

Evolução e Avaliação das Despesas Públicas do Estado de Pernambuco na Década de Noventa

Gilvan Dias de Lima Filho (gilvandi@gmail.com)*

Resumo

O artigo se propõe a mostrar a evolução das despesas do Estado de Pernambuco no período de 1995-1999. Período marcado por mudanças na conduta da gestão dos gastos estaduais, alterações vinculadas em grande parte a implementação do Plano Real e sua política fiscal restritiva. O trabalho acompanha a trajetória da execução orçamentária do período mostrando os valores por setores de atuação, programas de trabalho, projeto/atividades e modalidades de aplicação. Os resultados apresentam oscilações significativas, sobretudo, no ano de 1998. Dentro desse contexto, a avaliação justifica-se não apenas como técnica de medição mais como mecanismo para formação de julgamento (valor) para com o uso dos recursos públicos escassos.

Palavras-chave: Avaliação, Despesas Públicas, Pernambuco.

Summary

The article aims to show the evolution of the expenses of the State of Pernambuco, 1995-1999. Period marked by changes in the conduct of the management of state spending, changes linked largely to implementation of the Real Plan and its tight fiscal policy. The work follows the path of the budgetary execution of the period showing the figures by sectors of performance, work programs, project / activities and implementation modalities. The results show significant fluctuations, especially in 1998. Within this context, the assessment is justified not only as a measurement technique more as a mechanism for formation of the Court (value) with the use of scarce public resources.

Keywords: Evaluation, Expenses Public, Pernambuco.

***Gilvan Dias de Lima Filho** – Doutorando em Educação Brasileira no Eixo – Filosofia e Sociologia da Educação, na Linha de Pesquisa – Economia Política, Sociabilidade e Educação, pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Mestre em Economia Rural e Regional pela Universidade Federal de Campina Grande; Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Professor Efetivo da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) - Centro de Desenvolvimento do Semiárido (CDSA).

1 Introdução

Estudar as finanças públicas, no presente, é sinônimo da avaliação e compreensão da composição e participação das receitas e despesas governamentais, nos processos de alocação, distribuição e estabilização da economia na suas três esferas (municipal, estadual e federal).

Dentro desse contexto, o presente trabalho propõe-se a apresentar o comportamento da despesa orçamentária pública pernambucana por função, no período compreendido entre 1995-1999.

Este intervalo foi selecionado, por ser, a partir do ano de 1995, que se pode mensurar de modo nítido os impactos do Plano Real e de sua conduta fiscal e monetária sobre os gastos da administração pública estadual.

A classificação das despesas por função foi escolhida por proporcionar a visualização da alocação dos gastos públicos em cada finalidade, mostrando assim, suas prioridades frente aos interesses coletivos.

Ressalta-se a necessidade primária de uma explicação sumária dos aspectos conceituais que serão mencionados ao longo do texto. Isso será realizado na fundamentação teórica.

2 Fundamentação

De acordo com Riani, as despesas públicas devem ser interpretadas como uma escolha política do governo no que se refere aos diversos bens e serviços que por ele é oferecido à sociedade. Em contrapartida, representam um custo (dispêndio) que está diretamente atrelado a quantidade e qualidade dos mesmos.

Destaca-se também, a necessária compreensão do conceito de gastos com o qual se está trabalhando. Existe uma diferenciação básica entre os chamados gastos governamentais e os gastos públicos.

De modo geral, consideram-se gastos governamentais apenas as despesas realizadas pelas unidades que compõem a administração governamental direta e indireta. Dessa forma, seriam englobados neste conceito apenas os gastos realizados pelas esferas de governo mais suas autarquias e fundações.

Por outro lado, considera-se gasto público a totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, incluindo-se aí as empresas estatais.

Assim, considerando o que foi mencionado, a classificação das despesas públicas por função está em consonância com a definição dos gastos públicos.

