A DIREÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS NOS ESTADOS DO RIO GRANDE DO NORTE, PARAÍBA E MARANHÃO (2019 E 2020)

Wagna Maquis Cardoso de Melo Gonçalves[1]
Jéssica Campos Bazzanela[2]
Alexandre Silva Gonçalves Sousa[2]
Bruno Vitor Araújo Costa[2]
Juscelino Rodrigues Caldas[3]

RESUMO

Comparar de forma crítica os efeitos da Lei Complementar Nº 173/2020 no gasto orçamentário dos estados Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão, no contexto pré e primeiro ano da Pandemia do Covid-19. Realizou-se a análise das despesas empenhadas com gastos sociais e financeiros nas leis orçamentárias anuais. Identificou-se que o volume do gasto público total e percapita caíram para os gastos sociais e financeiros, com maior queda nas DF em detrimento as DNF. Para os três estados, as funções que apresentaram aumento nos gastos foram 'serviço da dívida externa' (DF), saúde e cultura (DNF). Conclui-se que no cenário de vigência da Lei 173/2020 a tendência do comportamento do orçamento era a expropriação do Fundo Público, à medida que garante menos suporte às políticas sociais, via redução do gasto total e contrabalanceamento do destino do gasto social, onde determinadas funções necessitam ser reduzidas para que outras sejam elevadas.

Palavras Chaves: Estado; Fundo Público; Gastos Sociais; Gastos Financeiros; Pandemia da Covid – 19.

ABSTRACT

Critically compare the effects of Complementary Law No. 173/2020 on budget spending in the states of Rio Grande do Norte, Paraíba and Maranhão, in the pre- and first-year context of the Covid-19 Pandemic. Expenditures committed to social and financial expenditures were analyzed in the annual budget laws. It was identified that the volume of total public spending and losses fell for social and financial spending, with a greater drop in the DF to the detriment of DNF. For the three states, the functions that showed an increase in spending were 'service of the external debt' (DF), health and culture (DNF). It is concluded that, under Law 173/2020, the trend of budget behavior was the expropriation of the Public Fund, as it guarantees less support for social policies, via reduction of total expenditure and counterbalancing of the destination of social expenditure, where certain functions need to be reduced for others to be raised.

Keywords: State; Public Fund; Social expenses; Financial expenses; Covid Pandemic – 19

[1] Docente do Curso de Ciências Econômicas da – UFDPar. Doutora em Ciências Sociais – UFRN.. Pesquisadora do Observatório do Fundo Público – UFDPar. E-mail: wagnamaquis@gmail.com.
[2] Pesquisadores da Iniciação Científica Voluntária do Observatório do Fundo Público – UFDPar. Discentes do Curso de Ciências Econômicas – UFDPar. E-mails: bazzanela.jessica@gmail.com; le_lo_ale@hotmail.com e brunovitorbt@gmail.com.
[3] Membro do Observatório do Fundo Público - UFDPar. Discente do Curso de Ciências Econômicas – UFDPar. E-mail: juscalrod@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propõe comparar de forma crítica os efeitos da Lei Complementar Nº 173/2020 no gasto orçamentário dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão, no contexto pré e o primeiro ano da Pandemia do Covid-19, ou seja, 2019 e 2020. Convém ressaltar que o estudo está alinhado com as perspectivas de Salvador e Teixeira (2014) e Alencar Junior (2018). Segundo os autores, à análise da contribuição dos recursos públicos na garantia do funcionamento das políticas sociais, é importante entender o Estado e o fundo público, pois o orçamento está para além dos manuais tradicionais de finanças.

Escolheu-se os três estados à partir do recorte adotado por Alencar Junior (2018), que categoriza o Nordeste usando os atributos: Produto Interno Bruto (PIB) regional, Índice de Gini e renda média mensal. Assim, com base nestes atributos, têm-se os estados mais dinâmicos: Bahia, Ceará e Pernambuco; os intermediários: Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão e os menos dinâmicos: Sergipe, Piauí e Alagoas. Dada a amplitude, optou-se tratar somente os de dinâmica intermediária.

A Lei Complementar nº 173/2020 de 27 de maio de 2020, que constitui o Programa Federativo de Enfrentamento ao Novo Coronavírus, prevê o auxílio financeiro a estados e municípios no exercício de 2020 para ser utilizado com saúde e assistência social. A Lei estabelece além de repasses financeiros da União para estados e municípios, a suspensão e renegociação de dívidas existentes entre os entes com a União, com bancos públicos e com organismos multilaterais. Além do mais, em contrapartida, a União demanda que os entes adotem medidas de controle dos gastos públicos, inclusive com os previstos na Lei Orçamentária de 2020, exceto os relativos ao controle da Pandemia da Covid-19. Também é vedado o aumento e reajuste dos salários em diversas categorias de servidores, novas contratações e convocações de servidores e a realização de concursos públicos (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, a pesquisa priorizou à análise a despesa orçamentária empenhada[i], fundamentada em quatro indicadores: a) o montante do gasto público e a participação da despesa não financeira e da despesa financeira no gasto orçamentário total; b) a participação do gasto social na despesa não financeira; c) a direção dos gastos social e financeiro, a partir da evolução da participação de cada função/subfunção no total dos gastos sociais e no total dos gastos com serviço da

dívida pública; e d) a relevância do gasto social e do gasto financeiro na agenda governamental, a partir da relação entre o gasto social e o gasto financeiro com as despesas orçamentárias totais e com o total da população.

