

Análise da credibilidade orçamentária do estado do Amazonas nos anos de 2013 a 2021

Analysis of the budget credibility of state of Amazonas for the years 2013 to 2021

Alana do Nascimento Pontes¹ 

Aline Gomes Peixoto¹ 

Felipe de Queiroz Martins¹ 

¹Universidade do Estado do Amazonas, Escola Superior de Ciências Sociais, Manaus, Amazonas, Brasil.

Resumo

Objetivo: Analisar a credibilidade do orçamento do estado do Amazonas observando os anos de 2013 a 2021.

Método/abordagem: A metodologia utilizada foi a PEFA com foco no primeiro pilar especificado no relatório que trata da credibilidade do orçamento, analisando as despesas e receitas em seus respectivos exercícios orçamentários.

Contribuições teóricas/práticas/sociais: O artigo evidencia a aplicabilidade da metodologia PEFA, com análise à luz da literatura sobre orçamento e estudos correlato. Propicia também subsídio à gestão estadual, ao recomendar que tenham maior atenção às imprecisões orçamentárias para resguardar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços destinados à sociedade. Ademais, o estudo demonstra a credibilidade orçamentária como meio para aprimorar o processo de gestão dos recursos públicos.

Originalidade/relevância: A singularidade geográfica e socioeconômica do Amazonas, associada aos desafios logísticos, de infraestrutura e de preservação ambiental, fatores que podem influenciar na execução e distribuição de recursos orçamentários e ressaltam a relevância de compreender a sua credibilidade orçamentária.

Palavras-chave: orçamento; credibilidade orçamentária; relatório PEFA.

Abstract

Purpose: Analyze the credibility of the Amazonas state budget observing the years 2013 to 2021.

Design/methodology/approach: The methodology used was the PEFA (Public Finance Management Assessment Framework) focusing on the first pillar specified in the report that deals with the credibility of the budget, analyzing the expenses and revenues in their respective budget years.

Research, Practical & Social implications: The article demonstrates the applicability of the PEFA methodology, analyzing it in the light of the literature on budgeting and related studies. It also provides support for state management by recommending that they pay greater attention to budget inaccuracies in order to safeguard the efficiency, efficacy and effectiveness of the services provided to society. Furthermore, the study demonstrates budget credibility as a means of improving the process of managing public resources.

Originality/value: The geographical and socio-economic uniqueness of Amazonas, coupled with logistical, infrastructure and environmental preservation challenges, are factors that can influence the execution and distribution of budget resources and highlight the importance of understanding its budget credibility.

Keywords: budget; budget credibility; PEFA report.

Introdução

Através do orçamento público o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano (Crepaldi, S. e Crepaldi G., 2013). Mediante essa afirmação, destaca-se o modelo orçamentário utilizado no Brasil que é composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O modelo orçamentário brasileiro é estabelecido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam o funcionamento e distribuição adequada dos recursos financeiros, delimitando suas prioridades, programas e ações. Contudo, é válido ressaltar que, mesmo com a imposição de leis de orçamento e princípios orçamentários, a má administração dos recursos públicos é uma problemática presente que interfere na qualidade da gestão pública e, consequentemente na satisfação coletiva. Se os mecanismos utilizados são falhos, as consequências vêm a longo prazo, perduram por anos e interferem em todo novo planejamento orçamentário.

As medidas que afetam o orçamento geram mudanças nas receitas e despesas de forma permanente ou durante a sua vigência (Giacomoni, 2021). Tão logo, entende-se que a distribuição dos recursos e a sua utilização em benefício da sociedade não atendem efetivamente as suas necessidades. É funda-

mental considerar não apenas a estabilidade financeira, mas também promover o bem-estar social e a equidade na distribuição de recursos e contribuir para um modelo orçamentário mais responsivo, alinhado às reais demandas e aspirações da sociedade.

Uma boa gestão pública alcança todas as esferas dentro do coletivo social fazendo com que os recursos previstos no orçamento sejam executados conforme determinado em lei. O favorecimento em conveniência de quaisquer setores, além do estimado, gera um desbalanceamento econômico-social. Considerando as consequências advindas de uma má distribuição de recursos públicos, bem como suas implicações na sociedade, surge a pergunta que conduz o andamento desta pesquisa: Qual a credibilidade orçamentária do estado do Amazonas?

A esse respeito, foi trazido como metodologia de estudo o quadro de avaliação da Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) como ferramenta de análise da credibilidade orçamentária do Estado do Amazonas. Traduzido como Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira, o PEFA oferece um quadro metodológico que tem por finalidade avaliar e elaborar relatórios sobre os índices da gestão das finanças públicas, através de indicadores de desempenho. Autores como Aquino e Azevedo (2015), Deon et al. (2021), e Teixeira et al. (2021) utilizaram dessa mesma metodologia para encontrar resultados sobre orçamento público em âmbito nacional.