As despesas por funções obedecem a uma classificação de forma agregada que refletem de certa forma, as prioridades dadas pelo governo à alocação dos recursos que lhe são disponíveis. Apesar de haver certa complexidade na distinção e definição precisa da aplicação dos recursos neste nível, esta distribuição dos gastos é de suma importância para a análise das despesas públicas. Cada uma delas subdivide-se em função de seus diversos programas e dos subprogramas que as compõem.

Em geral, os gastos por funções obedecem à seguinte classificação:

- ✓ Legislativa
- ✓ Judiciária
- ✓ Administração e planejamento
- ✓ Agricultura
- ✓ Comunicações
- ✓ Defesa nacional e segurança pública
- ✓ Desenvolvimento regional
- ✓ Educação e cultura
- ✓ Energia e recursos minerais
- ✓ Habitação e urbanismo
- ✓ Indústria, comércio e serviços
- ✓ Saúde e saneamento
- ✓ Trabalho
- ✓ Assistência e previdência
- ✓ Transporte

O peso de cada uma dessas funções e suas subdivisões dependerá de uma definição política do governo, no que se refere à aplicação dos recursos em cada uma dessas áreas.

É importante mencionar, ainda, que a análise dos dados por funções requer um conhecimento mais detalhado acerca da forma pela qual eles são agrupados em cada uma delas. Alguns gastos têm a característica de se encaixarem em mais de uma função. Porém, nem sempre a distribuição dos mesmos em cada uma delas é possível de ser feita. Nestes casos, eles são classificados apenas em uma função, o que, de certa forma, eleva o volume nela gasto. Neste caso, a análise poderá ser distorcida para melhor ou pior, dependendo da natureza da função. Como exemplo, tem-se as despesas com juros

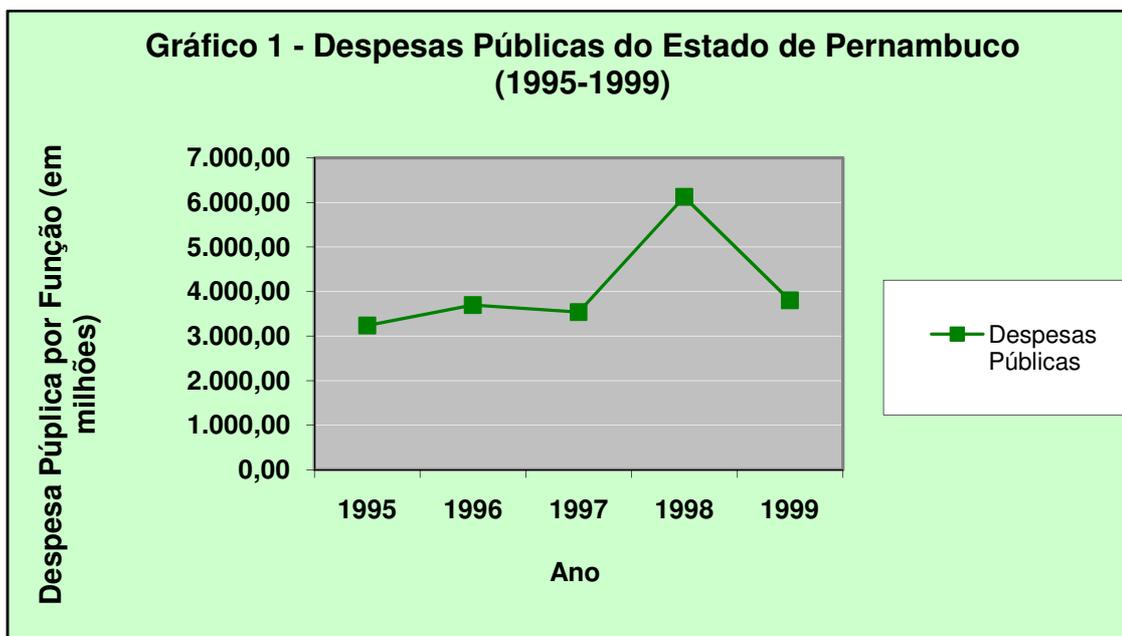
e amortizações, que são classificadas na função *Administração e Planejamento*, o que superestima os gastos nesta função.