As informações foram retiradas das leis orçamentárias anuais e dos Balanços Gerais contidas nos sites da secretaria de fazenda, planejamento e tribunal de contas dos estados e deflacionadas pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o ano base 2020. Usou-se como recurso de tabulação e análise o software de planilha eletrônica *Excel*. Além desta introdução e da conclusão, o artigo está dividido em três partes. A primeira traz uma breve análise do papel do Estado, fundo público e orçamento público no capitalismo contemporâneo. A segunda apresenta aspectos teóricos-metodológicos relacionados ao fundo público e orçamento público. E por fim, a terceira parte se dedica a apresentação e análise dos resultados da pesquisa.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTADO, ORÇAMENTO E FUNDO PÚBLICO

Grande parte do debate acerca do Estado capitalista contemporâneo está organizado em torno das particularidades existentes entre o papel de coesão que o Estado desempenha sobre as classes e frações de classes. Uma das principais críticas se dá sob a visão contratualista, onde o Estado é visto como um “representante de todos”. Nesse sentido, para Osório (2014), o Estado é a única instituição capaz de mostrar os interesses particulares como se fossem interesses de toda a sociedade, se apresentando como comunidade, núcleo do poder político e entidade cumprindo o papel principal de reprodução societária. Osório (2014) concebeu sua crítica na perspectiva de “dois Estados”: o Estado “visível” que é o conjunto de instituições, funcionários e leis, e o Estado “invisível” imbuído de relações sociais, impregnadas nas relações de poder, dominação e força.

Em Poulantzas (2019, p. 193), o Estado é o centro das contradições e coesão entre as classes sociais “nas formações capitalistas, da luta política e da luta econômica, do poder político e do poder econômico”. Por fim, a concepção de Althusser (1998) esboça que o Estado é, além de um aparelho repressor (constituído pelo Governo, Administração, Exército, Polícia, Tribunais, Prisões, etc.) também é um aparelho ideológico, pois através da ideologia ele convence a sociedade por meio de instituições religiosas, escolares, familiares, jurídicas, políticas, sindicais, informativas e culturais. Desse modo, nas visões dos três autores o Estado

capitalista é um aparelho repressor e ideológico, reprodutor dos interesses de uma classe ou fração de classe dominante, garantindo a submissão da classe dominada através de suas instituições do núcleo do poder político.

Nessa perspectiva, uma pauta de pesquisa importante sobre esse tema tem se dedicado a investigar o Fundo Público como a expressão prática da atuação parcial do Estado sobre a disputa entre as classes pelos recursos públicos à reprodução do capital e do trabalho. Segundo Salvador (2010) o fundo público é a capacidade do Estado mobilizar recursos para intervir na economia, via orçamento, empresas estatais e a política monetária. No entanto, essa disputa pelos recursos públicos, é observada com maior clareza dentro do orçamento público.

Segundo Salvador (2010), existe uma dualidade dentro do fundo público, na perspectiva de financiamento da força de trabalho e do capital. Ao financiar o gasto social ele participa da reprodução da força de trabalho beneficiando a classe trabalhadora. No entanto, quando reproduz o capital, o fundo público está atuando: a) como fonte importante para realização do investimento capitalista e b) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho.

Segundo Piscitelli e Timbó (2014) o orçamento é o instrumento que expressa o programa de atuação do poder público, em um período determinado, listando a origem e o montante dos recursos necessários a serem arrecadados, bem como a natureza e o montante a serem despendidos. Para Oliveira (2009) o orçamento se configura em uma arena de disputa política, onde os diferentes interesses de classes e frações de classes estão em disputa. Portanto, no Estado capitalista contemporâneo, a classe ou fração de classe com o maior poder hegemônico influenciará na conformação do orçamento público, sendo essa a mais beneficiada na elaboração e execução das receitas e despesas públicas.

3 O FUNDO PÚBLICO E O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

No Brasil, o contorno do fundo público é restritivo tanto pelo financiamento quanto pelos gastos sociais, evidenciando que idéias conservadoras marcam obstáculos à estruturação das políticas sociais (SALVADOR, 2012). Segundo Behring (2017), a formação e alocação do fundo público no Brasil ocorrem através de duas formas: exploração e expropriação. Exploração por via tributária, no sentido em que todos os recursos vêm da parte necessária do trabalho (salários) e da parte excedente (juro, lucro e renda da terra). Expropriação, no sentido em que garante

menos suporte de políticas sociais para a reprodução do trabalho e a supercapitalização dos recursos públicos que passam a ser adquiridos no mercado.

