8%	6,1%	6,4%	8,3%	7,6%
Inversões Financeiras	2,9	1,9	1,8	1,7	1,3	-	-	0,2%	-	-
Amortização da Dívida	12,5	12,8	16,8	15,6	18,7	1,2%	1,3%	1,6%	1,5%	1,8%
Serviço da Dívida	19,2	20,2	24,9	24,7	28,3	1,9%	2,1%	2,4%	2,4%	2,7%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	3,0%	3,0%	2,8%	3,1%	3,5%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	985,7	936,5	990,9	999,8	1.028,7	97,0%	97,0%	97,2%	96,9%	96,5%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	17,5%	34,0%	38,0%	29,0%	34,9%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	24,1%	12,8%	14,1%	18,8%	17,3%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	17,5%	6,8%	4,5%	5,3%	6,8%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.5.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de Belém revela as seguintes evidências:

- Crescimento sucessivo dos gastos previdenciários;
- Redução substancial dos gastos com a função administração;
- Inconsistências contábeis;
- Estabilidade relativa dos investimentos;
- Alto comprometimento com ações e serviços públicos de saúde.

Além de atualizar os planos atuarial e financeiro de seu regime previdenciário para continuar a mantê-lo sob o controle, é possível sugerir que o município implemente um plano de racionalização dos gastos com administração para que a redução identificada se torne permanente. Também é possível recomendar a revisão dos gastos com ações e serviços públicos de saúde promovendo melhorias de eficiência.

3.6 Macapá - AP

3.6.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB do Macapá em 2017 foi de R\$ 73,2 milhões (valores correntes de 2017). De 2014 a 2017, a participação da despesa como proporção do PIB de Macapá variou de 7,9% para 8,0%.

Tabela 3.5.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	744,1	7,9%	39,8%
2015	838,9	8,8%	40,2%
2016	774,6	8,6%	43,0%
2017	767,4	8,0%	42,4%
2018	798,8		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

No período analisado o município não passou por restrições de cunho fiscal. No exercício de 2015 é observada uma elevação dos gastos superior a 12%. A participação da administração no Valor Adicionado Bruto que já era elevada, foi crescente e alcançou 42,4% em 2017.

Dessa forma, Macapá não teve que proceder ao ajustamento na alocação e execução orçamentária em decorrência restrição fiscal. Ao contrário, o município pode incrementar anualmente a sua despesa.

3.6.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado no Tabela 3.6.2.1, as despesas com freios e contrapesos se mantiverem estáveis. O investimento social teve um pico de aumento em 2015, ano em que houve aumento no total do gasto. Não é demais lembrar que esse eixo é marcado por vinculações de receitas para as funções saúde e educação,

O eixo dos gastos sociais se manteve em relativa estabilidade até 2016. Em 2017 a 2019 se elevaram e, como não se identificou incremento vultoso na previdência pública, o aumento se deu

na assistência social. Isso contrasta com a significativa redução na função gestão ambiental ocorrida em 2018 e 2019. Já a infraestrutura social tem uma média de investimento estável de 2014 a 2018, recebendo em 2019 um significativo incremento nas aplicações.

Fato que deve merecer atenção é a redução das despesas com administração. A redução de 30% observada em 2019 pode não se revelar estrutural e sim um represamento dos gastos necessários à manutenção do patrimônio público.

A análise do Tabela 3.6.2.2 revela confirma a elevação do investimento em infraestrutura social e, ainda, o peso relativo do investimento social, da administração e dos gastos sociais. Todavia, cabe o registro de que a elevação da infraestrutura social poderá se revelar temporário.

Tabela 3.6.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	26,6	28,2	25,9	26,9	24,9	28,2
Investimento Social	378,9	446,9	407,4	403,1	410,0	385,6
Gasto Social	53,8	55,5	58,2	64,4	70,7	61,9
Investimento Sociedade	2,5	1,7	0,9	0,7	3,5	4,9
Infraestrutura Social	61,3	52,1	76,0	65,4	149,5	137,3
Economia	2,8	1,4	1,3	1,7	6,2	5,2
Logística	17,2	15,7	26,8	28,4	19,2	15,6
Gestão Ambiental	36,8	37,2	27,7	31,7	4,6	5,4
Ciência e Tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração	135,2	181,9	125,1	124,6	91,6	94,7
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	715,1	820,6	749,3	746,9	780,2	738,8
Encargos Especiais	28,9	18,1	25,2	20,5	18,9	23,2
Total	744,0	838,7	774,5	767,4	799,1	762,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.6.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	53,0%	53,0%	52,2%	52,2%
Infraestrutura Social	8,6%	61,6%	18,6%	70,8%
Administração	18,9%	80,5%	12,8%	83,6%
Gasto Social	7,5%	88,0%	8,4%	92,0%
Freios e Contrapesos	3,7%	91,7%	3,8%	95,8%
Logística	2,4%	94,1%	2,1%	97,9%
Gestão Ambiental	5,1%	99,3%	0,7%	98,6%
Economia	0,4%	99,7%	0,7%	99,3%
Investimento Sociedade	0,3%	100,0%	0,7%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.6.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	106,0%	97,4%	101,1%	93,6%	106,0%
Investimento Social	100,0%	117,9%	107,5%	106,4%	108,2%	101,8%
Gasto Social	100,0%	103,2%	108,2%	119,7%	131,4%	115,1%
Investimento Sociedade	100,0%	68,0%	36,0%	28,0%	140,0%	196,0%
Infraestrutura Social	100,0%	85,0%	124,0%	106,7%	243,9%	224,0%
Economia	100,0%	50,0%	46,4%	60,7%	221,4%	185,7%
Logística	100,0%	91,3%	155,8%	165,1%	111,6%	90,7%
Gestão Ambiental	100,0%	101,1%	75,3%	86,1%	12,5%	14,7%
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-
Administração	100,0%	134,5%	92,5%	92,2%	67,8%	70,0%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	114,8%	104,8%	104,4%	109,1%	103,3%
Encargos Especiais	100,0%	62,6%	87,2%	70,9%	65,4%	80,3%
Total	100,0%	112,7%	104,1%	103,1%	107,4%	102,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.6.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria econômica evidencia que o município não promoveu incrementos desproporcionais na despesa com pessoal e encargos sociais. O incremento em 2015 se diluiu ao longo do período e o município chegou em 2018 praticamente com a mesma despesa incorrida em 2014. Esse incremento em 2015 se deu no pessoal ativo e seus encargos sociais.

