

FUNDO PÚBLICO: a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos orçamentários na Bahia, Ceará e Pernambuco – 2015 a 2018

PUBLIC FUND: the dispute between capital and labor for budgetary resources in Bahia, Ceará and Pernambuco - 2015 to 2018

Beatriz Vieira Brito¹

Jéssica Campos Bazzanela²

Resumo: A disputa pela direção do gasto no interior do fundo público, evidencia as prioridades do Estado na aplicação dos recursos públicos. No capitalismo contemporâneo essa disputa de recursos na esfera do orçamento estatal tem sido cada vez mais acirrada, cobrando-se ainda mais o papel do fundo público na promoção do bem estar social. O fundo público vem sendo padrão dominante no financiamento do capital bem acima dos investimentos em políticas sociais nos países de capitalismo dependente. Revelar como essa disputa se expressa no interior dos Estados é de extrema relevância para entender quais os interesses estão sendo realmente priorizados pelos governos na periferia do capitalismo em crise. Nesse sentido o artigo teve como objetivo analisar o montante, o destino e a relevância dos gastos social e financeiro nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Para tanto realizou pesquisa documental sobre a execução orçamentária da despesa, junto aos sítios eletrônicos dos governos estaduais, e constatou o aumento dos gastos orçamentários, o incremento da participação do gasto social no gasto total da BA e PE, o crescimento do gasto financeiro no CE e a relevância do gasto social para os Estados.

Palavras-chave: Fundo Público, Orçamento Público, Gasto Social, Gasto Financeiro.

Abstract: The dispute for the direction of spending within the public fund, highlights the priorities of the State in the application of public resources. In contemporary capitalism, this dispute over resources in the sphere of the state budget has been increasingly fierce, demanding even more the role of the public fund in the promotion of social welfare. The public fund has been the dominant standard in capital financing well above investments in social policies in countries with dependent capitalism. Revealing how this dispute is expressed in the interior of the states is extremely important to understand what interests are really being prioritized by governments on the periphery of capitalism in crisis. In this sense, the article aimed to analyze the amount, destination and relevance of social and financial spending in the states of Bahia, Pernambuco and Ceará. To this end, it carried out documentary research on the budgetary execution of the expenditure, along with the websites of state governments, and found an increase in budgetary spending, an increase in the share of social expenditure in the total expenditure of BA and PE, the growth of financial expenditure in CE and the relevance of social spending for States.

Keywords: Public Fund, Public Budget, Social Spending, Financial Spending.

Introdução

A disputa pela direção do gasto no interior do fundo público, evidencia as prioridades do Estado na aplicação dos recursos públicos. No capitalismo contemporâneo essa disputa de recursos na esfera do orçamento estatal tem sido cada vez mais acirrada, cobrando-se ainda mais o papel do

¹ Aluna de graduação do curso de Ciências Econômicas e bolsista PIBIC na UFDPAr, beatrizvbrito@hotmail.com

² Aluna de graduação do curso de Ciências Econômicas e integrante do Programa de Iniciação Científica Voluntária (ICV) na UFDPAr, bazzanela.jessica@gmail.com

fundo público na promoção do bem estar social, minimizando os efeitos perversos da acumulação capitalista, e assegurando a manutenção e consolidação de direitos das camadas mais pobres. O fundo público vem sendo padrão dominante no financiamento do capital bem acima dos investimentos em políticas sociais nos países de capitalismo dependente, principalmente a partir dos anos 1980. Nesse sentido, revelar como essa disputa se expressa no interior dos Estados é de extrema relevância para entender quais os interesses estão sendo realmente priorizados pelos governos na periferia do capitalismo em crise.

Assim, o artigo analisou o montante, o destino e a relevância do gasto social e do gasto financeiro nos estados do nordeste do Brasil, em especial Bahia (BA), Ceará (CE) e Pernambuco (PE), Estados com maior dinamismo econômico e melhores condições de renda entre os demais da região no período de 2015 a 2018.

A apresentação desse artigo é parte dos resultados de uma pesquisa mais ampla em andamento sobre a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos do fundo público no nordeste do Brasil realizada pelo Observatório do Fundo Público.

A pesquisa compreende uma observação da realidade macroeconômica do gasto público em três estados no nordeste do Brasil, relativa ao montante, destino e relevância dos gastos social e financeiro na BA, CE e PE, a partir de uma análise do orçamento público, para além dos manuais tradicionais de finanças públicas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Esta análise passa inicialmente pelo papel do Estado e do fundo público na sociedade capitalista contemporânea, como também pelo entendimento da contribuição ativa dos recursos públicos nos processos de acumulação capitalista e de garantia do funcionamento das políticas sociais. Além do que exigirá o entendimento sobre o orçamento público, expressão objetiva do fundo público, principalmente a classificação do gasto público expressa nos gastos social e financeiro na periferia do capital. Essas categorias permitirão realizar o levantamento e a análise das informações no Balanço Geral dos respectivos Estados.

No que diz respeito à destinação, objeto desse estudo, isto é, ao montante, a direção e a relevância dos gastos social e financeiro para os fundos públicos estaduais da Bahia, Ceará e Pernambuco no período 2015-2018, a pesquisa priorizará a análise da despesa orçamentária empenhada pelos Estados, a partir de 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 dos gastos financeiros; 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 a população.

Para qualificar a análise sobre o objeto de estudo, utilizou o conceito de orçamento público e suas classificações. Em relação à destinação dos recursos, as classificações utilizadas seguiram a natureza da despesa (grupos de despesa) e a funcional (funções e subfunções). Conforme Giacomoni (2010), as funções, segundo a Lei nº 4.320/64, são: legislativa, judiciária, essencial à justiça, administração, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da 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. Nesse aspecto, o destaque na análise foi dado aos gastos vinculados à ordem social. Já os gastos financeiros foram classificados segundo as subfunções serviço da dívida interna e serviço da dívida externa.

As informações orçamentárias analisadas abrangeram o período 2015-2018, retiradas das leis orçamentárias anuais e dos Balanços Gerais dos Estados contidas nos sítios eletrônicos das secretarias de fazenda, planejamento e tribunais de contas dos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco. Estas, por sua vez, foram coletadas, organizadas e analisadas tendo como referência as despesas executadas empenhadas pelos Estados nos seus respectivos orçamentos. Os valores nominais disponíveis da execução orçamentária foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como mês e ano-base agosto de 2019. Por questões metodológicas, o valor referente ao refinanciamento da dívida pública interna e externa não foi contabilizado na despesa financeira, haja vista não gerar desembolso efetivo aos Estados, pelo contrário, é um artifício contábil para registrar no orçamento geral a promessa de futuros pagamentos.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo foi dividido em duas seções: a primeira faz uma discussão teórica sobre o papel do fundo público no Estado capitalista e como o orçamento público, em especial o gasto público, está em disputa entre os interesses do capital e do trabalho, na forma de gastos financeiros e gastos sociais. E a segunda, analisa os indicadores de montante, destino e relevância dos gastos social e financeiro nos Estados da BA, CE e PE para evidenciar os interesses priorizados pelos governos estaduais.