No modelo orçamentário brasileiro, a tributação é o principal meio de obtenção de recursos que satisfazem as necessidades da sociedade, ou seja, a tributação é o principal meio de formação do fundo público, sendo um importante instrumento de promoção de ajustes econômicos e sociais, tanto pela tributação direta, quanto indireta da sociedade. Dessa forma, o orçamento público é dividido em receitas e despesas. As receitas são utilizadas para financiar os gastos públicos. São oriundas de Receitas Correntes[ii] e Receitas de Capital[iii] (GIACOMONI, 2009).

Na perspectiva das despesas, convém enfatizar que existe uma diferença entre gastos governamentais e gastos públicos. Os gastos governamentais são os gastos da administração pública direta e indireta. Já gastos públicos, é a totalidade da soma dos gastos governamentais e as despesas do governo com suas atividades econômicas e produtivas, e representam uma saída imediata de recursos financeiros, ou mediata, a partir do reconhecimento dessa obrigação (RIANI, 2016).

Olhando as despesas da perspectiva de sua natureza econômica estas se dividem em gastos correntes e de capital. O gasto corrente representa as despesas fixas do governo com a manutenção e o custeio da máquina pública (despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, e etc). Já os gastos de capital se dividem em investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida (RIANI, 2016). As despesas públicas podem, ainda, ser classificadas em Despesas Financeiras (DF), (pagamentos de juros, amortizações e refinanciamento) a serviço da dívida pública (interna e externa); e Despesas Não Financeiras (DNF), que são gastos com a máquina pública e gastos de ordem social (ALENCAR JÚNIOR, 2018). Quanto a classificação funcional da despesa, tem-se duas: A função, é o maior nível agregado das áreas de despesa do setor público[iv] e a subfunção, que é uma parte da função que agrega os subconjuntos da despesa (GIACOMONI, 2009).

Na prática, o orçamento público brasileiro é conformado por três peças do planejamento orçamentário e estão dispostos na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA determina as diretrizes, objetivos e metas da administração pública e delineia a elaboração da LDO e LOA. O PPA possui duração de um mandato de governo, devendo ser encaminhado para o Congresso

Nacional quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro presidencial e vigorará até o fim do primeiro ano do governo subsequente (OLIVEIRA, 2009).

A LDO dispõe sobre as alterações na lei tributária, estabelece a aplicação de recursos das agências financeiras de fomento, autoriza a criação de cargos e carreiras, define as metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração da LOA. A cada ano, a LDO deve ser encaminhada ao poder Legislativo até o dia 15 de abril e sancionada até o dia 30 de junho. A LDO representa, na prática, a arena de negociação política do orçamento, sendo a fase mais importante do processo. A última parte do orçamento corresponde a LOA, compreendendo o Orçamento fiscal, de Investimento das Estatais e o da Seguridade Social, deve ser encaminhada para o Congresso até o dia 31 de agosto de cada ano e devolvido ao presidente até o dia 15 de dezembro para sancioná-la (OLIVEIRA, 2009).

Portanto, para qualificar a análise dos recursos empenhados, será utilizada a classificação da natureza dos grupos de despesa DF segundo as funções serviço da dívida interna e serviço da dívida externa, e com a DNF com recorte na análise aos gastos vinculados à ordem social.

4 O MONTANTE, O DESTINO E A RELEVÂNCIA DO GASTO FINANCEIRO E NÃO FINANCEIRO NO MARANHÃO, PARAÍBA E RIO GRANDE DO NORTE

O último item deste artigo se dedicou a discutir o montante, o destino e a relevância do gasto social e financeiro nos três estados. A análise adentra no orçamento estatal empenhado, previsto no planejamento orçamentário de 2020, no qual, já estava em execução quando o mundo foi acometido pela Pandemia da Covid-19. Nesse sentido, foi realizada uma análise comparativa do orçamento de 2019 (pré Pandemia) e o orçamento de 2020 (na Pandemia), nas funções, DF: Saúde, Educação, Previdência Social, Direitos da Cidadania, Assistência Social, Cultura, Ciência e Tecnologia, Gestão Ambiental, Desporto e Lazer e Comunicações; e DNF: gastos a serviço das dívidas interna e externa.

4.1 A Distribuição do montante do gasto social e financeiro

A análise conferida neste subtópico se dedica a apresentar o montante do gasto público e a participação da DNF e DF dentro do gasto orçamentário total para os três estados analisados, entre 2019 e 2020. A tabela 01, abaixo, mostra a evolução para os referentes dados citados.