3 Execução da despesa orçamentária

A despesa total do Estado de Pernambuco, no período em estudo teve grandes oscilações tanto em valores absolutos, como relativos. No contexto real, encerrou o ano de 1995, perfazendo um montante de R\$ 3.235,80 milhões, atingindo a marca de R\$ 6.125,20 milhões no ano 1998, e finalizando o ano de 1999 com R\$ 3.803,20 milhões (dados deflacionados, tendo como ano base, os valores de 1995).

Em termos percentuais, isso representou um crescimento de 17,54% comparando os resultados do ano de 1995 com 1999. Porém, fazendo um paralelo entre os anos de 1995 e 1998, Pernambuco apresentou uma ampliação dos seus dispêndios na ordem de 89,29%.

O principal fator responsável por essa substancial elevação dos gastos públicos no ano de 1998, foi às operações de lançamento das Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTPEs) e a contratação do empréstimo para o “saneamento” do Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE) para efeitos de sua privatização. Esses valores foram contabilizados na função *Administração e Planejamento*.



Em valores correntes, o ano 1999, a realização da despesa orçamentária atingiu o montante de R\$ 3.535.245.224,68.

Desse valor, R\$ 110.966.384,86 foram inscritos como restos a pagar processados e R\$ 21.526.469,52 como não processados, correspondendo os restos a pagar a 3,75% da despesa total.

A tabela abaixo mostra a despesa realizada em 1999 nas diversas funções agregadas por setores de atuação do Estado.

Tabela 1 – Despesas por setores de atuação em 1999 – Em R\$ (valores constantes)		
Setor/função	1999	Participação no total
Social	1.217.829.853,31	34,4%
Defesa Nacional e Segurança Pública	375.348.657,87	10,6%
Educação e Cultura (1)	525.969.147,40	14,9%
Habitação e Urbanismo	23.420.859,79	0,7%
Saúde e Saneamento	269.380.471,78	7,6%
Trabalho	23.710.716,47	0,7%
Infra-estrutura	34.473.568,21	1,0%
Comunicações	3.507.108,52	0,1%
Energia e recursos minerais	3.927.016,37	0,1%
Transporte	27.039.443,32	0,8%
Produtivo	241.849.990,93	6,8%
Agricultura (2)	168.163.360,40	4,8%
Indústria, Comércio e Serviço	73.686.630,53	2,1%
Assistência e Previdência (3)	632.042.245,12	17,9%
Funções estratégicas de Estado	1.409.049.387,11	39,9%
Legislativa	89.632.764,51	2,5%
Judiciária	227.299.847,64	6,4%
Administração e Planejamento (4)	571.123.058,88	16,2%
Desenvolvimento regional (5)	520.993.716,08	14,7%
Total	3.535.245.224,68	100,0%

Fontes: Tabela 09 e Quadros 20 e 34 do Balanço Geral da Administração Direta – 1999

Notas: (1) O valor da função Educação e Cultura incluem a transferência ao FUNDEF, R\$ 103.993.451,73