Com base na metodologia PEFA e para responder o problema de pesquisa, este estudo teve como objetivo geral verificar a credibilidade orçamentária do estado do Amazonas sob a perspectiva da metodologia PEFA no período de 2013 a 2021.

Especificamente, os objetivos consistem em i) identificar o cenário do orçamento público no estado do Amazonas no período de 2013 a 2021; ii) analisar, através dos indicadores de desempenho do programa de despesa pública e responsabilidade financeira, a distribuição e utilização dos recursos previstos no orçamento; iii) identificar os principais desafios e propostas de melhoria.

Como justificativa para a escolha dos objetivos deste estudo, faz-se necessário esclarecer a importância de compreender os resultados obtidos através da gestão pública. Nesse domínio, o PEFA, além de oferecer o método de análise, pode ser usado sucessivamente, ou seja, é possível dar continuidade ao estudo ao longo dos anos. Ademais, o Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira oferece análise e aconselhamento gratuitos sobre os resultados das avaliações, o que pode ajudar na gestão das finanças públicas dos entes federativos.

A escolha do estado do Amazonas como objeto deste estudo visa preencher uma lacuna na literatura sobre aspectos orçamentários na região norte do Brasil, que ainda é escassa. O estado se caracteriza por possuir a maior extensão territorial do Brasil, e por ser o

segundo estado em quantitativo populacional da região Norte (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021). Em 2021, apesar de contar com o maior orçamento dos últimos dez anos, estimado em 19 bilhões de reais, o estado enfrentou uma significativa crise na área da saúde durante o combate à pandemia de COVID-19 (Fundação de Vigilância em Saúde, 2021).

A singularidade geográfica e socioeconômica do Amazonas, associada aos desafios logísticos, de infraestrutura e de preservação ambiental, fatores que podem influenciar na execução e distribuição de recursos orçamentários, ressalta a relevância de compreender a sua credibilidade orçamentária. Por conseguinte, a utilização da metodologia PEFA contribui com insights sobre a alocação de recursos, propiciando informações para um processo decisório mais informado e focado no benefício coletivo.

Neste sentido, o estudo contribui com o tema e se diferencia de pesquisas anteriores ao analisar a credibilidade orçamentária de ente federativo estadual da região norte do país, pelo período de quase uma década. Como contribuição teórica, o artigo evidencia a aplicabilidade da metodologia PEFA, com análise à luz da literatura sobre orçamento e estudos correlatos. No âmbito prático, esta pesquisa propicia subsídio à gestão estadual, ao recomendar que tenham maior atenção às imprecisões orçamentárias para resguardar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços destinados à sociedade.

Além disso, a contribuição social do estudo se destaca ao evidenciar a credibilidade orçamentária como meio para aprimorar o processo de gestão dos recursos públicos. A pesquisa também busca estimular a conscientização, incentivando a sociedade a acompanhar de forma mais assídua a elaboração e execução dos orçamentos.

Após esta seção introdutória, o artigo seguiu com a revisão de literatura sobre a importância do orçamento público, o Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira e estudos anteriores relacionados à temática. Por conseguinte, foram apresentados os procedimentos metodológicos, seguidos pela análise e discussão dos resultados e as considerações finais.

Revisão de Literatura

Importância do Orçamento Público

O orçamento público e o seu desempenho são diferentes em cada país. Nos Estados Unidos da América (EUA), as estratégias orçamentárias estão voltadas para o planejamento estratégico, execução das metas estabelecidas e medição dos resultados e, dessa forma, é possível planejar os processos necessários para atender futuras demandas (Antunes, 2019).

A Circular nº. A-11 Preparation, submission, and execution of the budget (EUA, 2021) expõe que o orçamento é dividido em três fases. A primeira, refere-se a formulação do orçamento, com

trimitação das propostas do Presidente ao Congresso; a segunda fase dá-se através da atuação do congresso a partir das leis que constituem a aprovação do orçamento; a terceira acontece após a promulgação das leis e consiste na fase de execução orçamentária.

Já no Brasil, conforme determinado pela Constituição Federal (Brasil, 1988) o sistema orçamentário se concretiza através dos instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA. O PPA determina as diretrizes para o próximo quadriênio, por ser tratar de um planejamento a longo prazo. A LDO é elaborada com base no que foi estabelecido no PPA, formulando as metas para o exercício financeiro seguinte. A partir da LDO, extrai-se as diretivas que farão parte da elaboração da LOA, contendo as estimativas de receitas e despesas do exercício subsequente (Lima e Viana, 2016).

Peres e Santos (2020) reiteram a importância de compreender o orçamento público como forma de facilitar as escolhas dos governos, bem como compreender a trajetória das políticas públicas. Neste sentido, o orçamento público pode ser definido como “um acordo mútuo selado entre a sociedade e seus governantes, por meio do qual àquela entrega recursos aos gestores que a representa, para que sejam ofertados serviços e bens dos quais necessita” (Deon et al., 2021, p. 501).