Os registros enfatizam uma elevação considerável dos gastos em outras despesas correntes nos anos de 2017 e 2018. Esse incremento deve estar relacionado com o movimento observado no investimento social e no gasto social.

3.6.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.6.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	26,0%	28,8%	26,2%	25,7%	25,1%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	91,7%	99,9%	95,8%	99,8%	100,0%
Aplicação Saúde (15%)	18,8%	19,3%	18,1%	15,9%	15,2%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que Macapá cumpriu as obrigações constitucionais. Todavia, não há como considerar que o município manteve uma política que priorizou a manutenção e desenvolvimento do ensino e as ações e serviços públicos de saúde.

Tabela 3.6.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	744,1	838,9	774,6	767,4	829,2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	702,2	806,7	738,8	740,6	784,7	94,4%	96,2%	95,4%	96,5%	94,6%
Pessoal e Encargos Sociais	486,2	568,2	509,9	471,9	491,7	65,3%	67,7%	65,8%	61,5%	59,3%
Pessoal Ativo Civil	410,8	450,7	392,2	367,4	375,3	55,2%	53,7%	50,6%	47,9%	45,3%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	366,2	406,0	343,4	319,0	328,3	49,2%	48,4%	44,3%	41,6%	39,6%
Contratação por Tempo Determinado	44,6	44,7	48,8	48,4	47,0	6,0%	5,3%	6,3%	6,3%	5,7%
Pessoal Inativo e Pensionista	29,2	29,0	30,3	31,1	31,4	3,9%	3,5%	3,9%	4,1%	3,8%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	29,2	29,0	30,3	31,1	31,4	3,9%	3,5%	3,9%	4,1%	3,8%
Juros e Encargos da Dívida	R\$ -	0,2	1,4	0,9	0,4	-	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%
Outras Despesas Correntes - ODC	216,1	238,3	227,5	267,8	292,6	29,0%	28,4%	29,4%	34,9%	35,3%
DESPESAS DE CAPITAL	41,9	32,2	35,8	26,8	44,5	5,6%	3,8%	4,6%	3,5%	5,4%
Investimentos	41,3	31,9	35,0	26,2	44,2	5,6%	3,8%	4,5%	3,4%	5,3%
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	0,7	0,3	0,8	0,6	0,3	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
Serviço da Dívida	0,7	0,5	2,2	1,5	0,7	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	4,1%	3,4%	3,7%	4,2%	4,5%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	713,4	810,1	745,7	735,2	791,9	95,9%	96,6%	96,3%	95,8%	95,5%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	1,6%	1,4%	6,2%	5,8%	1,7%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	7,1%	6,4%	7,7%	8,5%	8,4%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	10,0%	7,1%	8,9%	7,1%	11,8%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	12,2%	11,0%	14,2%	15,2%	14,3%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Também pode ser observado que Macapá despende praticamente todo o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com o a remuneração dos profissionais da educação básica. Tal fato conjugado com a aplicações tão próximas do mínimo constitucional exigido, pode acarretar a conclusão de que poucos recursos ficaram disponíveis para a aplicação para alavancar a aprendizagem.

3.6.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de Macapá revela as seguintes evidências:

- No período analisado o município não passou por restrições fiscais que determinassem cortes generalizados de despesa;
- A despesa com pessoal ativo e pensionista foi mantida sobre controle, não apresentando crescimento que pudesse comprometer a alocação de recursos;
- O ano de 2019 revela uma prioridade adotada para o gasto em infraestrutura social.

Além de atualizar os planos atuarial e financeiro de seu regime previdenciário para continuar a mantê-lo sob o controle, é possível sugerir que o município implemente um plano de racionalização dos gastos com administração para que a redução identificada se torne permanente.

3.7 Palmas - TO

3.7.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Palmas em 2017 foi de R\$ 8,2 bilhões (valores correntes de 2017). De 2014 a 2017, a despesa como proporção do PIB de Palmas variou de 15,2% para 12,2%.

Tabela 3.7.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	983,7	15,2%	25,4%
2015	934,3	12,2%	24,4%
2016	962,1	12,3%	25,7%
2017	977,4	12,2%	25,6%
2018	1.009,4		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

No período analisado, observa-se uma leve queda nos anos de 2015 a 2017 e recuperação em 2018. A participação da administração no Valor Adicionado Bruto – VAB se manteve estável ao longo do período. Assim, Palmas não atravessou uma crise fiscal que justificasse alterações e ajustes na sua política orçamentária.