Tabela 1 – Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte: Distribuição do gasto entre Despesa financeira e Despesa não financeira (2019-2020)

ESTADOS	2019 R$ Bilhões	2020 R$ Bilhões	ΔH* (%)
MARANHÃO			
Gasto Total	15.954.457.625,42	15.033.623.072,37	-5,77
Desp. Não Financeira	14.977.852.650,74	14.682.556.159,67	-1,97
Desp. Financeira	976.604.974,68	351.066.912,70	-64,05
PARAÍBA			
Gasto Total	8.844.546.014,35	7.894.164.771,91	-10,75
Desp. Não Financeira	8.537.010.811,02	7.760.967.169,37	-9,09
Desp. Financeira	307.535.203,33	133.197.602,54	-56,69
RIO GRANDE DO NORTE			
Gasto Total	12.772.878.103,23	11.249.321.979,91	-10,75
Desp. Não Financeira	12.536.564.060,22	11.148.764.997,60	-11,07
Desp. Financeira	236.314.043,02	100.556.981,49	-57,45

Fonte: Elaboração própria, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (MARANHÃO, 2021); Portal da Transparência (PARAÍBA, 2021); Controladoria Geral do Estado (RIO GRANDE DO NORTE, 2021)
*ΔH Avaliação Horizontal: Taxa de crescimento do gasto durante o período 2019-2020.

A tabela 01 informa que no estado do Maranhão, o montante do gasto público estadual reduziu -5,7% entre 2019 e 2020. Também informa que no ano de 2019, 93,8% do gasto total foi para DNF e 6,52% foi de DF. Já no ano de 2020, 97,66% do gasto total se refere a DNF e 2,34% de DF. Os dados conferem que, no Maranhão, a DNF apresentou uma redução de -1,97% em termos de volume de recursos, porém a sua participação no gasto total cresceu 4,03%. Por outro lado, a DF reduziu tanto em volume de recursos (-64,05%) quanto em sua participação (-61,85%).

Com relação ao estado da Paraíba, os dados da tabela 01 informam que o montante do gasto público estadual reduziu -10,75% entre 2019 e 2020. Sendo que, em 2019, do total de gastos, 96,52% foi para DNF e 3,60% de DF. Já em 2020, 98,31% foi de DNF e 1,72% DF, ou seja, apesar da DNF reduzir -9,09% em termos de volume, ela cresceu 1,85% na participação no gasto total. Com relação a DF, essa apresentou redução em volume (-56,69%) e participação (-51,47%).

Por fim, no Rio Grande do Norte, o montante do gasto público estadual entre 2019 e 2020 reduziu -11,93%. Com relação a participação das DNF e DF no total de gastos, a tabela 01 mostra que em 2019, 98,15% foi referente a DNF e 1,85% de DF. Em 2020, 99,11% se referiu a DNF e 0,89% de DF, ou seja, a DNF reduziu -11,07% em termos de volume de recursos, e cresceu 0,97 p.p na sua participação no gasto total. Por outro lado, o comportamento da DF mostra redução tanto em volume (-57,45%) quanto em participação (-51,68%) no gasto total.

Portanto, comparando o comportamento da distribuição do montante do gasto público total e a participação da DNF e da DF para os três estados, os dados informam que há comportamentos semelhantes nos componentes analisados destes estados. De modo geral, verificou-se que a DNF apresentou maior influência no gasto total no período, à medida que a DNF aumentou a sua participação no gasto total, apesar da redução em volume. Já a DF caiu em volume e em participação.

4.2 O destino dos gastos social e financeiro

A análise conferida neste subtópico se dedica a apresentar a direção do gasto social e financeiro a partir da evolução da participação de cada função no total do gasto das DF e DNF. As tabelas 02, 03 e 04 abaixo, mostram a evolução para cada um dos estados. As colunas com os indicadores AH1 e AH2 (Avaliação Horizontal) nas três tabelas, de modo geral, se referem as taxas de crescimento dos gastos por função. Entretanto, existem diferenças. AH1 representa o crescimento em volume de recursos, enquanto AH2 representa o crescimento na participação da função dentro do respectivo gasto entre os períodos.

Dessa forma, a tabela 02 mostra que os gastos sociais no Maranhão, tanto o fluxo, isto é, o volume de recursos empenhados pelo governo do estado com a função Social, quanto a taxa de participação (%), reduziram nas funções: Educação (-13,5 e -9,41), Previdência Social (-8,01 e -3,68), Direitos da Cidadania (-19,62 e -15,76) e Gestão Ambiental (-36,38 e -33,33), respectivamente.

Tabela 2 – Maranhão: Gasto social e financeiro (2019 - 2020)