2 Fundo público, gasto social e gasto financeiro

Na atual crise estrutural do capitalismo em um contexto de mundialização do capital, o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e a reprodução do capital, tendo a segunda função como sua prioridade, o que aumenta as desigualdades econômicas e promove a sucumbência da manutenção das necessidades coletivas, esta priorização está vinculada à necessidade de combater a tendência a queda da taxa média de lucros dos capitalistas, mobilizando mecanismos externos e internos para contrastar essa propensão. Por isso, nesse momento, é exigido que o fundo

público promova o socorro às instituições financeiras, através da compra de títulos depreciados, emissão de vultosas somas de dinheiro e liberação de bilhões em créditos para as maiores corporações capitalistas.

Segundo Fattorelli (2013a), o salvamento bancário – via ajuda financeira na Europa – em 2010, deslocou a crise financeira que estava instalada no setor financeiro privado para o Estado, aumentando a dívida pública dos países. O Estado irlandês transferiu 362,9 milhões de euros para os bancos (235,3% do PIB); a Grécia, 38,5 milhões (16,7% do PIB); o Reino Unido, 200,5 milhões (12,1% do PIB); a Espanha, 92,5 bilhões (8,7% do PIB); a Alemanha, 184,5 milhões (7,4% do PIB) e a França, 108,7 milhões (5,6% do PIB). “Nos EUA a auditoria realizada pelo Departamento de Contabilidade Governamental revelou a transferência de 16 trilhões de dólares, em segredo, pelo Sistema da Reserva Federal (FED) a bancos e corporações”, entre 2007 e 2010 (FATTORELLI, 2013a, p. 21).

No Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi realizado na esfera federal, um programa de salvamento bancário, o Programa de Estímulo à Recuperação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) e na esfera estadual, o programa de privatização dos bancos estaduais, denominado Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

Estima-se que o primeiro tenha transferido 40 bilhões de dólares para os bancos, enquanto o PROES tenha destinado 69 bilhões; o que significa dizer que o setor público brasileiro, nestes dois programas, transferiu 109 bilhões de dólares para o setor financeiro privado da economia, ampliando a dívida pública brasileira (FATTORELLI, 2013a).

Ao longo do governo Lula, além da transferência de massivos recursos públicos para o capital portador de juros via dívida pública, a estratégia do governo para combater a crise internacional de 2008 foi a de aplicar desonerações tributárias, principalmente sobre a folha de pagamento das empresas. Este gasto tributário específico alcançou R\$ 24 bilhões em 2014, representando mais da metade das desonerações alocadas na função trabalho e 9,64% dos gastos tributários previstos no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2014 (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015, p. 246).

Portanto, o fundo público passou a desempenhar papel estratégico no atual processo de acumulação capitalista, transferindo cada vez mais recursos extraídos da sociedade, via tributação, para o capital financeiro ou capital portador de juros (CHESNAIS, 2005), o que implica recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais brasileiras desviados de suas funções, principalmente para o pagamento do serviço da dívida (juros e amortizações), sob a alegação de cumprimento da meta de superávit fiscal e, por consequência, de manutenção do equilíbrio macroeconômico brasileiro.

No entanto, a expressão objetiva do fundo público é o orçamento público. O orçamento é muito mais que uma peça técnica, ele é, essencialmente, um instrumento de disputa política, em que a correlação de forças entre as classes e as frações de classes determinarão “à distribuição do ônus tributário e às prioridades conferidas aos gastos públicos” (OLIVEIRA, 2009, p. 91).

Ainda segundo Oliveira (2009, p. 91), “O orçamento afigura-se, assim, a priori, em princípio, à peça por meio da qual a sociedade decide, por seus representantes políticos, os objetivos de gastos do Estado e a origem dos recursos para financiá-los”.

Dentro do orçamento é apresentada a receita, que segundo Giacomoni (2009), no seu sentido amplo expressa a entrada de recursos públicos, e a despesa pública que segundo Piscitelli e Timbó (2014, pág. 157), é “um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata – com redução de disponibilidades – ou mediata – com reconhecimento dessa obrigação”.

A despesa pode ser classificada segundo categorias econômicas: despesa corrente, que se destinam à produção de bens e serviços correntes; e despesa de capital, que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital (GIACOMONI, 2009); por grupos de natureza da despesa: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida (PISCITELLI e TIMBÓ, 2014); e podem ser classificada ainda como funcional (funções e subfunções).

Em relação ao gasto do Estado, este artigo priorizou os gastos social e financeiro. A categoria gasto social, aqui representada pela Ordem Social presente na Constituição de 1988, refere-se à assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, direitos da cidadania, gestão ambiental, ciência e tecnologia, comunicações, e desporto e lazer; já o gasto financeiro será representado pelas subfunções serviço da dívida interna e externa presentes na função encargos especiais.

3 O montante, o destino e a relevância do gasto social e financeiro no BA, CE e PE

O objetivo dessa seção é mostrar o volume de recursos, a direção e a relevância dos gastos social e financeiro executados pelos governos estaduais da BA, CE e PE no período de 2015 a 2018. Todos os três Estados estão localizados no nordeste do Brasil, região que se constitui internamente pela diversidade econômica, política, socioambiental e territorial.

A configuração territorial do nordeste brasileiro, ainda que tenha sido fortemente influenciada por fatores geomorfológicos, foi determinada pela natureza específica de sua inserção na economia capitalista mundial e nacional, desde o início de sua formação histórica no período colonial até os dias atuais, e reforçada nas relações de poder político e dominação social mantidas no âmbito local.

A Bahia possui área territorial de 564.692,669 km², que representa 36,32% da região Nordeste (IBGE, 2011); o PIB de 2017 foi de R\$ 268,6 bilhões (IBGE, 2017); com uma população estimada em 14.812.617 habitantes (IBGE, 2018); com rendimento médio mensal real de R\$ 1.448,00 (IBGE, 2018).

O Ceará possui área territorial de 148.825,602 km², o que representa 9,58% do Nordeste (IBGE, 2011); o PIB de 2017 foi de R\$ 147,8 bilhões (IBGE, 2017); com uma população estimada de 9.075.649 habitantes (IBGE, 2018); com rendimento médio mensal de R\$ 1.432,00 (IBGE, 2018).

O Pernambuco possui área territorial de 98.311,616 km², o que representa 6,33% da região Nordeste (IBGE, 2011); o PIB de 2017 foi de R\$ 181,5 bilhões (IBGE, 2017); com uma população estimada de 9.496.294 habitantes (IBGE, 2018); com rendimento médio mensal real de R\$ 1.505,00 (IBGE, 2018).

Em relação à superestrutura política que se ergueu a partir de uma base econômica colonial, a região Nordeste trouxe consigo a herança da sociedade brasileira escravagista que teve, no conservadorismo extremado, a expressão das ideias das classes dominantes e da prática político-econômica (MAZZEO, 2015).