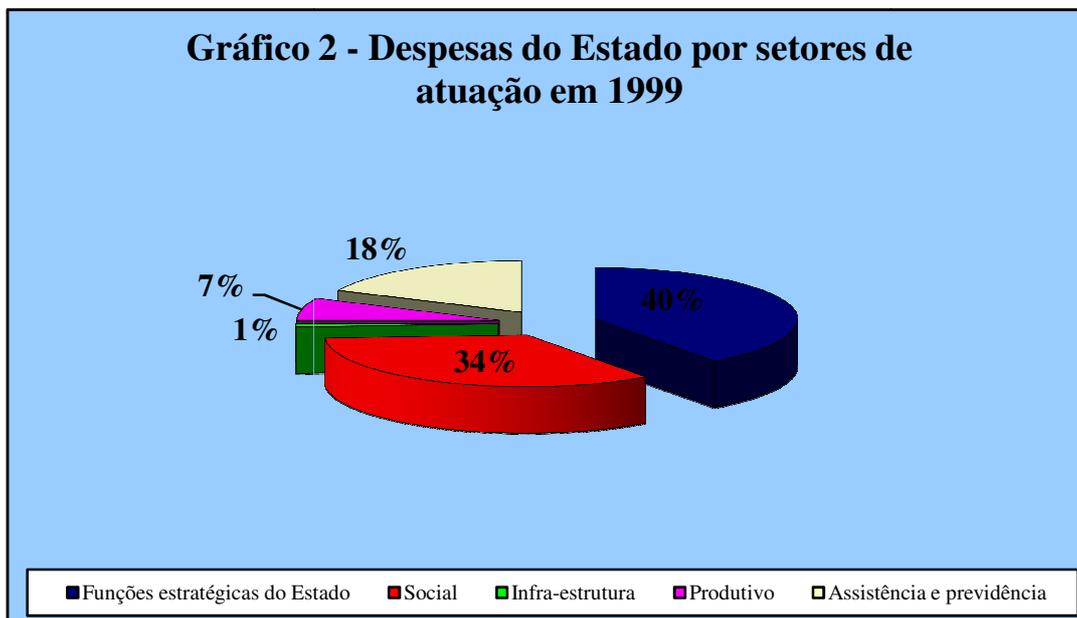
(2) O valor da função agricultura inclui as cestas básicas distribuídas aos flagelados da seca de acordo com o convênio da União com o Governo do Estado, R\$ 104.338.932,21

(3) Os valores referentes aos inativos e pensionistas especiais somam R\$ 561.643.546,40

(4) O valor da função Administração e Planejamento incluem as despesas com o serviço da dívida pública, interna e externa, no valor de R\$ 294.974.196,60.

(5) O valor da função Desenvolvimento Regional inclui as transferências aos municípios R\$ 505.869.600,00.

A participação dos setores acima descritos em 1999 foi em termos relativos a seguinte:



Pode ser visualizado que a maior parcela dos recursos gastos pelo Estado em 1999, cerca de 40%, foi alocada no grupo de funções denominado “*Função Estratégica de Estado*” que congrega a transferência constitucional aos municípios, o serviço da dívida interna e externa e as funções específicas dos Poderes Legislativo e Judiciário, entre outras. Por sua vez, dentre os componentes que constituem essa função a “*Administração e Planejamento*”, corresponde a 40,29% das despesas da função e 16,16% do total das despesas do Estado.

Em segundo lugar, vêm os gastos com a “*Função Social*”, perfazendo 34% das despesas totais de Pernambuco. Comparando, a participação de cada componente constata-se a “*Educação e Cultura*” tendo o maior percentual (43,19%), consequência dos limites mínimos estabelecidos na legislação em vigor.

A elevação dos níveis de criminalidade também fez com que os gastos com segurança correspondessem sozinhos, a mais de 10% da despesa total e a 30% dos gastos relativos à função.

Ressalta-se que, embora o *déficit* habitacional em todo o Estado de Pernambuco seja significativo, as despesas com habitação, mais uma vez, representaram menos de 1% do total e apenas 1,9% dos gastos relativos à função.

Na “*Função Assistência e Previdência*”, destacou-se a predominância dos gastos com a previdência, correspondendo a 18% da despesa total. A preocupação com tais gastos foi determinante para que o governo promovesse a reforma no seu sistema previdenciário.

No setor chamado “*Produtivo*”, que engloba as funções agricultura e indústria, comércio e turismo, responsável por 7% do total da despesa, destacam-se as frentes de emergência objetos de convênio com o governo federal, através das quais são distribuídas cestas básicas aos atingidos pela seca.

Devido à reduzida capacidade de investimento do Estado, os gastos com o setor de “*Infra-Estrutura*” corresponderam a apenas 1% da despesa total, muito pouco para um Estado considerado como fator motriz do desenvolvimento da região Nordeste.

4 Programa de trabalho do governo

Observando-se a tabela 2 conclui-se que não houve grandes distorções entre a participação das funções de governo fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e as realizadas segundo o Balanço Geral do Estado (BGE) (valores correntes).