A estrutura da gestão orçamentária reflete na análise e disponibilidade dos recursos públicos. Dessa forma, sua co-

ordenação, elaboração e execução influenciam na alocação e aplicação de recursos nas políticas públicas (Abreu e Câmara, 2015). O orçamento deve refletir o plano de governo em seus programas e ações bem como informar seus custos e gastos (Speeden e Perez, 2020). Logo, sua confiabilidade está diretamente relacionada à execução dos seus mecanismos de planejamento (Almeida e Costa, 2019).

A distribuição orçamentária busca a alocação de recursos financeiros públicos, tendo em vista o desenvolvimento de bens e serviços que possam ser úteis para o bem-estar social (Silvestre et al., 2021). Através dele a população pode expor seus interesses, o que o possibilita alcançar a concretização de suas potencialidades (Suxberger e Lemos, 2020). Além disso, proporciona o reconhecimento de como os recursos obtidos pelo governo são designados (Turqueto e Fabrizio, 2013).

Por outro lado, Crepaldi, S. A. e Crepaldi G. S. (2013) argumentam que o orçamento está longe de ser ação governamental referendada pela sociedade. É imperativo que o orçamento público seja considerado não apenas em sua dimensão formal, mas, sobretudo, em uma perspectiva material, alinhada a uma visão constitucional que o reconheça como instrumento fundamental do Estado (Oliveira e Ferreira, 2017).

Quando ocorrem imprecisões orçamentárias, percebe-se o distanciamento da execução quanto ao planejamento

aprovado pelo Poder Legislativo. A imprecisão não decorre apenas de erros na elaboração das estimativas orçamentárias, mas também por estratégias aplicadas na gestão, como superestimação das despesas ou a subestimação da receita. A primeira ocorre quando existe dispêndios além do fixado, já a subestimação da receita propicia o excesso de arrecadação, possibilitando a abertura de créditos adicionais (Zielinski et al., 2017).

Por fim, a execução orçamentária deve ser amplamente divulgada bem como a gestão fiscal deve disponibilizar abertamente as informações sobre a arrecadação de receitas e execução de despesas (STN, 2022), para o acompanhamento e compreensão da população (Menezes et. al, 2022). Neste sentido, o PEFA propõe avaliar a gestão das finanças públicas mediante a utilização de indicadores de desempenho e tornar mais clara a compreensão da gestão orçamentária para sociedade e agentes públicos (PEFA, 2018).

Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

O programa PEFA começou a ser desenvolvido em 2001, mas só foi integrado publicamente em 2005. A partir disso, o quadro PEFA já foi utilizado por mais de 150 países, acumulando dados e tornando-se um sistema de avaliação reconhecido (PEFA, 2022). Teixeira et al. (2021) complementam que o quadro PEFA possui uma metodologia

própria de avaliação de gestão de finanças públicas e os seus instrumentos são aplicáveis a qualquer gestão de finanças públicas no Brasil.

Hadley e Miller (2016) afirmam a eficácia do quadro PEFA, destacando que essa estrutura se distribui como um padrão de avaliação em diversos países. O monitoramento da gestão por meio das previsões do quadro integra a estrutura de qualificação dessas nações. Em um contexto internacional, Renzio (2009) realizou uma análise abrangente dos sistemas de gestão pública entre países, utilizando a metodologia PEFA. Ele destacou que, até 2005, mais de 60 países possuíam o quadro PEFA como método de avaliação da gestão financeira pública.

Aquino e Azevedo (2015) esclarecem que o PEFA se trata de uma ação de um consórcio de agências que abrange as fases do ciclo orçamentário, compreendendo a previsão e execução orçamentária, bem como sua relevância contábil. O PEFA traz a transparência orçamentária como pilar que, juntamente com as prestações de contas da gestão pública, sugere a credibilidade orçamentária, avaliando sua precisão ao longo do tempo e a consistência dos indicadores financeiros (Alt, 2019).

O quadro avaliativo do PEFA permite que a instituição identifique os subsídios que podem ser utilizados para reorganização de suas estratégias (Deon et al., 2021). Aponta onde os indicadores podem ser aplicados, bem como informações a respeito da pontuação da gestão avaliada (PEFA, 2020). A

avaliação por meio desta metodologia fornece uma visão geral do desempenho da gestão pública para que seja possível entender os pontos fortes e fracos do ente público avaliado (Deon et al., 2021).

Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

Aspectos do orçamento público, como a credibilidade, são explorados na literatura nacional, conforme observado nos trabalhos de Santos e Camacho (2014), Aquino e Azevedo (2015), Silva et al. (2016), Brito et al. (2020) e Deon et al. (2021). Além disso, pesquisas internacionais, exemplificadas nos estudos de Jena e Sikdar (2019) e El-Berry e Goeminne (2020), também exploram esses aspectos.