MARANHÃO	2019 R$ Bilhões	2020 R$ Bilhões	ΔH1* (%)	ΔV** 2019 (%)	ΔV 2020 (%)	ΔH2 (%)
Gastos sociais						
Educação	2.571.764.302,47	2.224.555.063,61	-13,50	30,94	28,03	-9,41
Previdência Social	2.486.936.572,97	2.287.809.560,38	-8,01	29,92	28,82	-3,68
Saúde	2.287.443.148,61	2.530.415.759,67	10,62	27,52	31,88	15,84
Direitos da Cidadania	506.211.217,80	406.892.605,49	-19,62	6,09	5,13	-15,76
Assistência Social	273.899.773,27	290.746.363,21	6,15	3,30	3,66	10,91
Cultura	87.994.595,12	110.797.613,34	25,91	1,06	1,40	32,08
Ciência e Tecnologia	39.135.033,25	40.888.057,48	4,48	0,47	0,52	10,64
Gestão Ambiental	37.563.963,09	23.899.905,46	-36,38	0,45	0,30	-33,33
Desporto e Lazer	20.981.208,79	21.136.965,36	0,74	0,25	0,27	8,00
Comunicações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-9,41
Gastos financeiros a serviço da dívida						
Dívida Interna	377.849.724,28	160.906.412,17	-57,42	50,47	45,83	-9,18
Dívida Externa	370.844.768,58	190.160.500,53	-48,72	49,53	54,17	9,36

Fonte: Elaboração própria, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (MARANHÃO, 2021).

*ΔH Avaliação Horizontal: Taxa de crescimento durante o período 2019-2020.
**ΔV Avaliação Vertical: Taxa de participação da função no total do gasto social e financeiro.

Com relação às funções que apresentaram aumento (%) em volume e participação (%) no estado do Maranhão, destacam-se: Saúde (10,62 e 15,85), Assistência Social (6,15 e 10,91), Cultura (25,91 e 32,08), Ciência e Tecnologia (4,48 e 10,64) e Desporto e lazer (0,74 e 8,00), respectivamente. As funções com maior participação no gasto social são: Educação (30,94% em 2019 e 28,03% em 2020); Previdência Social (29,92% em 2019 e 28,82% em 2020) e Saúde (27,52% em 2019 e 31,88% em 2020). Juntas representaram 88,38% em 2019 e 88,73% em 2020 do total do gasto social. Assim, dentre elas, apenas a saúde apresentou aumento no volume e na participação no total do gasto social no período.

Ainda sobre a tabela 02 do estado do Maranhão, as análises em relação ao gasto financeiro, indicam que o volume de gastos a serviço tanto da dívida interna, quanto da externa caíram pela metade (-57,42% e -48,72%, respectivamente). Entretanto, enquanto o participação do gasto com a dívida interna caiu -9,18%, o gasto a serviço da dívida externa aumentou 9,36%.

Tabela 3 – Paraíba: Gasto social e financeiro (2019 - 2020)

PARAÍBA	2019 R$ Bilhões	2020 R$ Bilhões	ΔH1* (%)	ΔV** 2019 (%)	ΔV 2020 (%)	ΔH2 (%)
Gastos sociais						
Educação	2.275.341.012,78	1.920.861.633,92	-15,58	39,06	35,88	-8,14
Previdência Social	1.580.579.065,35	1.497.816.483,99	-5,24	27,13	27,98	3,13
Saúde	1.313.341.091,14	1.359.023.034,48	3,48	22,54	25,38	12,60
Assistência Social	196.018.800,94	189.485.315,35	-3,33	3,36	3,54	5,36
Direitos da Cidadania	179.259.454,87	165.625.845,22	-7,61	3,08	3,09	0,32
Gestão Ambiental	164.980.888,33	108.800.799,67	-34,05	2,83	2,03	-28,27
Comunicações	51.788.986,34	44.410.771,97	-14,25	0,89	0,83	-6,74
Ciência e Tecnologia	44.069.359,58	38.456.696,78	-12,74	0,76	0,72	-5,26
Cultura	14.243.756,58	25.855.653,54	81,52	0,24	0,48	100,0
Desporto e Lazer	5.907.297,24	3.502.294,69	-40,71	0,10	0,07	-30,0
Gastos financeiros a serviço da dívida						
Dívida Interna	250.196.094,83	70.166.328,51	-71,96	81,36	52,68	-35,25
Dívida Externa	57.339.108,50	63.031.274,03	9,93	18,64	47,32	153,86

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência (PARAÍBA, 2021).
*ΔH Avaliação Horizontal: Taxa de crescimento durante o período 2019-2020.
**ΔV Avaliação Vertical: Taxa de participação da função no total do gasto social e financeiro.

Com relação aos dados da Paraíba, a tabela 03 apresenta tais informações. Assim, enquanto o volume de recursos reduziu, a taxa de participação (%) aumentou no mesmo período pra as funções: Previdência (-5,2 e 3,13); Assistência Social (-3,33 e 5,36) e Direitos da Cidadania (-7,61 e 0,32), respectivamente. Já as funções

que apresentaram queda tanto em volume quanto em participação foram: Educação (-15,58 e -8,14); Gestão Ambiental (-34,05 e -28,27); Comunicações (-14,25 e -6,74); Ciência e Tecnologia (-12,74 e -5,26); Desporto e Lazer (-40,71 e -30,0), respectivamente. E por fim, as funções que apresentaram aumento em volume de recursos e em participação (%), foram: Saúde (3,5 e 12,60) e Cultura (81,5 e 100,0).