As maiores variações percentuais ocorreram nas funções: *Administração e Planejamento, Assistência e Previdência e Defesa Nacional, e Segurança Pública*.

Registra-se a queda de 7 pontos percentuais na participação das despesas na função *Administração e Planejamento*, enquanto cresceram, em três pontos percentuais cada, as participações das funções *Assistência e Previdência, e Defesa Nacional e Segurança Pública*, quando comparadas as composições da despesa orçamentária fixada na Lei Orçamentária Anual e suas respectivas realizações demonstradas no Balanço Geral do Estado.

A função *Agricultura*, também apresentou uma diferença de 3 pontos entre a participação estabelecida pelo governo e as realizações do Balanço Geral do Estado.

Por outro lado, houve igualdade entre os dados relativos das funções: *Judiciário; Comunicações, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, e Trabalho*.

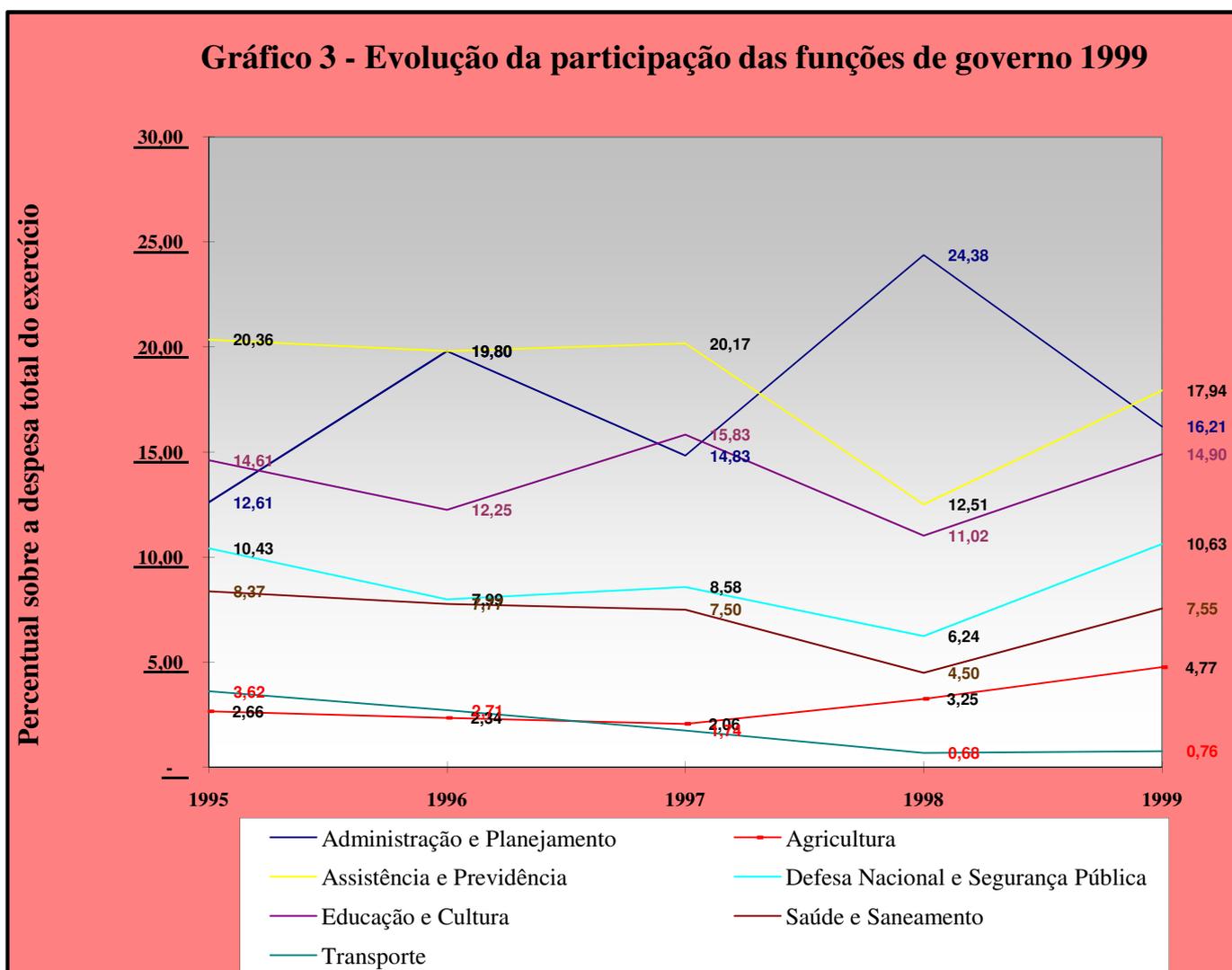
Por fim deve-se destacar o peso das funções *Assistência e Previdência, Administração e Planejamento, Desenvolvimento Regional, e Educação e Cultura*, que somadas totalizam 64% da despesa total contabilizada no Balanço Geral do Estado no ano de 1999.