Santos e Camacho (2014) analisaram o equilíbrio das receitas e despesas do município de Cosmópolis/SP, por meio do estudo de caso e coleta de dados. Os autores obtiveram como resultado uma situação orçamentária normal, em termos de balanço orçamentário. Por outro lado, Aquino e Azevedo (2015) utilizaram a metodologia PEFA para analisar o irrealismo orçamentário nos municípios brasileiros, verificando a credibilidade para o período de 2009 a 2011. Os autores constataram que a variabilidade das receitas torna a confiabilidade orçamentária questionável, evidenciando que os governos locais ignoram propostas de melhorias, além de prever brechas na execução do orçamento.

Ainda se tratando da credibilidade orçamentária, Silva et al. (2016) compararam o balanço geral do estado do Amazonas nos anos de 2010 a 2012, utilizando o modelo de Balanço Social, IBASE, observando que os investimentos internos somavam grande parte da receita, enquanto outros setores, como educação, se executavam apenas o que estava previsto em lei. No entanto, paralelo a isso, gastos com a saúde pública excediam o percentual exigido.

No que diz respeito à credibilidade e transparência do orçamento, Brito et al. (2020), por meio de uma análise das funções estatais na execução do orçamento público, conduziram uma pesquisa qualitativa fundamentada em uma revisão bibliográfica dos últimos dez anos sobre o tema. Suas conclusões indicam que, em determinadas situações, o orçamento público não desempenha plenamente seu papel diante da sociedade, uma vez que possui caráter autorizativo, ou seja, os gastos são autorizados, mas não necessariamente impostos. No entanto, Deon et al. (2021) ao verificar a credibilidade orçamentária do estado de Santa Catarina, através da metodologia PEFA, obteve resultados positivos, mas chama atenção para pequenos desvios que possam vir a comprometer o orçamento.

Em âmbito internacional, Jena e Sikdar (2019) usaram o quadro PEFA para analisar a credibilidade orçamentária da Índia a partir de 2006. Os resultados obtidos pelos autores evidenciaram a baixa pontuação nos primeiros

anos analisados, no entanto, houve melhora considerável nos resultados de receita a partir de 2015. Paralelo a esses estudos, ElBerry e Goeminne (2020) analisaram a transparência fiscal e a credibilidade orçamentária em países em desenvolvimento buscando explicar variação orçamentária entre esses países. Utilizando como metodologia o quadro PEFA, encontraram como resposta a falta de credibilidade dos orçamentos, com a maioria dos países estudados excedendo em pelo menos 10% as despesas fixadas.

Os estudos apresentados serviram como base de comparação com os resultados obtidos a partir do procedimento metodológico utilizado e análise e discussão dos mesmos.

Revisão de Literatura

Para atingir o objetivo de verificar a credibilidade orçamentária do estado do Amazonas a pesquisa adotou a abordagem quantitativa descritiva. Gil (2008) explica que as pesquisas descritivas exercem uma padronização de coleta de dados, costumam associar variáveis e proporcionam novas visões do problema pesquisado.

Os dados analisados foram obtidos por meio do Portal da Transparência do estado do Amazonas, Sistema de Administração Financeira Integrada e Portal de Transparência do Governo Federal. O método de análise dos dados consistiu na metodologia PEFA, que avalia o sistema de gestão de finanças públicas e indica quais os elementos necessários

para que as políticas implementadas alcancem os objetivos propostos.

O PEFA é composto por sete pilares que, por sua vez, agrupam 31 indicadores de desempenho. Nesse estudo as análises foram procedidas a partir do primeiro pilar do programa, evidenciando a credibilidade do orçamento. Para obter resultados satisfatórios, o relatório sugere a análise entre três anos do exercício financeiro, para que não ocorra discrepâncias devido a situações excepcionais. Em vista disso, essa pesquisa avaliou três intervalos de três

anos cada, contemplando os orçamentos estaduais do Amazonas no período de 2013 a 2021.

No pilar de credibilidade orçamentária são executados três indicadores de desempenho: despesa total efetiva, composição das despesas realizadas e execução da receita. Os indicadores de desempenho, por sua vez, são subdivididos em dimensões de desempenho e seguem cada qual um método de pontuação, conforme exposto no Quadro 1.

Indicadores	Dimensões	Pontuação
Despesa total efetiva	Despesas efetivas totais	Método M1 (WL)
Composição das despesas realizadas	Composição da execução das despesas realizadas por função	Método M1 (WL)
	Composição da execução das despesas realizadas por natureza econômica	
	Despesas de reservas para contingência	
Execução da receita	Execução das receitas efetivas totais	Método M2 (AV)
	Execução da composição das receitas efetivas	

Quadro 1. Indicadores, dimensões e pontuação

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base em PEFA (2016).

O primeiro indicador de desempenho avalia como as despesas totais efetivas refletiram no valor originalmente aprovado e sua dimensão de desempenho abrange as despesas efetivas totais. O segundo indicador avalia como as realocações feitas durante a execução do orçamento contribuíram na composição das despesas. Por último, o terceiro indicador de desempenho traz seu foco para a execução da receita, analisando a variação entre receitas efetivas e o orçamento aprovado.