Quanto às funções que possuíam maior participação no gasto social para os dois anos são, respectivamente: Educação (39,06% em 2019 e 35,88% em 2020); Previdência Social (27,13% em 2019 e 27,98% em 2020) e Saúde (22,54% em 2019 e 25,38% em 2020). As três funções juntas representaram 88,73% em 2019 e 89,24% em 2020 do total do gasto social.

Por fim, ainda sobre a tabela 03 do estado da Paraíba, as análises em relação ao gasto financeiro, indicam que o volume de gastos e a participação da despesa a serviço da dívida interna caíram (-72,0% e -35,25%, respectivamente) chama atenção à elevada participação que o gasto com a dívida interna representa para o gasto financeiro total, cuja participação de 81,36% em 2019 caiu para 52,68% em 2020. Comportamento diametralmente oposto ao identificado com os gastos a serviço da dívida externa, onde em 2019 a participação desta função perfazia uma taxa de 18,64% e aumentou para 47,35%, abarcando quase a metade dos gastos financeiros totais a serviço da dívida interna e externa.

Tabela 4 - Rio Grande do Norte: Gasto social e financeiro (2019 -2020)

RIO GRANDE DO NORTE	2019 R$ Bilhões	2020 R$ Bilhões	ΔH1* (%)	ΔV** 2019 (%)	ΔV 2020 (%)	ΔH2 (%)
Gastos sociais						
Previdência Social	4.608.795.712,24	3.949.523.690,55	-14,30	55,98	52,82	-5,64
Educação	1.576.336.483,40	1.347.281.840,83	-14,53	19,15	18,02	-5,89
Saúde	1.471.024.382,41	1.621.462.084,67	10,23	17,87	21,69	21,37
Direitos da Cidadania	215.552.866,79	192.157.826,35	-10,85	2,62	2,57	-1,91
Assistência Social	178.924.773,11	118.376.791,16	-33,84	2,17	1,58	-27,19
Gestão Ambiental	139.962.803,25	185.859.802,45	32,79	1,70	2,49	46,47
Cultura	23.937.044,60	45.291.988,48	89,21	0,29	0,61	110,34
Comunicações	15.516.167,01	15.391.301,91	-0,80	0,19	0,21	10,53
Desporto e Lazer	1.846.457,33	33.446,47	-98,19	0,02	0,00	-100,0
Ciência e Tecnologia	1.335.145,38	1.852.594,74	38,75	0,02	0,02	0,00
Gastos financeiros a serviço da dívida						
Dívida Interna	216.782.882,61	76.564.377,34	-64,68	91,74	78,84	-14,05
Dívida Externa	19.531.160,40	20.543.677,32	5,18	8,26	21,16	156,17

Fonte: Elaboração própria, Controladoria Geral do Estado (RIO GRANDE DO NORTE, 2021).
*ΔH Avaliação Horizontal: Taxa de crescimento durante o período 2019-2020.
**ΔV Avaliação Vertical: Taxa de participação da função no total do gasto social e financeiro.

Por fim, resta discutir o estado do Rio Grande do Norte, que está apresentado na tabela 04, acima. Quanto aos gastos sociais, a função Comunicações foi a única que apresentou queda no volume (-0,8), mesmo com aumento na participação (10,53). Entretanto, as funções: Previdência Social (-14,30 e -5,64); Educação (-14,53 e -5,89); Direitos da Cidadania (-10,85 e -1,91); Desporto e Lazer (-98,19 e -100) apresentaram queda no volume de recursos e na taxa de participação (%), respectivamente. Por fim, as funções que apresentaram aumento em volume de recursos, e em participação (%), foram: Saúde (10,23 e 21,37) Gestão ambiental (32,79 e 46,47); Cultura (89,21 e 110,34) e Ciência e tecnologia (38,75 e 0,00).

Quanto à funções que possuíam maior participação no gasto social para os dois anos são: Previdência Social (55,98% em 2019 e 52,82% em 2020); Educação (19,15% em 2019 e 18,02% em 2020); e Saúde (17,87% em 2019 e 21,69% em 2020). As três funções juntas representaram 93,00% em 2019 e 92,53% em 2020 do total do gasto social. A Previdência Social, abarca mais de 50% dos gastos sociais.

As análises do gasto financeiro do estado do Rio Grande do Norte, constantes na tabela 04, indicam que o volume de gastos e a participação da despesa a serviço da dívida interna também caíram (-64,68% e -14,05%). Destaca-se a elevada participação que a dívida interna representa para o gasto financeiro, que em 2019 era 91,74% e caiu para 78,84% em 2020. Sobre os gastos a serviço da dívida externa, a participação desta função no gasto financeiro em 2019 era de 8,26%, e subiu para 21,16% em 2020, perfazendo um aumento de 156,17% na participação desta função no gasto financeiro total a serviço da dívida, entretanto, o aumento do volume de recursos foi de apenas 5,18% de 2019 para 2020.