Tabela 2 – Recursos do Tesouro 1999
Participação das funções de governo na LOA e no BGE

Função	LOA	LOA %	BGE	BGE %
01- Legislativa	108.582.100,00	2	89.632.764,51	3
02- Judiciária	267.089.500,00	6	227.299.847,64	6
03- Administração e planejamento	1.020.472.600,00	23	571.123.058,88	16
04- Agricultura	66.421.600,00	2	168.163.360,40	5
05- Comunicações	11.094.600,00	0	3.507.108,52	0
06- Defesa nacional e segurança pública	331.790.900,00	8	375.348.657,87	11
07- Desenvolvimento regional	594.941.500,00	13	520.993.716,08	15
08- Educação e cultura	613.218.400,00	14	525.969.147,40	15
09- Energia e recursos minerais	31.307.500,00	1	3.927.016,37	0
10- Habitação e urbanismo	54.309.900,00	1	23.420.859,79	1
11- Indústria, comércio e serviços	139.911.900,00	3	73.686.630,53	2
13- Saúde e saneamento	363.423.500,00	8	269.380.471,78	8
14- Trabalho	55.369.200,00	1	23.710.716,47	1
15- Assistência e previdência	660.401.600,00	15	632.042.425,12	18
16- Transporte	101.896.300,00	2	27.039.443,32	1
Total	4.420.231.100,00	100	3.535.245.224,68	100

Fontes: Lei Orçamentária Anual e Balanço geral do Estado – 1999

O gráfico a seguir apresenta a composição da despesa por função do Estado de Pernambuco no intervalo de 1995-1999.



Os picos dos gastos observados em 1996 e 1998 na função *Administração e Planejamento* decorreram, como mencionado anteriormente, das operações de lançamento das Letras Financeiras do Tesouro Estadual e do saneamento do Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE), respectivamente.

A grande ampliação da participação da função *Administração e Planejamento*, no exercício de 1998, colaboraram para a redução na participação das demais funções na despesa total, a exceção apenas da função *Agricultura*, que tem elevado sua participação nos dois últimos exercícios devido ao convênio com a União para manutenção das fontes produtivas de combate aos efeitos da seca.

Já em 1999, houve um retorno às médias de participação das funções nos demais exercícios, à exceção da função *Transporte*, que vem decrescendo ano a ano.

A título de curiosidade ressalta-se, a constância no percentual de participação das funções *Educação e Cultura* (inicia o período correspondendo a 14,61% e encerra equivalendo a 14,90%); *Transporte* (começa com um índice de 10,43% e finaliza com valor igual a 10,63%); *Saúde e Saneamento* (pricipia representando 8,37% da despesa total e é contabilizada no ano de 1999, correspondendo a 7,55%).

Analisando-se a despesa realizada em 1999 por programa, a partir da tabela abaixo, observa-se que os sete primeiros listados responderam por mais de 88,14% da despesa total e que os três primeiros já ultrapassaram 50%.

Salienta-se também que os dados dos programas, estão de modo direto em consonância com os valores da tabela anterior, uma vez que, os programas que recebem maior parcela dos recursos públicos fazem parte das funções mais dispendiosas.