3.7.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado no Tabela 3.7.2.1, as despesas com freios e contrapesos foram estáveis até 2016. A partir de 2017 passou a ser registrada despesa com a função essencial a justiça, fato que não ocorria até 2016. Uma que esse gasto correspondeu a aproximadamente a 25% do total incorrido em 2014, a análise da evolução do eixo deve levar isso em consideração. Afora isso, a função legislativa também apresentou um crescimento mais acelerado a partir de 2017. Apesar de pequena participação no total, o incremento observado foi expressivo.

O investimento social foi estável até 2017. Porém a partir de 2018 os gastos com saúde e educação se elevaram e, como têm um peso alto na participação, influenciam fortemente o resultado da participação do eixo no agregado. Não é demais lembrar que esse eixo é marcado por vinculações de receitas para as funções saúde e educação,

O eixo dos gastos sociais se manteve em relativa estabilidade até 2018. Desde 2016 é observado um persistente crescimento do gasto previdenciário, em parte compensados por uma redução na despesa com assistência social. Porém em 2019 o gasto previdenciário passou a ser praticamente o dobro do registrado em 2014.

Já a infraestrutura social aparenta um crescimento a partir de 2015. Isso se deveu a contabilização de despesa com a função saneamento a partir de 2015, fato que não ocorreu em 2014. As despesas com habitação e urbanismo se mantiveram em relativa estabilidade, exceto pelo ano de 2017 quando o urbanismo aumenta cerca de 40%, retornando, em seguida, ao nível anterior.

O eixo investimento sociedade é muito afetado. A redução se dá em todas as funções que o compõem, o que pode representar uma inflexão na prioridade atribuída a essas áreas de atuação. Apesar de uma menor participação, o gasto com logística se eleva puxado pela despesa com comunicação. Em economia é observado o mesmo comportamento, sendo a agricultura a responsável pelo crescimento.

Assim, é possível identificar uma redução do gasto com investimento na sociedade em contraposição a uma elevação da despesa com logística e economia.

A função administração foi bastante afetada, principalmente a partir de 2017. As reduções foram elevadas e podem ser comprometedoras do patrimônio público e da qualidade da oferta de serviços públicos.

A análise do Tabela 3.7.2.2 confirma o crescimento recente do investimento social e a queda da função administração. Como em todos os entes analisados, verifica-se uma alta concentração em poucas áreas de atuação.

Tabela 3.7.2.1

Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	38,2	38,4	35,3	47,8	49,9	50,5
Investimento Social	491,9	461,3	479,1	491,7	522,3	557,4
Gasto Social	51,9	47,0	59,3	52,3	57,3	70,4
Investimento Sociedade	41,9	33,3	30,4	13,6	15,7	13,9
Infraestrutura Social	114,7	154,4	149,9	193,9	144,6	141,7
Economia	16,4	12,8	21,2	27,3	22,1	25,0
Logística	5,4	24,5	18,1	30,7	12,9	9,0
Gestão Ambiental	0,7	1,2	3,8	3,6	3,8	4,0
Ciência e Tecnologia	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,1
Administração	185,1	135,6	133,0	85,3	112,2	105,5
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	946,2	909,4	930,1	946,2	940,8	977,5
Encargos Especiais	37,6	24,7	32,0	31,3	68,7	59,3
Total	983,8	934,1	962,1	977,5	1.009,5	1.036,8

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.7.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	52,0%	52,0%	57,0%	57,0%
Infraestrutura Social	12,1%	64,1%	14,5%	71,5%
Administração	19,6%	83,7%	10,8%	82,3%
Gasto Social	5,5%	89,2%	7,2%	89,5%
Freios e Contrapesos	4,0%	93,2%	5,2%	94,7%
Economia	1,7%	94,9%	2,6%	97,2%
Investimento Sociedade	4,4%	99,4%	1,4%	98,7%
Logística	0,6%	99,9%	0,9%	99,6%
Gestão Ambiental	0,1%	100,0%	0,4%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.7.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	100,5%	92,4%	125,1%	130,6%	132,2%
Investimento Social	100,0%	93,8%	97,4%	100,0%	106,2%	113,3%
Gasto Social	100,0%	90,6%	114,3%	100,8%	110,4%	135,6%
Investimento Sociedade	100,0%	79,5%	72,6%	32,5%	37,5%	33,2%
Infraestrutura Social	100,0%	134,6%	130,7%	169,0%	126,1%	123,5%
Economia	100,0%	78,0%	129,3%	166,5%	134,8%	152,4%
Logística	100,0%	453,7%	335,2%	568,5%	238,9%	166,7%
Gestão Ambiental	100,0%	171,4%	542,9%	514,3%	542,9%	571,4%
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-
Administração	100,0%	73,3%	71,9%	46,1%	60,6%	57,0%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	96,1%	98,3%	100,0%	99,4%	103,3%
Encargos Especiais	100,0%	65,7%	85,1%	83,2%	182,7%	157,7%
Total	100,0%	94,9%	97,8%	99,4%	102,6%	105,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.7.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria econômica evidencia que o município não promoveu incrementos desproporcionais na despesa com pessoal e encargos sociais. Todavia, cabe registrar a inconsistência contábil da omissão da despesa com inativos e pensionistas.

Os investimentos oscilaram, mas com um viés de queda em contraposição da despesa com o serviço da dívida.