Todas as dimensões dos indicadores de desempenho têm sua forma de pontuação específica, seguindo uma escala de quatro pontos: A, B, C ou D. A e B são pontuações satisfatórias, C atinge o nível básico de satisfação e D está abaixo do nível básico de desempenho. Segundo o PEFA (2020), existem dois métodos de pontuação classificados como segue:

I) Método do elo mais fraco M1 (WL): é utilizado em indicadores de desempenho que possuem mais de uma dimensão. O mau desempenho de uma

dimensão pode afetar o resultado das outras com possível bom desempenho.

II) Método do cálculo da média M2 (AV): usa a média das pontuações atribuídas às dimensões dos indicadores de desempenho como pontuação global.

Os resultados contendo as informações acerca da credibilidade orçamentária do estado do Amazonas foram efetuados através da folha de cálculo fornecida pelo site PEFA com o auxílio do Microsoft Excel, e apresentados em quadros e figuras no tópico a seguir.

Análise e discussão dos resultados

Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

O primeiro indicador analisado trata da despesa total efetiva do Amazonas e como se comporta ao longo dos anos estudados, em comparação ao valor originalmente aprovado. O Quadro 2 demonstra os dados obtidos dos últimos nove anos (2013 – 2021).

DESPESAS EFETIVAS TOTAIS				
ANO	DOTAÇÃO INICIAL (R\$)	PAGA (R\$)	DIFERENÇA (R\$)	VARIAÇÃO (%)
2013	12.985.098.000,00	13.541.235.641,91	556.137.641,91	104,28
2014	14.600.472.000,00	14.669.891.815,30	69.419.815,30	100,48
2015	15.458.024.000,00	13.856.766.445,88	-1.601.257.554,12	89,64
2016	16.054.234.000,00	14.210.302.422,95	-1.843.931.577,05	88,51
2017	14.680.579.000,00	14.197.713.022,50	-482.865.977,50	96,71
2018	15.324.184.000,00	16.700.429.152,15	1.376.245.152,15	108,98
2019	17.297.084.000,00	17.834.293.772,11	537.209.772,11	103,11
2020	18.744.665.000,00	20.306.653.658,63	1.561.988.658,63	108,33
2021	18.686.617.081,91	23.544.228.785,38	4.857.611.703,47	126,00

Quadro 2. Despesas efetivas totais no Amazonas.

Fonte: Dados de pesquisa (2022).

Nessa etapa as despesas com reserva de contingência estão inclusas para efeitos de cálculo. Nos anos de 2013 a 2015 as despesas efetivas foram classificadas com pontuação A, pois pelo menos dois dos três anos analisados situaram-se entre 95% e 105% do montante total das despesas efetivas aprovadas. O período de 2016 a 2018 obteve-se a classificação de pontuação B, pois nos dois últimos anos deste triênio as despesas situaram-se entre 90% e 110% do montante total aprovado. De

2019 a 2021 as despesas efetivas foram classificadas com pontuação B, pois situaram-se entre 90% e 110% do montante total aprovado.

No entanto, vale ressaltar a desconformidade de valores no ano de 2021. A despesa executada foi 26% maior que a dotação inicialmente aprovada em lei. Em 2021, os valores pagos à saúde e educação, por exemplo, foram consideravelmente maiores em relação aos valores inicialmente aprovados. Esses achados se assemelham aos resultados

dos estudos de Silva et al. (2016), ao analisarem os dados publicados no balanço geral do Amazonas entre 2010 a 2012 e concluírem que as despesas com saúde e educação excediam o montante originalmente aprovado.

Nota-se que todo o intervalo analisado figurou entre as pontuações A e B, que, por sua vez, são resultados satisfatórios, como determina o quadro PEFA. Esse achado de pesquisa destoa dos resultados internacionais encontrados por ElBerry e Goeminne (2020), ao afir-

marem que a maioria dos países analisados excederam suas despesas em mais de 10%.

Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

Ao prosseguir com a análise de dados, utilizou-se o segundo indicador que avalia a composição das despesas realizadas. A primeira dimensão analisada foi a composição da execução das despesas realizadas por função. A Figura 1 apresenta as funções com maior variação de valor nos anos de estudo.