Portanto diante as diferenças na configuração territorial, econômica e política dos Estados da região, qual foi o montante dos gastos social e financeiro executados pelos governos estaduais da BA, CE e PE, no período 2015-2018?

3.1 O montante dos gastos social e financeiro

O montante do gasto total do Estado da Bahia em 2015 foi de R\$ 37,00 bilhões; em 2016 foi de R\$ de 41,44 bilhões; em 2017 foi de R\$ 42,73 bilhões e em 2018 de R\$ 42,38 bilhões. Houve crescimento real de 14,56% no período de 2015-2018, conforme a tabela 1.

Tabela 1: Montante do gasto total e da despesa não financeira e despesa financeira nos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco no período de 2015-2018 (R\$ 1,00)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Bahia | | | | |
| Gasto Total | 37.002.664.079,75 | 41.444.151.802,37 | 42.738.073.351,16 | 42.389.614.804,37 |
| Desp. Não Financeira | 35.511.905.369,33 | 40.140.567.801,17 | 41.360.587.070,51 | 40.783.862.115,67 |
| Despesa Financeira | 1.490.758.710,42 | 1.303.584.001,20 | 1.377.486.280,65 | 1.605.752.688,70 |
| Ceará | | | | |
| Gasto Total | 20.051.450.591,51 | 22.038.112.771,59 | 25.110.785.576,02 | 25.603.726.229,59 |
| Desp. Não Financeira | 19.015.643.582,66 | 20.785.106.252,97 | 23.607.549.486,78 | 24.275.999.328,90 |
| Despesa Financeira | 1.035.807.008,85 | 1.253.006.518,62 | 1.503.236.089,24 | 1.327.726.900,69 |
| Pernambuco | | | | |

| | | | | |
|----------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gasto Total | 25.969.528.822,53 | 28.971.295.542,32 | 34.302.767.619,66 | 33.041.867.452,54 |
| Desp. Não Financeira | 24.626.4287.387,86 | 27.685.453.249,88 | 32.878.174.539,05 | 31.574.348.669,51 |
| Despesa Financeira | 1.343.241.434,67 | 1.285.842.292,44 | 1.424.593.080,62 | 1.467.518.783,02 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Bahia (2019), Ceará (2019) e Pernambuco (2019).

Do gasto total da Bahia, R\$ 35,51 bilhões (95,97%) foram gastos não financeiros e R\$ 1,49 bilhão (4,03%) foram gastos financeiros em 2015; R\$ 40,14 bilhões (96,15%) foram gastos não financeiros e R\$ 1,30 bilhão (3,85%) foram gastos financeiros em 2016; R\$ 41,36 (96,78%) bilhões foram gastos não financeiros e R\$ 1,37 bilhão (3,22%) foram gastos financeiros em 2017 e R\$ 40,78 bilhões (96,21%) foram de gastos não financeiros e R\$ 1,60 bilhão (3,79%) foram de gastos financeiros em 2018. O que demonstra um crescimento real de 14,85% da despesa não financeira e de 7,71% da despesa financeira.

O gasto total do Estado do Ceará foi de R\$ 20,05 bilhões em 2015; foi de R\$ de 22,03 bilhões em 2016; foi de R\$ 25,11 bilhões em 2017 e de R\$ 25,60 bilhões em 2018, um crescimento real de 27,69% no período de 2015-2018.

Do gasto total do Ceará, R\$19,01 bilhões (94,83%) foram gastos não financeiros e R\$ 1,03 bilhão (5,17%) foram gastos financeiros em 2015; R\$ 20,78 bilhões (94,31%) foram gastos não financeiros e R\$ 1,25 bilhão (5,69%) foram gastos financeiros em 2016; R\$ 23,70 bilhões (94,01%) foram gastos não financeiros e R\$ 1,50 bilhão (5,99%) foram gastos financeiros em 2017 e R\$ 24,27 bilhões (94,81%) foram de gastos não financeiros e R\$ 1,32 bilhão (5,19%) foram de gastos financeiros em 2018. O que demonstra um crescimento real de 27,66 % da despesa não financeira e de 28,18 % da despesa financeira.

O gasto total do Estado de Pernambuco foi de R\$ 25,96 bilhões em 2015; R\$ de 28,97 bilhões em 2016; R\$ 34,30 bilhões em 2017 e R\$ 33,04 bilhões em 2018, um crescimento real de 27,23 % no período de 2015-2018.

Do gasto total de Pernambuco, R\$ 24,62 bilhões (94,83%) foram gastos não financeiros e R\$ 1,34 bilhão (5,17%) foram gastos financeiros em 2015; R\$ 27,68 bilhões (95,56%) foram gastos não financeiros e R\$ 1,28 bilhão (4,44%) foram gastos financeiros em 2016; R\$ 32,87 bilhões (95,85%) foram gastos não financeiros e R\$ 1,42 bilhão (4,15%) foram gastos financeiros em 2017 e R\$ 31,57 (95,56%) bilhões foram de gastos não financeiros e R\$ 1,46 bilhão (4,44%) foram de gastos financeiros em 2018. O que demonstra um crescimento real de 28,21% da despesa não financeira e de 9,25% da despesa financeira.

Portanto, em relação ao montante, os Estados da BA, PE e CE tiveram um crescimento real dos seus gastos, com destaque para os dois últimos. Esse crescimento no montante do gasto foi influenciado tanto pelo acréscimo despesas não financeiras como nas despesas financeiras. Em PE e

BA o crescimento da despesa não financeira no total dos gastos foi superior ao da despesa financeira, enquanto no CE foi o inverso. O que leva a crer que o crescimento real nos gastos orçamentários baiano e pernambucano foi mais influenciado pela despesa não financeira, diferentemente do cearense que foi mais influenciado pela despesa financeira.

3.2 O destino dos gastos social e financeiro

Nessa subseção o objetivo é evidenciar quais funções/sub-funções orçamentárias, isto é, áreas do gasto social e financeiro receberam os maiores fluxos de recursos para executarem suas despesas e quais foram as mais representativas no orçamento dos Estados da BA, CE e PE no quadriênio analisado.

Tendo em vista o crescimento do montante do gasto público nos Estados no período 2015-2018, quais funções receberam o maior fluxo de recursos para executarem suas despesas? E quais funções do gasto social foram as mais representativas no orçamento federal?

Enquanto o gasto financeiro analisado corresponde a 100% da despesa pública financeira, a participação do gasto social na despesa não financeira variou entre 48% e 54% no Estado da Bahia no período de 2015-2018, evidenciando sua importância no orçamento estadual.

O gasto social na Bahia passou de R\$ 17,5 bilhões em 2015 para R\$ 21,5 bilhões em 2018, um crescimento real de 23,4%.