Tabela 3.7.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	1.016,4	965,3	1.019,7	1.032,1	1.066,1	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	891,5	891,3	935,7	929,3	964,9	87,7%	92,3%	91,8%	90,0%	90,5%
Pessoal e Encargos Sociais	522,3	515,9	542,0	525,5	567,5	51,4%	53,4%	53,2%	50,9%	53,2%
Pessoal Ativo Civil	453,7	462,3	463,8	454,6	469,3	44,6%	47,9%	45,5%	44,0%	44,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	386,1	432,7	443,9	431,5	439,4	38,0%	44,8%	43,5%	41,8%	41,2%
Contratação por Tempo Determinado	67,6	29,6	19,9	23,1	29,9	6,7%	3,1%	2,0%	2,2%	2,8%
Pessoal Inativo e Pensionista	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	-	-	-	-	-
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	-	-	-	-	-
Juros e Encargos da Dívida	6,7	7,4	8,1	9,1	9,6	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%
Outras Despesas Correntes - ODC	362,5	368,1	385,7	394,7	387,8	35,7%	38,1%	37,8%	38,2%	36,4%
DESPESAS DE CAPITAL	124,9	74,0	84,0	102,8	101,1	12,3%	7,7%	8,2%	10,0%	9,5%
Investimentos	109,5	59,3	65,5	85,4	81,2	10,8%	6,1%	6,4%	8,3%	7,6%
Inversões Financeiras	2,9	1,9	1,8	1,7	1,3	-	-	0,2%	-	-
Amortização da Dívida	12,5	12,8	16,8	15,6	18,7	1,2%	1,3%	1,6%	1,5%	1,8%
Serviço da Dívida	19,2	20,2	24,9	24,7	28,3	1,9%	2,1%	2,4%	2,4%	2,7%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	3,0%	3,0%	2,8%	3,1%	3,5%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	985,7	936,5	990,9	999,8	1.028,7	97,0%	97,0%	97,2%	96,9%	96,5%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	17,5%	34,0%	38,0%	29,0%	34,9%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	24,1%	12,8%	14,1%	18,8%	17,3%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	17,5%	6,8%	4,5%	5,3%	6,8%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.7.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.7.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	28,1%	25,9%	26,1%	25,9%	25,2%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	96,2%	95,3%	100,0%	96,0%	99,2%
Aplicação Saúde (15%)	16,2%	16,0%	15,4%	15,3%	16,9%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que Palmas cumpriu as obrigações constitucionais. Contudo, esse cumprimento se deu sempre muito próximo dos mínimos recomendados não evidenciando, assim, a adoção de uma prioridade específica para essas áreas.

Também pode ser observado que Palmas despense praticamente todo o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com o a remuneração dos profissionais da educação básica. Tal fato conjugado com a aplicações tão próximas do mínimo constitucional exigido, pode acarretar a conclusão de que poucos recursos ficaram disponíveis para a aplicação para alavancar a aprendizagem.

3.7.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de Palmas revela as seguintes evidências:

- No período analisado o município não sofreu com restrições fiscais que determinassem cortes generalizados de despesa.
- A despesa com pessoal ativo e pensionista registrada por categoria econômica apresentou estabilidade, porém não foram contabilizados corretamente a despesa com inativos e pensionistas. A despesa com a função previdência indicou um progressivo comprometimento com sistema previdenciário público.

- A despesa com administração foi reduzida podendo acarretar comprometimento do patrimônio público e da oferta de serviços.

Além de atualizar os planos atuarial e financeiro de seu regime previdenciário para continuar a mantê-lo sob o controle, é possível sugerir que o município implemente um plano de racionalização dos gastos com administração para que a redução identificada se torne permanente.

3.8 São Luís - MA

3.8.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de São Luís em 2017 foi de R\$ 29,7 bilhões (valores correntes de 2017). De 2014 a 2017, a proporção da despesa no PIB de São Luís variou de 10,3% para 8,8%.

Tabela 3.8.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	2.778,7	10,3%	12,1%
2015	2.711,2	10,1%	13,6%
2016	2.737,5	9,5%	14,3%
2017	2.558,6	8,8%	14,4%
2018	2.684,6		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

No período analisado ocorreram oscilações no gasto municipal. Nos anos de 2015 e 2016 o município passou por reduções, que se agravaram nos anos de 2017 e 2018. Em 2019, São Luís ainda não havia recuperado o nível de gasto de 2014, conforme explicitado na Tabela 3.8.2.1.

Dessa forma, a municipalidade teve que promover ajustes na política orçamentária em decorrência de restrições fiscais. Ademais, se registra que a participação da administração no Valor Adicionado Bruto – VAB foi crescente de 2014 a 2017.

3.8.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 3.8.2.1, as despesas com freios e contrapesos não se mantiverem estáveis. Essa instabilidade decorre de inconsistência contábil na função legislativa que passou a não ter registro a partir de 2015. O investimento social foi estável, porém o nível do gasto sempre foi inferior ao incorrido em 2014. Ressalta-se que o município possui guarda municipal, mas não foram contabilizadas despesas com segurança pública a partir de 2015. Entretanto, cabe destacar que o município despense com ações e serviços públicos de saúde um percentual muito superior ao constitucionalmente exigido.

O eixo dos gastos sociais foi crescente a partir de 2016. Isso se deveu ao crescimento da despesa previdenciária, que em 2019 alcançou 40% adicionais ao gasto de 2014. As despesas com assistência social caíram em média 15% até 2016, tendo recuperação parcial em 2017 e 2018.