Tabela 3 - Programas com maiores participação na despesa total de 1999 – Em R\$

Programa	Valor da despesa	Participação na despesa total
Administração financeira	881.178.722,41	24,93%
Previdência	525.769.626,79	14,87%
Programação a cargo dos municípios	505.869.600,00	14,31%
Subtotal 1	1.912.817.949,20	54,11%
Ensino fundamental	386.128.984,20	10,92%
Segurança pública	339.808.604,36	9,61%
Administração	280.722.966,19	7,94%
Processo judiciário	196.535.466,55	5,56%
Subtotal 2	3.116.013.970,50	88,14%
Demais programas	419.231.254,18	11,86%
Total	3.535.245.224,68	100,00%

Fonte: Balanço Geral do Estado - 1999

Ao considerarmos o menor nível da funcional programática visualiza-se o grande comprometimento da receita do Estado de Pernambuco no ano de 1999 relativos aos encargos com inativos e pensionistas (15%), com a distribuição de recursos de

origem tributária aos municípios (14%), com os serviços da dívida (7%), e a promoção do desenvolvimento do ensino fundamental, perfazendo um total de 43% de sua despesa conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 4 - Despesa por projeto/atividade mais significativos no ano de 1999 – Em R\$			
Nº proj/ativ	Nome do projeto/atividade	Despesa empenhada (em reais)	Participação na despesa total
2.408	Encargos com inativos e pensionistas	525.796.626,79	15%
2.315	Distribuição de recursos de origem tributária aos municípios	505.869.600,00	14%
4.808	Serviços da dívida pública interna	256.778.312,00	7%
4.544	Promoção do desenvolvimento do ensino fundamental	239.848.383,79	7%
4.516	Policiamento ostensivo do Estado	216.319.798,05	6%
2.603	Gestão administrativa do órgão	138.673.901,26	4%
1.001	Ações complementares de combate as secas	110.403.806,00	3%
4.902	Transferências para o FUNDEF	103.993.451,73	3%
2.062	Atividades judiciárias	93.694.338,99	3%
2.881	Atividades a cargo da FUSAM	83.120.706,86	2%
2.021	Administração tributária do Estado	77.837.146,04	2%
4.811	Serviços de policiamento civil e especializado	76.270.870,85	2%
2.818	Atividades a cargo da UPE	66.821.650,33	2%
4.208	Manutenção do pessoal vinculado às atividades de saúde	63.105.614,37	2%
4.502	Pagamento de obrigações patronais ao IPSEP	59.742.982,32	2%
	Outros projetos/atividades	916.968.034,85	26%
	Total	3.535.245.224,68	100%

Fonte: SIAFEM/99

Em termos de recursos, a maior parte foi aplicada pela administração direta (68,74%), seguindo-se das transferências aos municípios (basicamente as constitucionais) (14,63%). Os recursos transferidos para as autarquias e fundações somados aos transferidos para as empresas estatais representaram 10,81% do total. Dentre os 4,80% transferidos a fundos, a maior parcela ficou a cargo do FUNDEF. As transferências para a União, entidades privadas e exterior responderam juntas por cerca de 1% da despesa total, valor inexpressivo.

Tabela 5 – Despesa por modalidade de aplicação no ano de 1999 – Em R\$

Nº	Modalidade	Despesa empenhada	Participação na despesa total (%)
90	Aplicações diretas	2.430.148.757,78	68,74%
40	Transferências a municípios	517.199.394,95	14,63%
11	Transferências intragovernamentais a autarquias e fundações	270.618.593,83	7,65%
12	Transferências intragovernamentais a fundos	169.679.562,69	4,80%
13	Transferências intragovernamentais a empresas industriais e agrícolas	82.766.275,18	2,34%
50	Transferências a instituições privadas	30.131.576,75	0,85%
14	Transferências intragovernamentais a empresas comerciais e financeiras	28.917.355,43	0,82%
20	Transferências à União	3.630.560,10	0,10%
70	Transferências ao exterior	2.153.147,97	0,06%
Total		3.535.245.224,68	100,00%

Fonte: Siafem/99

Analisando-se a despesa orçamentária por órgão supervisor, demonstrada na tabela a seguir, observa-se que a Secretaria da Fazenda, isoladamente, foi responsável por 33,12% do total da despesa efetuada. A Secretaria de Educação vem em seguida aplicando 16,37% da despesa e, logo após, a Secretaria de Defesa Social com 15,03%. Somadas, estas três secretarias ficaram responsáveis por cerca de 65% da despesa total.