O fluxo de recursos empenhados pelo governo estadual com a função Saúde foi de R\$ 5,6 bilhões em 2015, R\$ 6,3 bilhões em 2016, R\$ 7,2 bilhões em 2017 e R\$ 7,1 bilhões em 2018, um crescimento de 25,60% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 32,34% em 2015, 32,91% em 2016, 33,00% em 2017 e 33,01% em 2018, com um crescimento de 2,08%, no mesmo período, conforme a tabela 2.

Tabela 2: Participação (%) do gasto por função/subfunção no gasto social e no gasto financeiro no Estado da Bahia no período de 2015-2018

| BAHIA | AV*2015 | AV 2016 | AV 2017 | AV 2018 | AH** (%) |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Gasto Social | 100 | 100 | 100 | 100 | - |
| Saúde | 32,34 | 32,91 | 33,00 | 33,01 | 2,08 |
| Previdência Social | 30,29 | 31,00 | 31,87 | 33,59 | 10,90 |
| Educação | 29,02 | 27,99 | 27,11 | 26,07 | -10,18 |
| Direitos da Cidadania | 2,12 | 2,35 | 2,39 | 2,39 | 12,75 |
| Assistência Social | 1,81 | 1,57 | 1,42 | 1,20 | -33,98 |
| Cultura | 1,26 | 1,06 | 0,86 | 0,82 | -35,24 |
| Gestão Ambiental | 1,04 | 0,91 | 0,97 | 0,95 | -9,30 |
| Desporto e Lazer | 0,91 | 0,97 | 1,00 | 0,98 | 8,04 |
| Comunicações | 0,66 | 0,75 | 0,87 | 0,56 | -14,59 |
| Ciência e Tecnologia | 0,54 | 0,48 | 0,52 | 0,43 | -20,95 |

| Gasto Financeiro | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Serviço da Dívida Interna | 69,82 | 63,21 | 60,77 | 56,83 | -18,61 |
| Serviço da Dívida Externa | 30,18 | 36,79 | 39,29 | 43,17 | 43,05 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Bahia (2019)

*AV significa avaliação vertical que expõe a participação de cada função no gasto social por ano.

**AH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

Na função Previdência Social os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 5,3 bilhões em 2015, R\$ 6,0 bilhões em 2016, R\$ 7,0 bilhões em 2017 e R\$ 7,2 bilhões em 2018, um crescimento de 36,45% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 30,29% em 2015, 31,00% em 2016, 31,87% em 2017 e 33,59% em 2018, com um crescimento 10,90% no mesmo período.

Na função Educação os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 5,0 bilhões em 2015, R\$ 5,4 bilhões em 2016, R\$ 5,9 bilhões em 2017 e R\$ 5,6 bilhões em 2018, um crescimento de 10,52% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 29,02% em 2015, 27,09% em 2016, 27,11% em 2017 e 26,07% em 2018, com uma redução de 10,18% no mesmo período.

Na função Direito da Cidadania os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 372,4 milhões em 2015, R\$ 456,6 milhões em 2016, R\$ 526,6 milhões em 2017 e R\$ 516,7 milhões em 2018, um crescimento de 38,73% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 2,12% em 2015, 2,35% em 2016, 2,39% em 2017 e 2,39% em 2018, com um crescimento 12,75% no mesmo período.

Na função Assistência Social os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 318,1 milhões em 2015, R\$ 305,5 milhões em 2016, R\$ 312,4 milhões em 2017 e R\$ 258,4 milhões em 2018, com uma redução de 18,76% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 1,81% em 2015, 1,57% em 2016, 1,42% em 2017 e 1,20% em 2018, com uma redução de 33,98% no mesmo período.

Na função Cultura os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 220,9 milhões em 2015, R\$ 206,0 milhões em 2016, R\$ 188,5 milhões em 2017 e R\$ 176,0 milhões em 2018 com uma redução de 20,32% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 1,26% em 2015, 1,06% em 2016, 0,86% em 2017 e 0,82% em 2018, com uma redução de 35,24% no mesmo período.

Na função Gestão Ambiental os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 183,1 milhões em 2015, R\$ 177,3 milhões em 2016, R\$ 213,2 milhões em 2017 e R\$ 204,4 milhões em 2018, com um crescimento de 11,59% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto

social foi de 1,04% em 2015, 0,91% em 2016, 0,97% em 2017 e 0,95% em 2018, com uma redução de 9,30% no mesmo período.

Na função Desporto e Lazer os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 159,9 milhões em 2015, R\$ 187,5 milhões em 2016, R\$ 220,6 milhões em 2017 e R\$ 212,6 milhões em 2018, um crescimento de 32,93% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,91% em 2015, 0,97% em 2016, 1,00% em 2017 e 0,98% em 2018, com um crescimento 8,04% no mesmo período.

Na função Comunicação os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 115,8 milhões em 2015, R\$ 145,4 milhões em 2016, R\$ 192,4 milhões em 2017 e R\$ 121,7 milhões em 2018, um crescimento de 5,09% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,66% em 2015, 0,75% em 2016, 0,87% em 2017 e 0,56% em 2018, com uma redução de 14,59% no mesmo período.

Na função Ciência e Tecnologia os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 94,5 milhões em 2015, R\$ 93,9 milhões em 2016, R\$ 114,1 milhões em 2017 e R\$ 91,9 milhões em 2018, com uma redução de 2,73% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,54% em 2015, 0,48% em 2016, 0,52% em 2017 e 0,43% em 2018, com uma redução de 20,95% no mesmo período.

Em relação ao gasto financeiro, o governo estadual da Bahia empenhou recursos na subfunção orçamentária Serviço da Dívida Interna na ordem de R\$ 1 bilhão em 2015, R\$ 823,9 milhões em 2016, R\$ 837 milhões em 2017 e R\$ 912,5 milhões em 2018, uma redução de 12,33% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 69,82% em 2015, 63,21% em 2016, 60,77% em 2017 e 56,83 em 2018, uma redução de 18,61% no mesmo período.

Já na subfunção Serviço da Dívida externa foram empenhadas despesas na ordem de R\$ 449,8 milhões em 2015, R\$ 479,6 milhões em 2016, R\$ 540,4 milhões em 2017 e R\$ 693,2 milhões em 2018, com um crescimento de 54,08% no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 30,18% em 2015, 36,79% em 2016, 39,23% em 2017 e 43,17% em 2018, com um aumento de 43,05% no mesmo período.

Portanto, diante do incremento da participação do gasto social nas despesas não financeiras baianas, as áreas sociais priorizadas, em termos de crescimento do volume de recursos e de participação no total do gasto social, foram Direitos da Cidadania, Previdência Social e Desporto e Lazer. Todas as demais tiveram suas participações reduzidas no total do gasto social, destaque negativo para Ciência e Tecnologia, Assistência Social e Cultura, as mais afetadas pelos cortes orçamentários. Em relação ao gasto financeiro, a despesa com o serviço da dívida externa foi priorizada pelo governo estadual.