Dessa forma, percebe-se que os estados apresentaram uma tendência semelhante com relação ao aumento do volume e da participação nos gastos sociais priorizando as funções saúde e cultura como as mais beneficiadas e Educação e Previdência como as menos beneficiadas. Já os gastos financeiros, a prioridade foi dada aos serviços da dívida externa.

4.3 A relevância dos gastos social e financeiro

O último subtópico se dedica a análise da participação do gasto social na DNF, bem como da relevância do gasto social e do gasto financeiro na agenda governamental dos três estados, a partir da relação entre o gasto social e o gasto financeiro com as despesas orçamentárias total e per capita.

Tabela 05 - Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte: a Relevância do gasto social e financeiro no período 2019 e 2020

ESTADO	FUNÇÃO	2019	2020	ΔH* (%)
Maranhão	Gasto total per capita (R$)	2.254,99	2.113,07	-6,29
	Gasto social per capita (R$)	1.174,80	1.115,61	-5,04
	Gasto financeiro per capita (R$)	105,82	49,34	-53,37
	Gasto social / Gasto total (%)	52,1	52,8	1,34
	Gasto financeiro / Gasto total (%)	4,69	2,34	-50,24
	Gasto social / Gasto financeiro (unid.)	11,1	22,61	103,65
Paraíba	Gasto total per capita (R$)	2.201,16	1.954,35	-11,21
	Gasto social per capita (R$)	1.449,81	1.325,44	-8,58
	Gasto financeiro per capita (R$)	76,54	32,98	-56,92
	Gasto social / Gasto total (%)	65,87	67,82	2,97
	Gasto financeiro / Gasto total (%)	3,48	1,69	-51,47
	Gasto social / Gasto financeiro (unid.)	18,94	40,19	112,19
Rio Grande do Norte	Gasto total per capita (R$)	3.642,26	3.183,02	-12,61
	Gasto social per capita (R$)	2.347,76	2.115,70	-9,88
	Gasto financeiro per capita (R$)	67,39	27,48	-59,22
	Gasto social / Gasto total (%)	64,46	66,47	3,12
	Gasto financeiro / Gasto total (%)	1,85	0,86	-53,34
	Gasto social / Gasto financeiro (unid.)	34,84	77	121,01

Fonte: Elaboração própria, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (MARANHÃO, 2021); Portal da Transparência (PARAÍBA, 2021) e Controladoria Geral do Estado (RIO GRANDE DO NORTE, 2021).
*ΔH Avaliação Horizontal: taxa de crescimento durante o período 2019-2020.

Tomando como base os dados da Tabela 05 acima, percebe-se que houve uma redução do gasto total, social e financeiro percapita para todos os estados entre 2019 e 2020. No caso do Gasto total percapita, a redução no Maranhão foi de -6,29%, na Paraíba -11,21% e no Rio Grande do Norte foi -12,61%. Quanto ao gasto social percapita, a redução foi de -5,04% (MA), -8,58% (PB) e -9,88% (RN), isto é, o gasto social percapita reduziu menos que o gasto total percapita. Com relação ao gasto financeiro, a redução foi mais elevada do que os demais gastos, sendo de -53,37% no Maranhão, -56,92% na Paraíba e -59,22% no Rio Grande do Norte.

Em relação aos indicadores Gasto Social/Gasto Total e Gasto Financeiro/ Gasto Total, os três estados apresentaram tendência de leve aumento no Gasto Social/Gasto Total. No Maranhão, o aumento deste indicador foi de 1,34%. Na Paraíba, foi de 2,97% e no Rio Grande do Norte cresceu 3,12%. No entanto, os três estados apresentaram queda relevante no Gasto Financeiro/Gasto Total. No Maranhão a queda foi de -50,24%, já na Paraíba, foi de -51,47%, e por fim, no estado do Rio Grande do Norte, a participação caiu -53,34%.

Finalmente, no que diz respeito ao indicador que compara o volume do Gasto Social/Gasto Financeiro, no Maranhão o volume de recursos disponibilizados para o

gasto social foi 103,65 vezes superior ao do gasto financeiro. Na Paraíba foi 112,19 vezes superior e no Rio Grande do Norte, o volume de recursos disponibilizados foi 121,01 vezes superior. Assim, na totalidade dos gastos, os dados denotam que nos três estados o gasto social foi mais relevante em relação ao financeiro.

5 CONCLUSÃO

Ao investigar o montante, direção e relevância do gasto social e do gasto financeiro nos estados do Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte entre 2019 e 2020, na intenção de comparar e destacar a ênfase que foi dada na execução do orçamento estadual no período da Pandemia da Covid – 19 foi identificado que os orçamentos empenhados entre os estados apresentaram mais semelhanças do que diferenças em sua execução. De forma detalhada, as semelhanças estão presentes em praticamente toda a análise realizada, uma vez que, nos três estados o gasto total, gasto com as DF e DNF (inclusive na perspectiva percapita) caíram. Merece destacar que o gasto com a DF caiu de forma mais abrupta em relação à DNF.