Os eixos de logística e economia, bem como a função gestão ambiental, foram objeto de reduções, puxadas pelas funções transporte, agricultura e comércio e serviços em 2015 e 2016. O eixo infraestrutura social teve reduções em 2017 e 2018, as quais incorreram na função urbanismo, sendo parcialmente compensado pelo gasto na função habitação em 2018 no valor de R\$ 33,3 milhões.

A partir de 2015, a função administração aponta para um crescente aumento de despesas. Em média essa função manteve um nível 58,5% superior ao incorrido em 2014. Tal movimento se caracteriza como decorrente de ato de gestão característico de concentração. A Tabela 3.8.2.2 confirma a elevação da despesa com administração, a redução com o investimento social e uma concentração em três eixos e na função administração de 96,4% do gasto em 2019.

Tabela 3.8.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	23,6	1,1	0,5	0,5	0,4	1,6
Investimento Social	1.592,7	1.466,4	1.491,4	1.465,0	1.479,9	1.485,6
Gasto Social	298,2	288,9	354,8	344,3	368,5	394,1
Investimento Sociedade	50,3	41,3	31,3	35,5	34,7	45,3
Infraestrutura Social	364,6	370,6	351,1	242,3	299,8	300,5
Economia	26,3	19,9	16,5	9,2	4,6	4,1
Logística	76,8	45,9	38,1	13,6	34,4	45,7
Gestão Ambiental	2,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1
Ciência e Tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração	236,5	400,9	373,1	372,3	374,8	385,4
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	2.671,2	2.635,1	2.656,9	2.482,9	2.597,1	2.662,4
Encargos Especiais	107,5	76,1	80,6	75,7	87,3	90,5
Total	2.778,7	2.711,2	2.737,5	2.558,6	2.684,4	2.752,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.8.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	59,6%	59,6%	55,8%	55,8%
Gasto Social	11,2%	70,8%	14,8%	70,6%
Administração	8,9%	79,6%	14,5%	85,1%
Infraestrutura Social	13,6%	93,3%	11,3%	96,4%
Logística	2,9%	96,2%	1,7%	98,1%
Investimento Sociedade	1,9%	98,0%	1,7%	99,8%
Economia	1,0%	99,0%	0,2%	99,9%
Freios e Contrapesos	0,9%	99,9%	0,1%	100,0%
Gestão Ambiental	0,1%	100,0%	0,0%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.8.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	4,7%	2,1%	2,1%	1,7%	6,8%
Investimento Social	100,0%	92,1%	93,6%	92,0%	92,9%	93,3%
Gasto Social	100,0%	96,9%	119,0%	115,5%	123,6%	132,2%
Investimento Sociedade	100,0%	82,1%	62,2%	70,6%	69,0%	90,1%
Infraestrutura Social	100,0%	101,6%	96,3%	66,5%	82,2%	82,4%
Economia	100,0%	75,7%	62,7%	35,0%	17,5%	15,6%
Logística	100,0%	59,8%	49,6%	17,7%	44,8%	59,5%
Gestão Ambiental	100,0%	4,5%	4,5%	9,1%	0,0%	4,5%
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-
Administração	100,0%	169,5%	157,8%	157,4%	158,5%	163,0%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	98,6%	99,5%	93,0%	97,2%	99,7%
Encargos Especiais	100,0%	70,8%	75,0%	70,4%	81,2%	84,2%
Total	100,0%	97,6%	98,5%	92,1%	96,6%	99,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.8.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria econômica evidencia que o município não promoveu incrementos desproporcionais na despesa com pessoal e encargos sociais. Todavia, o município não fez a contabilização da despesa com inativos e pensionistas.

Além disso, registra-se uma redução acentuada da despesa com pessoal contratado por tempo determinado a partir de 2015. A inconsistência contábil foi prejudicial a uma análise correta do agregado da despesa com pessoal. O grupo outras despesas correntes se manteve estável, enquanto os investimentos passaram por uma redução média de 35% em 2015 e 2016 e de 22,5% em 2017 e 2018.

3.8.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.8.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	25,1%	25,1%	25,0%	26,5%	25,2%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	96,5%	98,3%	96,9%	47,8%	0,0%
Aplicação Saúde (15%)	26,5%	24,6%	28,5%	26,8%	25,5%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que São Luís cumpriu as obrigações constitucionais de aplicação mínima em saúde e educação. No entanto, destaca-se a inconsistência apresentada no gasto com a remuneração dos profissionais da educação básica.

Cabe registrar que a despesa com ações e serviços públicos de saúde esteve num nível bem superior ao mínimo constitucionalmente exigido, demonstrando, assim, que o São Luís considerou as ações e serviços de saúde como prioritárias.