Em contrapartida, a Secretária de Ciência e Tecnologia e Meio-Ambiente, a Secretária de Imprensa, a Secretária de Cultura, a Secretária da Casa Militar, a Governadoria do Estado, a Secretária do Governo, e a Secretária de Recursos Hídricos, somadas não atingiram o patamar de 2% das despesas realizadas no Balanço Geral da Administração Direta do Estado de Pernambuco no ano de 1999.

Tabela 6 – Despesas realizadas sob a supervisão dos órgãos da administração direta no ano 1999 – Em R\$

Órgão	Despesa empenhada	Participação %
Secretaria da Fazenda (incluindo os encargos gerais sob sua supervisão)	1.170.922.622,61	33,12
Secretaria de Educação	578.723.025,40	16,37
Secretaria de Defesa Social	531.498.659,94	15,03
Secretaria de Saúde	224.421.991,35	6,35
Tribunal de Justiça	186.907.875,67	5,29
Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária	151.995.666,35	4,30
Sec. De Administração (incluindo encargos gerais sob sua supervisão)	133.755.241,40	3,78
Secretaria de Infra-estrutura	101.434.308,80	2,87
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social	88.673.190,53	2,51
Assembléia Legislativa	71.025.759,73	2,01
Ministério Público	61.237.573,22	1,73
Secretaria da Justiça e Cidadania	58.282.129,66	1,65
Tribunal de Contas do Estado	53.047.148,95	1,50
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes	37.918.437,57	1,07
Procuradoria Geral do Estado	25.441.112,49	0,72
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio-ambiente	19.856.000,09	0,56
Secretaria de Imprensa	16.390.979,76	0,46
Secretaria de Cultura	6.514.872,06	0,18
Secretaria da Casa Militar	5.586.862,41	0,16
Governadoria do Estado	4.720.121,01	0,13
Secretaria do Governo	2.971.610,98	0,08
Secretaria de Recursos Hídricos	3.920.034,70	0,11
Todos os órgãos	3.535.245.224,68	100,00

Fonte: Balanço geral da Administração Direta - Quadro 16

5 Referencias bibliográficas

- ✓ ARAÚJO, Aloísio B. et al. **Transferências de Impostos aos Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: IPEA/INES, 1973.
- ✓ BACEN. **Relatório do Banco Central**. 1995-1999.
- ✓ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretária do Tesouro Nacional. **Balancos estaduais**. 1995.
- ✓ _____. Ministério da Fazenda. Secretária do Tesouro Nacional. **Balancos estaduais**. 1996.
- ✓ _____. Ministério da Fazenda. Secretária do Tesouro Nacional. **Balancos estaduais**. 1997.
- ✓ _____. Ministério da Fazenda. Secretária do Tesouro Nacional. **Balancos estaduais**. 1998.
- ✓ _____. Ministério da Fazenda. Secretária do Tesouro Nacional. **Balancos estaduais**. 1999.
- ✓ FILELLINI, Alfredo. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Ed. Atlas, 1994.
- ✓ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.
- ✓ GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.
- ✓ MUSGRAVE, Richard. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo. 1 Ed. Atlas, 1993.
- ✓ OLIVEIRA, Juarez (Org.). **Código Tributário Nacional**. Ed. Saraiva, 1993.
- ✓ PERREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.
- ✓ REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Ed. Atlas, 1996.
- ✓ RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. São Paulo. Ed. Atlas, 1986.
- ✓ SERRA J., Afonso & JÚNIOR, R. R. **Finanças Públicas Municipais, Trajetória e Mitos**. Conjuntura Econômica, FGV, Out. 1991.