No Ceará o gasto social variou entre 46% e 49% da despesa não financeira estadual no período de 2015-2018. Ele passou de R\$ 8,5 bilhões em 2015 para R\$ 11,2 bilhões em 2018. Uma variação de 32,14%. O fluxo de recursos empenhados pelo governo estadual com a função Saúde foi de R\$ 2,7 bilhões em 2015, R\$ 3 bilhões em 2016, R\$ 3,4 bilhões em 2017 e R\$ 3,4 bilhões em 2018, um crescimento de 27,73 % no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 30,72% em 2015, 30,32% em 2016, 29,85% em 2017 e 29,62% em 2018, com uma redução de 3,56%, no mesmo período, de acordo com a tabela 3.

Tabela 3: Participação (%) do gasto por função/subfunção no gasto social e no gasto financeiro no Estado do Ceará no período de 2015-2018

| CEARÁ | AV*2015 | AV 2016 | AV 2017 | AV 2018 | AH** |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| Gastos sociais | 100 | 100 | 100 | 100 | - |
| Saúde | 30,72 | 30,32 | 29,85 | 29,62 | -3,56 |
| Previdência Social | 28,73 | 28,11 | 28,51 | 27,91 | -2,84 |
| Educação | 29,55 | 29,97 | 29,48 | 29,38 | -0,58 |
| Direitos da Cidadania | 5,10 | 5,48 | 5,95 | 6,49 | 27,12 |
| Assistência Social | 2,13 | 1,92 | 2,17 | 2,42 | 13,68 |
| Gestão Ambiental | 1,60 | 2,23 | 1,70 | 1,65 | 3,25 |
| Desporto e Lazer | 0,83 | 0,45 | 0,23 | 0,55 | -33,21 |
| Cultura | 0,69 | 0,75 | 0,83 | 0,89 | 30,12 |
| Ciência e Tecnologia | 0,47 | 0,51 | 1,02 | 0,74 | 58,98 |
| Comunicações | 0,20 | 0,26 | 0,26 | 0,35 | 72,51 |
| Gastos financeiros | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Serviço da Dívida Interna | 62,74 | 100 | 100 | 100 | 59,38 |
| Serviço da Dívida Externa | 37,26 | - | - | - | - |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Ceará (2019)

*AV significa avaliação vertical que expõe a participação de cada função no gasto social por ano.

**AH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

Na função Previdência Social os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 2,5 bilhões em 2015, R\$ 2,8 bilhões em 2016, R\$ 3,2 bilhões em 2017 e R\$ 3,2 bilhões em 2018, com um crescimento de 28,68% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 28,73% em 2015, 28,11% em 2016, 28,51% em 2017 e 27,91% em 2018, com uma redução de 2,84% no mesmo período.

Na função Educação os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 2,6 bilhões em 2015, R\$ 2,9 bilhões em 2016, R\$ 3,3 bilhões em 2017 e R\$ 3,4 bilhões em 2018, com um crescimento de 31,68% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 29,55% em 2015, 29,97% em 2016, 29,48% em 2017 e 29,38% em 2018, com uma redução de 0,58% no mesmo período.

Na função Direito da Cidadania os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 450,9 milhões em 2015, R\$ 547,4 milhões em 2016, R\$ 678,3 milhões em 2017 e R\$ 759,3 milhões em

2018, com um crescimento de 68,37% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 5,10% em 2015, 5,48% em 2016, 5,95% em 2017 e 6,49% em 2018, com um crescimento de 27,12% no mesmo período.

Na função Assistência Social os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 187,9 milhões em 2015, R\$ 191,7 milhões em 2016, R\$ 246,9 milhões em 2017 e R\$ 282,9 milhões em 2018, com um crescimento de 50,57% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 2,13% em 2015, 1,92% em 2016, 2,17% em 2017 e 2,42% em 2018, com um crescimento de 13,68% no mesmo período.

Na função Cultura os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 60,6 milhões em 2015, R\$ 75,00 milhões em 2016, R\$ 95,00 milhões em 2017 e R\$ 104,4 milhões em 2018, com um crescimento de 72,34% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,69% em 2015, 0,75% em 2016, 0,83% em 2017 e 0,89% em 2018, com um crescimento de 30,12% no mesmo período.

Na função Gestão Ambiental os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 140,9 milhões em 2015, R\$ 222,7 milhões em 2016, R\$ 193,3 milhões em 2017 e R\$ 192,7 milhões em 2018, com um crescimento de 36,76% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 1,60% em 2015, 2,23% em 2016, 1,70% em 2017 e 1,65% em 2018, com um crescimento de 3,25% no mesmo período.

Na função Desporto e Lazer os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 72,9 milhões em 2015, R\$ 44,4 milhões em 2016, R\$ 26,4 milhões em 2017 e R\$ 64,5 milhões em 2018, com uma redução de 11,54% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,83% em 2015, 0,45% em 2016, 0,23% em 2017 e 0,55% em 2018, com uma redução de 33,21 % no mesmo período.

Na função Comunicação os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 17,7 milhões em 2015, R\$ 26,1 milhões em 2016, R\$ 30 milhões em 2017 e \$ 40,6 milhões em 2018, com um aumento de 128,49% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,20% em 2015, 0,26% em 2016, 0,26% em 2017 e 0,35 % em 2018, com um aumento de 72,51 % no mesmo período.

Na função Ciência e Tecnologia os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 41,3 milhões em 2015, R\$ 50,6 milhões em 2016, R\$ 115,7 milhões em 2017 e R\$ 87,1 milhões em 2018, com um crescimento de 110,57% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,47% em 2015, 0,51% em 2016, 1,02% em 2017 e 0,74 % em 2018, com um crescimento de 58,98% no mesmo período.

Em relação ao gasto financeiro, o governo estadual do Ceará empenhou recursos na subfunção orçamentária Serviço da Dívida Interna na ordem de R\$ 536 milhões em 2015, R\$ 665,2 milhões em

2016, R\$ 785,8 milhões em 2017 e R\$ 655,7 milhões em 2018, um crescimento 22,33% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 62,74% em 2015 e de 100% nos demais anos, um aumento de 59,38% no mesmo período.

Já na subfunção Serviço da Dívida externa foram empenhadas despesas na ordem de R\$ 318,3 milhões em 2015, e nos anos de 2016, 2017 e 2018, não encontramos dados disponíveis no orçamento do Estado. Sendo assim, sua participação no gasto financeiro foi de 37,26% em 2015.

Portanto, diante do incremento da participação do gasto social nas despesas não financeiras cearenses, as áreas sociais priorizadas, em termos de crescimento do volume de recursos e de participação no total do gasto social, foram Comunicações, Ciência e Tecnologia e Cultura. Em posição intermediária ficaram Direitos da Cidadania, Assistência Social e Gestão Ambiental. E as mais prejudicadas foram Saúde, Previdência Social, Educação e Desporto e Lazer, sendo esta última a única função que teve redução tanto no fluxo de recursos como na participação no gasto social. Em relação ao gasto financeiro, a despesa com o serviço da dívida interna foi priorizada pelo governo estadual.