Tabela 3.8.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	2.828,5	2.786,1	2.821,6	2.642,8	2.754,7	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	2.696,2	2.584,6	2.626,1	2.530,2	2.624,4	95,3%	92,8%	93,1%	95,7%	95,3%
Pessoal e Encargos Sociais	1.362,6	1.373,3	1.668,1	1.620,8	1.590,7	48,2%	49,3%	59,1%	61,3%	57,7%
Pessoal Ativo Civil	1.235,4	1.226,1	1.043,7	1.131,3	1.088,9	43,7%	44,0%	37,0%	42,8%	39,5%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	963,2	962,6	949,7	954,4	910,5	34,1%	34,6%	33,7%	36,1%	33,1%
Contratação por Tempo Determinado	272,2	263,5	94,0	176,9	178,4	9,6%	9,5%	3,3%	6,7%	6,5%
Pessoal Inativo e Pensionista	R\$ -	R\$ -	208,7	213,3	217,1	-	-	7,4%	8,1%	7,9%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	R\$ -	R\$ -	208,7	213,3	217,1	-	-	7,4%	8,1%	7,9%
Juros e Encargos da Dívida	8,0	12,6	21,2	19,1	22,0	0,3%	0,5%	0,8%	0,7%	0,8%
Outras Despesas Correntes - ODC	1.325,5	1.198,7	936,8	890,3	1.011,8	46,9%	43,0%	33,2%	33,7%	36,7%
DESPESAS DE CAPITAL	132,3	201,5	195,5	112,6	130,3	4,7%	7,2%	6,9%	4,3%	4,7%
Investimentos	89,9	150,8	143,6	62,0	62,2	3,2%	5,4%	5,1%	2,3%	2,3%
Inversões Financeiras	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	42,5	50,7	51,9	50,6	68,0	1,5%	1,8%	1,8%	1,9%	2,5%
Serviço da Dívida	50,5	63,3	73,1	69,8	90,1	1,8%	2,3%	2,6%	2,6%	3,3%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	1,1%	1,0%	1,0%	1,2%	1,4%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	2.797,8	2.757,3	2.792,7	2.610,6	2.717,3	98,9%	99,0%	99,0%	98,8%	98,6%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	56,2%	42,0%	50,9%	112,6%	144,8%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	0,0%	0,0%	20,0%	18,9%	19,9%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	7,3%	12,3%	13,8%	5,5%	5,7%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	28,3%	27,4%	9,9%	18,5%	19,6%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.8.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de São Luís revela as seguintes evidências:

- No período analisado o município passou por restrições fiscais que justificaram ajustamentos na política orçamentária;
- A despesa com pessoal e encargos sociais teve a análise prejudicada por inconsistência na contabilização do gasto com inativos e pensionistas;
- Os registros da função administração indicam uma concentração de gasto.
- O município despense com ações e serviços públicos de saúde um percentual substancialmente acima do exigido constitucionalmente.

A recomendação para São Luís é de que o município desenvolva programa de eficiência de gestão para o gasto com administração e com ações e serviços públicos de saúde. Ademais, uma revisão das rotinas de contabilização das declarações entregues ao Tesouro Nacional.

Além de atualizar os planos atuarial e financeiro de seu regime previdenciário para continuar a mantê-lo sob o controle, é possível sugerir que o município implemente um plano de racionalização dos gastos com administração para que a redução identificada se torne permanente.

3.9 Cuiabá - MT

3.9.1 Cenário

O Produto Interno Bruto – PIB de Cuiabá, em 2017, foi de R\$ 23,3 bilhões (valores correntes de 2017). De 2014 a 2017, a proporção da despesa no PIB de Cuiabá variou de 9,3% para 9,0%.

Tabela 3.9.1.1
Evolução da Despesa e do PIB

Ano	Despesa R\$ Milhões de 2019	% Proporção no PIB Municipal	% Participação da Administração no Valor Adicionado (1)
2014	1.864,3	9,3%	15,5%
2015	1.880,4	9,0%	16,3%
2016	2.043,5	9,0%	18,0%
2017	2.072,0	9,0%	18,3%
2018	2.258,1		

(1) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social/Valor Adicionado

Fonte: SICONFI (2020); IBGE (2020).

No período analisado o município não passou por restrições de cunho fiscal, uma vez que é perceptível o aumento anual das despesas. Cumpre registrar o aumento anual da participação da administração na formação do Valor Adicionado Bruto – VAB que alcançou 18,3% em 2017.

Desse modo, Cuiabá não teve que efetuar ajustes na alocação de recursos e na execução orçamentária em decorrência da restrição fiscal. Ao contrário, o município pode incrementar anualmente as despesas.

3.9.2 Despesas e as funções públicas

Conforme pode ser observado na Tabela 3.9.2.1, as despesas com freios e contrapesos se mantiverem estáveis até 2017, aumentando em 2018 e 2019. Esse eixo tem participação reduzida no agregado, em 2018 e 2019 dispêndio foi 18% superior ao de 2014.

O investimento social aumentou de forma progressiva, mas nem sempre acompanhou o crescimento observado para o total da despesa, a despeito das vinculações obrigatórias com saúde e educação. Já o gasto social foi crescente ao longo dos anos em função da pressão previdenciária. A Tabela 3.9.2.2 evidencia que o eixo do gasto social em 2019 foi 48,4% superior ao de 2014.

Tal fato se contrasta com as reduções significativas que ocorreram nos agregados de investimento sociedade, infraestrutura social, economia, logística e a função de gestão ambiental, sendo o ano de 2017 um marco de queda para a maioria. Em infraestrutura social, o ano de 2017 representou uma queda de um patamar médio de gasto de R\$ 240,0 milhões para uma média de R\$ 117,0 milhões.

Num movimento contrário, o município expandiu fortemente a despesa com administração. Exceto pelo exercício de 2016, praticamente todo o adicional de recursos foi direcionado para a administração. Evidentemente que isso não decorreu do aumento da máquina pública, mas é um indicador muito forte de centralização da despesa e concepção de uma gestão voltada para os meios em detrimento dos fins.