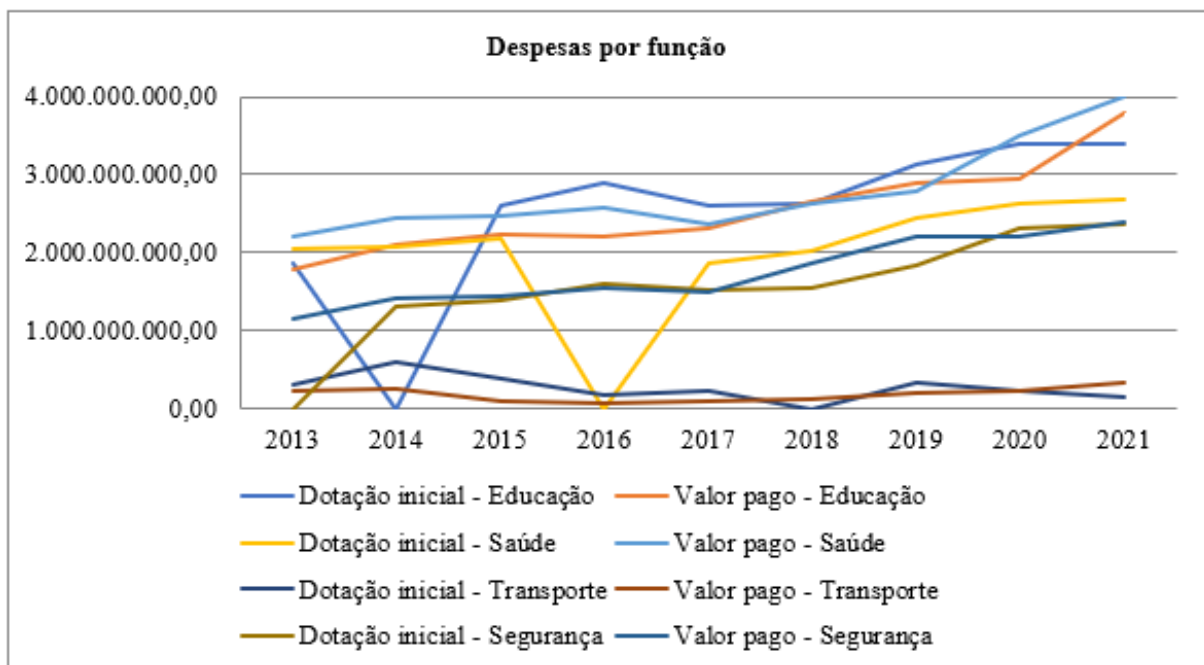


Figura 1. Execução de Despesa por Função.

Fonte: Dados de pesquisa (2022).

A variação na composição das despesas classificadas por função nos anos de 2013 a 2015 figuraram acima de 10% e foram classificadas com pontuação C, uma vez que dois dos três anos analisados tiveram variação inferior a 15%. As

despesas com saúde e transporte, por exemplo, tiveram alta variação de valor, dado que a dotação inicial foi aprovada em R\$ 2.178.177.000,00 e R\$ 376.851.662,00 e o valor pago foi de R\$

2.465.170.273,70 e R\$ 93.576.057,22, respectivamente.

Esses dados corroboram com os estudos de Silva et al. (2016) no qual concluíram que as despesas com a saúde pública excediam os valores orçados inicialmente. O triênio de 2016 a 2018

também obteve pontuação C e o ano de 2016 foi o único com variação excedente. As despesas com saneamento, transporte e educação tiveram valores pagos abaixo da dotação inicial, como mostra o Quadro 3.

Despesas por função – Ano 2016			
Função	Dotação Inicial	Pago	Diferença
Saneamento	222.683.000,00	97.703.428,77	-124.979.571,23
Transporte	173.950.000,00	71.720.777,30	-102.229.222,70
Educação	2.902.366.000,00	2.195.619.289,38	-706.746.710,62

Quadro 3. Despesas por função.

Fonte: Dados de pesquisa (2022).

Vale relembrar que a pontuação C, apesar de estar dentro da média, não é uma pontuação satisfatória. O ideal seriam pontuações entre A e B, como sugere o relatório PEFA.

Seguindo com as avaliações dos últimos três anos, o período de 2019 a 2021 apresentou os seguintes dados: em 2019 a variação das despesas por função figurou em 14,3%. No entanto, o triênio de 2020 e 2021 apresentou variação acima de 15%, ressaltando o ano de 2021 que teve 25,3% de variação nas despesas, avaliada com pontuação D, sendo o maior valor de todos os anos avaliados. A esse respeito, destaca-se a área da saúde, com a dotação inicial aprovada de R\$ 2.677.656.725,00 e o valor pago de R\$ 3.991.005.703,18.

Apesar do ano de 2021 apresentar grande variação nas despesas por função, todo o período de análise, enfatizando a área da saúde, tiveram valor pago sempre maior do que a dotação

inicial. No ano de 2017, por exemplo, a dotação inicial para a área da saúde era de R\$ 1.865.190.000,00 e o valor pago foi de R\$ 2.352.317.114,72. O aumento coincide com o período de fluxo migratório de venezuelanos chegando na capital amazonense, segundo a Secretaria do Estado Amazonas de Assistência Social.