Em Pernambuco o gasto social variou entre 50% e 53% da despesa não financeira estadual no período de 2015-2018. Ele passou de R\$ 13,2 bilhões em 2015 para R\$ 16,2 bilhões em 2018, uma variação de 22,04%

Tabela 4: Participação (%) do Gasto por Função no gasto social e no gasto financeiro do Estado de Pernambuco no período de 2015-2018

| PERNAMBUCO | AV*2015 | AV 2016 | AV 2017 | AV 2018 | AH** |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| Gastos sociais | 100 | 100 | 100 | 100 | - |
| Saúde | 36,05 | 35,80 | 34,79 | 34,42 | -4,52% |
| Previdência Social | 30,48 | 31,46 | 33,68 | 34,75 | 14,01 |
| Educação | 22,97 | 21,40 | 20,48 | 19,91 | -13,32 |
| Direitos da Cidadania | 7,48 | 7,69 | 7,34 | 7,49 | 0,15 |
| Cultura | 0,65 | 0,58 | 0,62 | 0,61 | -6,34 |
| Ciência e Tecnologia | 0,58 | 0,64 | 0,66 | 0,49 | -16,31 |
| Assistência Social | 0,40 | 0,43 | 0,32 | 0,24 | -38,14 |
| Desporto e Lazer | 0,11 | 0,05 | 0,07 | 0,09 | -18,40 |
| Comunicações | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,04 | 130,39 |
| Gestão Ambiental | -1,26 | 1,93 | 2,03 | 1,95 | -254,93 |
| Gastos financeiros | 100 | 100 | 100 | 100 | - |
| Serviço da Dívida Interna | 100 | 100 | 100 | 100 | 0 |
| Serviço da Dívida Externa | - | - | - | - | - |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Pernambuco (2019)

*AV significa avaliação vertical que expõe a participação de cada função no gasto social por ano.

**AH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

O fluxo de recursos empenhados pelo governo estadual com a função Saúde foi de R\$ 4,7 bilhões em 2015, R\$ 5,0 bilhões em 2016, R\$ 5,8 bilhões em 2017 e R\$ 5,5 bilhões em 2018, um

crescimento de 16,53 % no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 36,05% em 2015, 35,80% em 2016, 34,79% em 2017 e 34,42% em 2018, com uma redução de 4,52%, no mesmo período conforme tabela 4.

Na função Previdência Social os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 4,0 bilhões em 2015, R\$ 4,4 bilhões em 2016, R\$ 5,6 bilhões em 2017 e R\$ 5,6 bilhões em 2018, com um crescimento de 39,14 % no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 30,48% em 2015, 31,46% em 2016, 33,68% em 2017 e 34,75% em 2018, com um crescimento de 14,01% no mesmo período.

Na função Educação os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 3,0 bilhões em 2015, R\$ 3,0 bilhões em 2016, R\$ 3,4 bilhões em 2017 e R\$ 3,2 bilhões em 2018, com um crescimento de 5,79 % no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 22,97% em 2015, 21,40% em 2016, 20,48% em 2017 e 19,91% em 2018, com uma redução de 13,32 % no mesmo período.

Na função Direito da Cidadania os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 994,0 milhões em 2015, R\$ 1,0 bilhões em 2016, R\$ 1,2 bilhões em 2017 e R\$1,2 bilhão em 2018, com um crescimento de 22,22% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 7,48% em 2015, 7,69% em 2016, 7,34% em 2017 e 7,49% em 2018, com um crescimento de 0,15% no mesmo período.

Na função Assistência Social os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 52,5 milhões em 2015, R\$ 60,9 milhões em 2016, R\$ 54,1 milhões em 2017 e R\$ 39,6 milhões em 2018, com um com uma redução de 24,50% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,40% em 2015, 0,43% em 2016, 0,32% em 2017 e 0,24 % em 2018, com uma redução de 38,14% no mesmo período.

Na função Cultura os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 86,4 milhões em 2015, R\$ 81,5 milhões em 2016, R\$ 104,2 milhões em 2017 e R\$ 98,7 milhões em 2018, com um crescimento de 14,31 % no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,65% em 2015, 0,58% em 2016, 0,62 % em 2017 e 0,61 % em 2018, com uma redução de 6,34% no mesmo período.

Na função Gestão Ambiental os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 166,9 milhões em 2015, R\$ 273,5 milhões em 2016, R\$ 341,1 milhões em 2017 e R\$ 315,6 milhões em 2018, com um crescimento de 89,07% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de -1,26% em 2015, 1,93% em 2016, 2,03% em 2017 e 1,95% em 2018, com uma redução de 254,93% no mesmo período.

Na função Desporto e Lazer os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 15,2 milhões em 2015, R\$ 7,4 milhões em 2016, R\$ 11,2 milhões em 2017 e R\$ 15,1 milhões em 2018,

com uma redução de 0,41 % no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,11% em 2015, 0,05% em 2016, 0,07% em 2017 e 0,09 % em 2018, com uma redução de 18,40 % no mesmo período.

Na função Comunicação os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 2,4 milhões em 2015, R\$ 2,6 milhões em 2016, R\$ 2,9 milhões em 2017 e R\$ 6,9 milhões em 2018, com um crescimento de 181,17% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,02% em 2015, 0,02% em 2016, 0,02% em 2017 e 0,04% em 2018, com um crescimento de 130,39 % no mesmo período.

Na função Ciência e Tecnologia os recursos públicos empenhados foram na ordem de R\$ 77,4 milhões em 2015, R\$ 90,8 milhões em 2016, R\$ 111,4 milhões em 2017 e R\$ 79,0 milhões em 2018, com um crescimento de 2,14% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,58% em 2015, 0,64% em 2016, 0,66 % em 2017 e 0,49 % em 2018, com uma redução de 16,31 % no mesmo período.

Em relação ao gasto financeiro, o governo estadual de Pernambuco empenhou recursos na subfunção orçamentária Serviço da Dívida Interna na ordem de R\$ 842,3 milhões em 2015, R\$ 936,4 milhões em 2016, R\$ 974,3 milhões em 2017 e R\$ 767,9 milhões em 2018, uma redução de 8,83 % no período analisado.

Enquanto na subfunção Serviço da Dívida Externa não foram encontrados dados disponibilizados pelo governo estadual na execução orçamentária. Por isso o serviço da dívida interna é 100% do gasto financeiro estadual nesse período.

Portanto, diante do incremento da participação do gasto social nas despesas não financeiras pernambucanas, as áreas sociais priorizadas, em termos de crescimento do volume de recursos e de participação no total do gasto social, foram Comunicações, Gestão Ambiental e Previdência Social. Em posição intermediária Direitos da Cidadania, Saúde e Cultura. E as mais prejudicadas foram assistência social e Desporto e Lazer, que tiveram reduzidos tanto o volume de gastos como a participação no gasto social, além de Ciência e Tecnologia e a Educação. Saúde e Educação, apesar dos seus recursos crescerem em volume suas participações no gasto social foram reduzidas no período. Em relação ao gasto financeiro, a despesa com o serviço da dívida interna foi priorizada pelo governo estadual.