Identificou-se que o gasto social apresentou queda no volume empenhado para os três estados. No entanto, quando se faz uma análise detalhada por tipo de função é constatado que essa queda não foi distribuída em todas suas funções. Por exemplo, enquanto as funções Educação, Previdência, Cidadania, Gestão Ambiental, Assistência Social, Comunicações, Desporto, Ciência e Tecnologia de modo geral, apresentaram queda em volume e participação. As funções Saúde e Cultura apresentaram aumento no volume e na participação, ou seja, dentro de um cenário de redução do gasto total e do gasto social, determinadas funções perderam recursos, para outras serem contempladas, isso representa uma face perversa da Lei 173/2020 dentro do contexto do novo regime fiscal brasileiro.

Se tratando do gasto financeiro, este foi reduzido. No entanto, o gasto a serviço da dívida interna apresentou queda no volume e na participação, enquanto que os gastos a serviço da dívida externa apresentou aumento nos três estados. Assim, considera-se que a Lei173/2020 conferiu resultados semelhantes nos orçamentos estaduais provocando queda da participação do gasto total, da DF e DNF, apesar dos estados possuírem capacidades diametralmente distintas.

Nesse sentido, conclui-se que Lei também conferiu um comportamento semelhante ao destino das funções do gasto social, e financeiro pois o destino privilegiado se deu com as funções Saúde e Cultura (mais cultura do que saúde) que

apresentaram aumento em volume e participação, já as demais funções sociais apresentaram redução. Neste último caso, merece destacar que a função Educação, foi a mais prejudicada, pois as escolas necessitavam de investimentos a fim de cumprir às medidas de controle sanitário e aquisição de recursos tecnológicos, dentro de uma perspectiva de volta às aulas presenciais e/ou remotas.

Portanto, dentro de um cenário de vigência da Lei 173/2020 e com o novo regime fiscal brasileiro (EC 95/2016), considera-se que a tendência do comportamento do orçamento era o de expropriação dos recursos do Fundo Público, à medida que garante menos suporte às políticas sociais, via redução do gasto total e contrabalanceamento do destino do gasto social, onde determinadas funções necessitam ser reduzidas para que outras sejam elevadas. Este é o mecanismo de compensação fartamente previsto pela EC 95/2016 que propõe o congelamento com os gastos sociais e liberdade para aumento dos gastos financeiros. Um verdadeiro atentado à população brasileira, que necessita de recursos públicos em um período de emergência saúde/sanitária, econômica e social.

BIBLIOGRAFIA

ALENCAR JÚNIOR, O. G. **Estado e fundo público:** a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos orçamentários no nordeste do Brasil de 2007 a 2014. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

ALTHUSSER, L. P. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado.** 7ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

BEHRING, E. **Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise.** In: BOSCHETTI, I. (Org.). Expropriação e direitos no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 06 jul. 2021.

_____. **Lei Complementar Nº 173/2020** de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Senado Federal. Brasília, DF. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/32218505/publicacao/32219411 Acesso em: 01 ago. 2021.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 14. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2009.

MARANHÃO. **Secretaria do Estado do Planejamento e Orçamento.** SEPLAN. Disponível em: http://www.seplan.ma.gov.br/responsabilidade-fiscal/ Acesso em: 03 fev. 2021.

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

OSORIO, Jaime. **O estado no centro da mundialização:** a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PARAÍBA. **Portal da Transparência.** Disponível em: http://transparencia.pb.gov.br/despesas/despesa-orcamentaria Acesso em: 03 fev. 2021.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M.Z.F. **Contabilidade pública:** uma abordagem da administração financeira pública. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Editora da Unicamp, 2019.

RIANI, Flavio. **Economia do Setor Público:** uma abordagem introdutória. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

RIO GRANDE DO NORTE: **Controladoria Geral do Estado.** http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=1&PARM=&LBL=Balan%E7os Acesso em: 05 mai. 2021.

SALVADOR, E. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo.** Serviço Social & Sociedade, n. 104, p. 605-631, 2010.

_____. **Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil.** Serviço Social em Revista (Online), v. 14, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. **Orçamento e políticas sociais:** metodologia de análise na perspectiva crítica. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v.18, n.1, jan./jun. 2014.

---

[i] O valor referente ao refinanciamento da dívida pública interna e externa não foi contabilizado, por se tratar de uma promessa de futuros pagamentos, e não um desembolso efetivo (ALENCAR, 2018).

[ii] São as receitas tributárias (impostos, taxas e etc), de contribuições (sociais e econômicas), patrimonial (exploração do patrimônio público), exploração de atividades agropecuárias, atividades industrial e relacionadas a serviços de utilidade pública, comércio e serviços públicos, e recursos financeiros de pessoas jurídicas ou físicas aplicados nas despesas correntes (GIACOMONI, 2009).

[iii] São as provenientes de recursos financeiros advindos de dívidas, bens e direitos e recursos recebidos de direito público e privado (GIACOMONI, 2009).

[iv] Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos de Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer, e Encargos Especiais (GIACOMONI, 2009).