No entanto, os recursos pagos para assistência social em 2017 totalizaram R\$ 58.260.200,01, um valor bem menor do que a dotação inicial. Percebe-se a discordância entre valores em um período atípico no estado. A Secretaria de Estado de Assistência Social, mesmo sendo o órgão responsável por garantir o acolhimento dos imigrantes, não sofreu alteração relevante no montante de valores aprovados e pagos ao longo dos anos analisados.

A segunda dimensão de análise trata da variação na composição das despesas por natureza econômica, abrangendo as despesas correntes e

despesas de capital. Para efeitos de cálculo, os valores de reserva de contingência não foram contemplados. Por conseguinte, em 2013 a variação da despesa resultou em 5,1%. No entanto, 2014 e 2015 obtiveram variação acima de 10%, o que fez com que a pontuação de dimensão dos três anos avaliados fosse C.

Observa-se que nos de 2014 e 2015 os valores com despesa de capital (despesas que incluem os investimentos, inversões financeiras e amortização de dívida) tiveram o valor pago menor que o montante inicial, o que contribuiu com o resultado encontrado na variação. É necessário destacar que o ano de 2014 foi um ano eleitoral marcado por acontecimentos atípicos em torno da política do estado do Amazonas. Surgiram denúncias de desvio de verba e compra de votos, que foram posteriormente comprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O intervalo de 2016 a 2018 também figurou com baixa pontuação, visto que em dois dos três anos avaliados, a variação situou-se acima de 10%. Já os anos de 2019 a 2021 continuaram com altas variações. Dois dos três anos avaliados figuraram acima de 10%, logo a

pontuação atribuída também foi a C. Ressalta-se, além do grande fluxo migratório de venezuelanos chegando no Amazonas, em 2017 foi marcado pelas eleições suplementares, resultado das eventualidades iniciadas no ano de 2014.

A última dimensão de análise da composição de despesas realizadas trata das despesas de reserva de contingência. Para análise de três anos, apenas obteve-se a média entre o resultado de cada ano. No triênio de 2013 a 2015 a média da reserva de contingência foi de 3,9%, sendo classificada com pontuação B. No intervalo de 2016 a 2018 a média foi de 4,9% e no intervalo de 2019 a 2021 a média também ficou em 4,9%. Dessa forma, os três intervalos de tempo avaliados obtiveram pontuação B.

O indicador da composição das despesas realizadas, por ser multidimensional, utiliza o método M1 (WL) para obtenção final de pontuação. Dessa forma tem-se as seguintes considerações a respeito da pontuação: a pontuação mais baixa é atribuída à dimensão avaliada e acrescenta-se o símbolo “+” caso tenha alguma pontuação mais elevada, como demonstra o Quadro 4.

Dimensão	2013-2015	2016-2018	2019-2021
Composição da Execução das Despesas Realizadas por Função	C	C	D
Composição da Execução das Despesas Realizadas por Nat. Econômica	C	C	C
Despesas de Reservas para Contingência	B	B	B
Método M1 (WL)	C+	C+	D+

Quadro 4. Método de Pontuação M1 (WL).

Fonte: Dados de pesquisa (2022).

A pontuação global sugere que os anos de 2013 a 2018 estiveram no limite do resultado considerado satisfatório, no entanto os anos de 2019 a 2021 tiveram desempenho abaixo da média. O resultado vai ao encontro ao achado de Brito et al. (2020) no qual afirma que, por vezes, o orçamento público deixa de cumprir seu papel perante a sociedade.

Execução da Receita

Após a análise das despesas, o pilar de credibilidade orçamentária sugere o estudo e análise das receitas executadas. São duas dimensões de pontuação e são avaliadas a execução das receitas efetivas totais e a execução da composição das receitas efetivas. A pontuação

das dimensões analisadas foram atribuídas através do método M2 (AV). O quadro a seguir demonstra a diferença percentual entre a dotação inicial das receitas e o valor pago.

O intervalo de tempo de 2013 a 2015 obteve pontuação B, pois figurou entre 94% e 112% em dois dos três anos avaliados. O período de 2016 a 2018 também se manteve na posição entre 94% e 112%, obtendo a mesma pontuação B. Destaca-se o ano de 2018, em que a variação da receita alcançou 117,58%, com as maiores diferenças nos valores iniciais e realizados em receitas de capital. O intervalo de 2019 a 2021 não obteve desempenho necessário para obtenção de nota C, os valores situam-se entre 92% e 116% da receita inicial em pelo menos dois dos últimos três anos, logo a pontuação atribuída foi D.

RECEITAS EFETIVAS TOTAIS			
ANO	RECEITA PREVISTA INICIAL	RECEITA REALIZADA	VARIAÇÃO
2013	12.985.098.000,00	14.532.631.327,05	111,92%
2014	14.600.472.000,00	15.545.754.828,71	106,47%
2015	15.458.024.000,00	14.251.960.766,27	92,20%
2016	16.054.234.000,00	15.440.531.061,88	96,18%
2017	14.680.579.000,00	15.578.694.361,89	106,12%
2018	15.324.184.000,00	18.018.318.439,78	117,58%
2019	17.297.084.000,00	19.932.279.528,89	115,23%
2020	18.744.665.000,00	22.878.444.655,52	122,05%
2021	18.887.964.000,00	25.652.542.029,21	135,81%

Quadro 5. Execução das Receitas Efetivas Totais.