3.3 A relevância dos gastos social e financeiro

O objetivo da subseção é verificar o quão relevante serão os gastos sociais e financeiros em relação ao total do gasto orçamentário estadual, ao PIB e à população para o Estado da Bahia, e Ceara e Pernambuco no período de 2015 a 2018.

Tabela 5: Relevância dos gastos social e financeiro no Estado da Bahia no período 2015-2018

| BAHIA | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | AH* |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Gasto Total per capita (R\$) | 2433,76 | 2712,92 | 2785,25 | 2861,72 | 17,58 |
| Gasto Social per capita (RS) | 1154,03 | 1270,24 | 1436,73 | 1457,42 | 26,29 |
| Gasto Financeiro per capita (R\$) | 98,05 | 85,33 | 89,77 | 108,40 | 10,56 |
| Gasto Social / Gasto Total (%) | 47,42 | 46,82 | 51,58 | 50,93 | 7,40 |
| Gasto Financeiro / Gasto Total (%) | 4,03 | 3,15 | 3,22 | 3,79 | -5,97 |
| Gasto Social / Gasto Financeiro (unid.) | 11,77 | 14,89 | 16,0 | 13,44 | 14,23 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Bahia (2019)

AH* significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

O Gasto Total por habitante do Estado da Bahia (gasto total per capita) foi de R\$ 2.433,76 em 2015; R\$ 2.712,92 em 2016; R\$ 2.785,25 em 2017; e R\$ 2.861,72 em 2018, apresentando um crescimento real de 17,52% no período 2015-2018 de acordo com a tabela 5. Enquanto, o Gasto Social por habitante (gasto social per capita) foi de R\$ 1.154,03 em 2015; R\$ 1.270,24 em 2016; R\$ 1.436,73 em 2017; e R\$ 1.457 apresentando um crescimento real de 26,49% no período analisado; e o Gasto Financeiro por habitante (gasto financeiro per capita) foi de R\$ 98,05 em 2015; R\$ 85,33 em 2016; R\$ 89,77 em 2017; e R\$ 108,40 em 2018, apresentando um crescimento real de 10,56% no período analisado.

Portanto, o gasto público per capita cresceu na Bahia, sendo este influenciado mais pelo crescimento do gasto social per capita do que pelo o aumento do gasto financeiro per capita no período analisado.

O Gasto Social/Gasto Total (participação do gasto social no gasto público estadual) foi de 47,42% em 2015; 46,82% em 2016; 51,58% em 2017; e 50,93% em 2018, apresentando um crescimento real de 7,40% no período de 2015-2018. Enquanto, O Gasto Financeiro/Gasto Total (participação do gasto financeiro no gasto público estadual) foi de 4,03% em 2015; 3,15 % em 2016; de 3,22% em 2017; e 3,79% em 2018, apresentando uma redução de 5,97% no mesmo período. Sendo assim, enquanto a participação do gasto social cresceu a do gasto financeiro foi reduzida no total do gasto público do Estado da Bahia.

O Gasto Social/Gasto financeiro, a razão entre as variáveis evidenciou que o gasto social foi 11,77 vezes maior que o gasto financeiro em 2015, 14,89 vezes em 2016, 16,0 vezes em 2017 e 13,44 vezes em 2018, apresentando um crescimento real de 14,23. Portanto, ao longo do período de 2015-2017, houve um crescimento no resultado da razão entre as variáveis, no entanto, em 2018 houve uma desaceleração, o que indica que o governo do Estado da Bahia aumentou o repasse dos recursos para o gasto financeiro no último ano numa velocidade superior aos aumentos de repasses para o gasto social. No entanto, quando analisa-se o período os gastos sociais cresceram numa velocidade superior aos gastos financeiros.

Tabela 6: Relevância dos Gastos Sociais e Financeiros no Estado do Ceará, nos anos de 2015 a 2018

| CEARÁ | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | AH* |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Gasto Total per capita (R\$) | 2266,42 | 2515,69 | 2845,15 | 2754,90 | 21,55 |
| Gasto Social per capita (RS) | 992,58 | 1113,92 | 1263,24 | 1232,72 | 24,19 |
| Gasto Financeiro per capita (R\$) | 95,95 | 74,21 | 87,12 | 69,05 | -28,03 |
| Gasto Social / Gasto Total (%) | 43,79 | 44,28 | 44,40 | 44,75 | 2,17 |
| Gasto Financeiro / Gasto Total (%) | 4,23 | 2,95 | 3,06 | 2,51 | -40,79 |
| Gasto Social / Gasto Financeiro (unid.) | 10,34 | 15,01 | 14,50 | 17,85 | 72,57 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Ceará (2019)

AH* significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

No Ceará, o Gasto Total per capita foi de R\$ 2.266,42 em 2015; R\$ 2.515,69 em 2016; R\$ 2.845,15 em 2017; e R\$ 2.754,90 em 2018, apresentando um crescimento real de 21,55% no período 2015-2018 de acordo com a tabela 6. Enquanto o Gasto Social per capita foi de R\$ 992,58 em 2015; R\$ 1113,92 em 2016; R\$ 1263,24 em 2017; e R\$ 1232,72 em 2018, apresentando um crescimento real de 24,19% no período analisado; e o Gasto Financeiro per capita foi de R\$ 95,95 em 2015; R\$ 74,21 em 2016; R\$ 87,12 em 2017; e R\$ 69,05 em 2018, apresentando uma queda real de 28,03% no período analisado.

Portanto, o gasto público per capita cearense cresceu, sendo este influenciado mais pelo crescimento do gasto social do que pelo aumento do gasto financeiro per capita no período analisado.

O Gasto Social/Gasto Total foi de 43,79% em 2015; 44,28% em 2016; 44,40% em 2017; e 44,75% em 2018, apresentando um crescimento real de 2,17% no período de 2015-2018. Enquanto o Gasto Financeiro/Gasto Total foi de 4,23% em 2015; 2,95 % em 2016; de 3,06% em 2017; e 2,51% em 2018, apresentando uma redução de sua participação em 40,79% no mesmo período. Sendo assim, enquanto a participação do gasto social cresceu, a do gasto financeiro foi reduzida no total do gasto público do Estado do Ceará.

Em relação ao Gasto Social/Gasto financeiro, a razão entre as variáveis evidenciou que o gasto social foi 10,34 vezes maior que o gasto financeiro em 2015, 15,01 vezes em 2016, 14,50 vezes em 2017 e 17,85 vezes em 2018, apresentando um crescimento real de 72,57%. Portanto, ao longo do período de 2015-2018, houve um crescimento no resultado da razão entre as variáveis, o que significou que o gasto social cresceu numa proporção maior que o gasto financeiro no Ceará.