A análise da Tabela 3.9.2.1 confirma a elevação do peso gasto com administração. A participação dos gastos com administração saltou de 8% em 2014 para 21% em 2019, sendo a evolução de 226,6% demonstrada na Tabela 3.9.2.2. O tratamento dado por Cuiabá aos gastos com administração, faz com que adicionado ao investimento social, alcance 75,2% dos dispêndios em 2019.

Tabela 3.9.2.1
Evolução da Despesa por Agregados e Funções

Agregado e Função	R\$ Milhões de 2019					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	44,7	45,7	44,7	41,9	51,5	52,9
Investimento Social	1.003,8	1.012,5	1.183,0	1.232,5	1.230,3	1.210,1
Gasto Social	204,7	201,4	218,7	251,2	274,6	303,7
Investimento Sociedade	28,8	24,2	35,9	20,7	26,3	28,4
Infraestrutura Social	221,7	244,0	268,3	64,4	129,5	156,7
Economia	11,2	1,1	0,1	0,1	0,2	1,5
Logística	49,8	27,8	53,8	1,8	2,6	7,6
Gestão Ambiental	60,4	10,9	21,8	18,3	23,8	5,8
Ciência e Tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração	144,9	258,7	164,1	387,2	455,7	473,3
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	1.770,0	1.826,3	1.990,4	2.018,1	2.194,5	2.240,0
Encargos Especiais	94,3	54,0	53,1	54,0	63,5	51,6
Total	1.864,3	1.880,3	2.043,5	2.072,1	2.258,0	2.291,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.9.2.2

Percentual de Participação Específico e Acumulado - 2014 e 2019

Agregado e Função	Percentual de Participação			
	2014		2019	
	Específico	Acumulado	Específico	Acumulado
Investimento Social	56,7%	56,7%	54,0%	54,0%
Administração	8,2%	64,9%	21,1%	75,2%
Gasto Social	11,6%	76,5%	13,6%	88,7%
Infraestrutura Social	12,5%	89,0%	7,0%	95,7%
Freios e Contrapesos	2,5%	91,5%	2,4%	98,1%
Investimento Sociedade	1,6%	93,1%	1,3%	99,3%
Logística	2,8%	96,0%	0,3%	99,7%
Gestão Ambiental	3,4%	99,4%	0,3%	99,9%
Economia	0,6%	100,0%	0,1%	100,0%
Ciência e Tecnologia	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Tabela 3.9.2.3

Variação da Participação da Despesa - Base 2014

Agregado e Função	Percentual de Participação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Freios e Contrapesos	100,0%	102,2%	100,0%	93,7%	115,2%	118,3%
Investimento Social	100,0%	100,9%	117,9%	122,8%	122,6%	120,6%
Gasto Social	100,0%	98,4%	106,8%	122,7%	134,1%	148,4%
Investimento Sociedade	100,0%	84,0%	124,7%	71,9%	91,3%	98,6%
Infraestrutura Social	100,0%	110,1%	121,0%	29,0%	58,4%	70,7%
Economia	100,0%	9,8%	0,9%	0,9%	1,8%	13,4%
Logística	100,0%	55,8%	108,0%	3,6%	5,2%	15,3%
Gestão Ambiental	100,0%	18,0%	36,1%	30,3%	39,4%	9,6%
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-
Administração	100,0%	178,5%	113,3%	267,2%	314,5%	326,6%
Outros	-	-	-	-	-	-
Subtotal	100,0%	103,2%	112,5%	114,0%	124,0%	126,6%
Encargos Especiais	100,0%	57,3%	56,3%	57,3%	67,3%	54,7%
Total	100,0%	100,9%	109,6%	111,1%	121,1%	122,9%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

3.9.3 Despesas por categoria econômica

A análise da despesa por categoria econômica evidencia que o município não promoveu incrementos desproporcionais na despesa com pessoal e encargos sociais. Há de se atentar para um aumento progressivo para as despesas com pessoal inativo e pensionista, passando de R\$ 117,9, de 2014, para R\$ 197,6 milhões em 2019.

A despesa com investimento dobrou a partir de 2015, todavia a concentração em administração inibe análise das áreas beneficiadas por esse incremento.

As outras despesas correntes passaram a aumentaram 9% nos anos de 2016 e 2017. Em 2018 tiveram uma elevação de 28% em relação a 2014. Tal fato reforça a avaliação da concentração dos gastos em administração.

3.9.4 Educação e Saúde

A Constituição Federal determina aplicações mínimas da receita oriunda de impostos e transferências em educação (25%) e ações e serviços públicos de saúde (15%). Também determina que no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB sejam utilizados na remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 3.9.4.1
Aplicações Constitucionais em Educação e Saúde

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicação Educação (25%)	27,3%	25,4%	26,1%	25,1%	25,2%
FUNDEB - Aplicação em Pessoal (60%)	97,8%	99,8%	98,7%	99,0%	100,0%
Aplicação Saúde (15%)	24,6%	25,4%	27,6%	27,2%	27,4%

Fonte: SIOPE/FNDE e SIOPS/Ministério da Saúde

Ao longo do período analisado, as informações indicam que Cuiabá cumpriu as obrigações constitucionais com saúde em todos os exercícios. Destaca-se que o cumprimento com ações e serviços públicos de saúde tem um nível muito superior ao do mínimo constitucional exigido, demonstrando que o município adota essa área como prioritária.