Tabela 7: Relevância dos Gastos Social e Financeiro em Pernambuco no período 2015-2018

| PERNAMBUCO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | AH* |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Gasto Total per capita (R\$) | 2.831,80 | 3.115,55 | 3.668,28 | 3.717,28 | 31,27 |
| Gasto Social per capita (RS) | 1.421,38 | 1.504,29 | 1.778,25 | 1.786,16 | 25,66 |
| Gasto Financeiro per capita (R\$) | 90,14 | 99,51 | 102,86 | 84,62 | -6,13 |
| Gasto Social / Gasto Total (%) | 50,19 | 48,28 | 48,48 | 48,05 | -4,27 |
| Gasto Financeiro / Gasto Total (%) | 3,18 | 3,19 | 2,80 | 2,28 | -28,49 |
| Gasto Social / Gasto Financeiro (unid.) | 15,77 | 15,12 | 17,29 | 21,11 | 33,86 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Pernambuco (2019).

AH* significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

O Gasto Total per capita do Estado de Pernambuco foi de R\$ 2.831,80 em 2015; R\$ 3.115,55 em 2016; R\$ 3.668,28 em 2017; e R\$ 3.717,28 em 2018, apresentando um crescimento real de 31,27% no período 2015-2018 de acordo com a tabela 7. Enquanto, o Gasto Social per capita foi de R\$ 1.421,38 em 2015; R\$ 1.504,29 em 2016; R\$ 1.778,25 em 2017; e R\$ 1.786,16 em 2018, apresentando um crescimento real de 25,66% no período analisado; e o Gasto Financeiro per capita foi de R\$ 90,14 em 2015; R\$ 99,51 em 2016; R\$ 102,86 em 2017; e R\$ 84,62 em 2018, apresentando uma redução real de 6,13% no período analisado.

Portanto, o gasto público per capita pernambucano cresceu, sendo este influenciado mais pelo crescimento do gasto social do que pelo aumento do gasto financeiro per capita no período analisado.

O Gasto Social/Gasto Total foi de 50,19% em 2015; 48,28% em 2016; 48,48% em 2017; e 48,05% em 2018, apresentando uma queda real de 4,27% no período de 2015-2018. Enquanto o Gasto Financeiro/Gasto Total foi de 3,18% em 2015; 3,19% em 2016; de 2,80% em 2017; e 2,28% em 2018 apresentando uma redução de sua participação em 28,49% no mesmo período. Sendo assim as duas variáveis apresentaram redução em sua participação no total, evidenciando que outras despesas foram beneficiadas no gasto público do Estado do Pernambuco.

No que diz respeito ao indicador Gasto Social/Gasto financeiro, a razão entre as variáveis evidenciou que o gasto social foi 15,77 vezes maior que o gasto financeiro em 2015, 15,12 vezes em 2016, 17,29 vezes em 2017 e 21,11 vezes em 2018, apresentando um crescimento de 33,06% no mesmo período. Portanto, ao longo do período de 2015-2018, houve um crescimento no resultado da razão entre as variáveis, indicando que o gasto social cresceu numa velocidade superior ao gasto financeiro no Estado de Pernambuco.

Considerações finais

O objetivo dessa pesquisa foi revelar o montante, o destino e a relevância dos gastos social e financeiro na execução orçamentária dos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco no período de 2015-2018. Nesse sentido chegou às seguintes constatações.

Em relação ao montante dos gastos públicos, os governos estaduais da BA, CE e PE obtiveram taxas de crescimento da despesa pública acima de 14% no período de 2015-2018. Tais crescimentos são reflexos tanto do aumento real da despesa não financeira como da despesa financeira. Enquanto Bahia e Pernambuco pelo menos dobraram o crescimento da participação da despesa não financeira em relação à despesa financeira no montante do gasto público, o governo estadual do Ceará teve uma

taxa de crescimento da participação da despesa financeira superior ao da despesa não financeira. O que indica que no CE, diferentemente da BA e PE, o crescimento real do gasto público estadual teve expressiva influência da despesa financeira.

No que diz respeito ao destino dos gastos social e financeiro nos Estados, o governo estadual da Bahia priorizou no gasto social às funções de Direitos da Cidadania, Previdência Social e Desporto e Lazer e no gasto financeiro o Serviço da Dívida Interna; o governo do Ceará às funções de Comunicações, Ciência e Tecnologia e Cultura e o Serviço da Dívida Interna; enquanto o governo pernambucano priorizou Comunicações, Gestão Ambiental e Previdência Social e o Serviço da Dívida Interna.

Em relação à relevância dos gastos social e financeiro dos governos estaduais, o governo estadual da Bahia elevou tanto o gasto social como o gasto financeiro per capita; enquanto os governos estaduais do Ceará e de Pernambuco cresceram o gasto social per capita e reduziram o gasto financeiro per capita. Ao mesmo tempo em que os governos da BA e CE aumentaram a participação do gasto social e reduziram a do gasto financeiro no gasto público estadual, enquanto o governo estadual de PE reduziu a participação dos dois gastos no orçamento estadual. E por último, os governos dos três Estados imprimiram uma velocidade na execução do gasto social superior à do gasto financeiro, com destaque para o governo cearense, em que a taxa de crescimento da razão gasto social/gasto financeiro foi mais que o dobro em relação aos outros Estados analisados.

Referências

ALENCAR JÚNIOR, O. G.; SALVADOR, E. **Finanças, fundo público e financiamento da seguridade social no Brasil**. Revista Katálysis, Florianópolis, v.18, n.2, p.239-248, jul./dez. 2015.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

FATTORELLI, M. L. (org.). Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos. Brasília: Inove Editora, 2013a.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE. **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: **síntese de indicadores 2013**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE. **Estimativas de população 2015**.

ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf. Acesso em 01 de out. 2019.

IBGE. **Estimativas de população 2016**.

ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf. Acesso em 01 de out. 2019.

IBGE. **Estimativas de população 2017**.

ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf. Acesso em 01 de out. 2019.

IBGE. Estimativas de população 2018.

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018_20181019.pdf> Acesso em 01 de out. 2019.

IBGE. Contas nacionais. <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=18008&t=downloads>>. Acesso em 10/12/2019.

IBGE. Contas regionais.

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2017/xls/Especiais_2010_2017_xls.zip> Acesso em 10/12/2019.

MAZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa.** 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2015

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

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.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado** – Exercício 2015 a 2018. Disponível em <https://www.sefaz.ba.gov.br/> Acesso em 15 de novembro de 2019.

CEARÁ. Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral – Relatório Contábil** – Exercício 2015 a 2018. Disponível em <https://www.sefaz.ce.gov.br/download/bge/> Acesso em 15 de novembro de 2019.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral – Volume I - 2015 a 2018.** Disponível em <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Balancos.aspx> Acesso em 15 de novembro de 2019.

PISCITELI, R.; TIMBÓ, M. Contabilidade pública. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2014.