Tabela 3.9.3.1
Despesas por Categoria Econômica

Item	Despesa em R\$ Milhões de 2019					Percentual de Participação				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DAS DESPESAS	1.984,3	2.021,3	2.201,1	2.207,2	2.394,5	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESPESAS CORRENTES	1.881,5	1.842,5	1.996,6	2.066,4	2.200,1	94,8%	91,2%	90,7%	93,6%	91,9%
Pessoal e Encargos Sociais	1.085,6	1.086,7	1.159,6	1.221,7	1.217,2	54,7%	53,8%	52,7%	55,4%	50,8%
Pessoal Ativo Civil	735,0	725,2	785,9	838,8	840,0	37,0%	35,9%	35,7%	38,0%	35,1%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	715,9	558,5	611,8	662,3	648,3	36,1%	27,6%	27,8%	30,0%	27,1%
Contratação por Tempo Determinado	19,0	166,7	174,1	176,5	191,7	1,0%	8,2%	7,9%	8,0%	8,0%
Pessoal Inativo e Pensionista	117,9	123,5	144,4	176,4	197,6	5,9%	6,1%	6,6%	8,0%	8,3%
Aposentadorias RPPS, Reserva Remunerada e Reformas Militares	117,9	123,5	144,4	176,4	197,6	5,9%	6,1%	6,6%	8,0%	8,3%
Juros e Encargos da Dívida	34,5	7,4	5,9	7,9	8,3	1,7%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%
Outras Despesas Correntes - ODC	761,4	748,4	831,2	836,7	974,6	38,4%	37,0%	37,8%	37,9%	40,7%
DESPESAS DE CAPITAL	102,8	178,7	204,4	140,8	194,4	5,2%	8,8%	9,3%	6,4%	8,1%
Investimentos	73,0	158,6	177,7	114,2	161,8	3,7%	7,8%	8,1%	5,2%	6,8%
Inversões Financeiras	R\$ -	R\$ -	0,2	R\$ -	R\$ -	-	-	0,0%	-	-
Amortização da Dívida	29,8	20,1	26,5	26,6	32,6	1,5%	1,0%	1,2%	1,2%	1,4%
Serviço da Dívida	64,3	27,5	32,4	34,6	40,9	3,2%	1,4%	1,5%	1,6%	1,7%
Aplicações Intraorçamentárias	30,7	28,8	28,8	32,3	37,4	1,5%	1,4%	1,3%	1,5%	1,6%
TOTAL DAS DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS)	1.953,6	1.992,4	2.172,2	2.174,9	2.357,1	98,5%	98,6%	98,7%	98,5%	98,4%
Percentual do Serviço da Dívida Sobre os Investimentos	88,1%	17,3%	18,2%	30,3%	25,3%					
Percentual Inativo e Pensionista Sobre o Pessoal Ativo	16,0%	17,0%	18,4%	21,0%	23,5%					
Percentual Investimentos Sobre Despesa de Pessoal Ativo + ODC	9,9%	21,9%	22,6%	13,6%	19,3%					
Percentual Contratação por Tempo Determinado/Pessoal Civil	2,7%	29,9%	28,5%	26,6%	29,6%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Declarados no SICONFI/STN/ME

Ademais, observa-se que o município despende praticamente todo o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com o a remuneração dos profissionais da educação básica. Tal fato conjugado com a aplicações tão próximas do mínimo constitucional exigido, pode acarretar a conclusão de que poucos recursos ficaram disponíveis para a aplicação para alavancar a aprendizagem.

3.9.5 Indicações de atenção

A análise das despesas do município de Cuiabá revela as seguintes evidências:

- A função administração concentra gastos, revelando um quadro de distorção de gestão e concepção do orçamento;
- A despesa com a previdência social dos servidores é crescente;
- A despesa com ações e serviços públicos de saúde é priorizada em um nível bastante acima do mínimo constitucionalmente exigido

Sobre o sistema previdenciário, problema que se repete em praticamente todos os entes federados, o município deve efetuar esforços para reequilibrar os planos atuarial de financeiro. Além disso, é recomendável uma revisão de eficiência dos gastos com ações e serviços públicos de saúde e com administração.

4. Referências

- BAILEY, S. J. Public policy and administration in an era of austerity: rethinking local public services. In: KLASSEN, T. R.; DEPIKU, D.; LAH, T. J. (Ed.). **The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration**. New York, NY: Routledge, 2017. p. 46-57.
- BERNARDI, B. B. **O conceito de dependência da trajetória (path dependence):** definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 mai. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal>. Acesso em: 22 mai. 2020.
- CENTRO DE ALTOS ESTUDOS BRASIL SÉCULO XXI. **Vinte e cinco anos de economia brasileira**. Brasília, 2020.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Downloads**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>>. Acesso em: 10 mai. 2020.
- LINDBOM, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. **Public Administration Review** 19 (2), Spring, pp 79-88. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. Políticas Públicas e Desenvolvimento. 2010.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS)**. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/rel_LRFUF.php>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia:** conceitos, contextos e casos selecionados. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Dados eletrônicos. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. Brasília: Editora UnB. Pp 161-180 RHODES, R. A. W; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. Preface. In: RHODES, R. A. W. Rhodes; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **The oxford handbook of political institutions**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. p.XV.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

SCHICK, Allen. Conflict and resolution in federal budgeting. In: _____. **The federal budget: politics, policy, process**. Washington: Brookings Institution Press, 2000. Cap. 1, pp.1-7.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – SOF. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. 2020. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 20 maio. 2020.