Fonte: Dados de pesquisa (2022).

A maior variação observada ocorreu em 2021, quando as receitas realizadas excederam significativamente as receitas previstas. A lei Nº 4.791 de 27 de fevereiro de 2019 em seu artigo 43 prevê que 10% do excedente da arrecadação

será destinado para os municípios do interior em caráter complementar.

A seguir, foi analisada a execução da composição das receitas efetivas. Os cálculos foram realizados a partir da di-

ferença entre o desvio absoluto dos valores e o orçamento ajustado. Os anos de 2013 a 2021, analisados em intervalos de 3 anos, obtiveram, em sua totalidade, pontuação C, pois a variação na

composição das receitas foi inferior a 15% em dois dos três anos avaliados de cada intervalo. O Quadro 6 demonstra a distribuição de pontuação de acordo com o método M2 (AV).

Intervalo de Tempo	Execução das Receitas Efetivas Totais	Execução da Composição das Receitas Efetivas	Pontuação Global (M2)
2013-2015	B	C	C+
2016-2018	B	C	C+
2019-2021	D	C	D+

Quadro 6. Distribuição de pontuação – método M2 (AV).

Fonte: Dados de pesquisa (2022).

Ressalta-se que o método de cálculo M2 (AV) estima a pontuação global através da média das pontuações e o método de conversão para pontuação global está disponível no relatório PEFA.

Considerações Finais

O objetivo do presente estudo foi analisar a credibilidade orçamentária do estado do Amazonas nos anos de 2013 a 2021, utilizando a metodologia PEFA, um método que avalia e fornece relatórios a respeito da gestão das finanças públicas do ente estudado.

A maioria dos indicadores avaliados resultou em pontuações medianas, porém não totalmente satisfatórias, conforme preconizado no relatório base do estudo. Os resultados mais próximos de uma avaliação favorável, referem-se à análise das despesas efetivas totais, embora ainda apresentem significativa distorção de valores. Um destaque notável é o ano de 2021, no qual a principal disparidade ocorreu devido

às despesas com saúde pública, influenciadas pela pandemia de Covid-19. Importante ressaltar que o Amazonas figurou entre os estados mais impactados pela doença nesse ano.

No entanto, ainda que a pandemia tenha feito parte dessas alterações orçamentárias, a análise de despesas e receitas dos anos anteriores também apontaram imprecisões nos resultados. A análise de 2013 a 2015 figurou com pontuação mediana na composição da execução das despesas realizadas por função, de acordo com o relatório, sendo o orçamento destinado à saúde um dos principais contrastes de valores.

Contudo as despesas de reserva de contingência mantiveram-se com resultado satisfatório em todo o período de pesquisa, não se distanciando das dotações iniciais no orçamento original. Apesar disso, o resultado não foi o suficiente para que a pontuação global da composição das despesas realizadas fosse satisfatória. É possível observar a

inconstância nos resultados encontrados, ainda que os valores iniciais estivessem estabelecidos na Lei Orçamentária Anual, há certa dificuldade na execução das despesas e receitas. Essas observações destacam-se no indicador de análise da execução da receita, no qual os resultados dos três períodos analisados ficaram aquém do esperado.

Mediante os resultados obtidos através da pesquisa, conclui-se que a execução do orçamento não está em acordo com o estabelecido na Lei Orçamentária. Contata-se uma grande diferença entre valores em todo o período analisado, bem como a falta de atenção para áreas mais necessitadas em períodos específicos, como observado em 2017. Neste período, mesmo com um alto fluxo migratório de pessoas para a capital amazonense, o orçamento da Secretaria de Assistência Social não teve mudanças significativas que indicassem a criação de planos de atuação nessa área.

É preciso evidenciar ainda a ausência de clareza nos documentos fornecidos pela entidade para facilitar o entendimento da sociedade sobre como orçamento do estado é executado. Como sugestão para identificar e resolver quaisquer adversidades em torno da administração pública do estado do Amazonas, recomenda-se a utilização do próprio Quadro PEFA, assim como já fazem outras entidades públicas a âmbito internacional. O relatório não só mede a pontuação de cada pilar, mas fornece um amplo material instruindo como as

melhorias devem ser executadas a partir dos resultados obtidos.

Como pesquisas futuras, sugere-se um estudo a âmbito estadual e nacional abrangendo não somente o pilar de credibilidade orçamentária, mas outras demandas fornecidas pelo PEFA, visto que, de acordo com o PEFA (2022), os últimos registros de estudo a âmbito nacional datam de 2009.

Referências

ABREU, C.R.; CÂMARA, L.M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, v.49, n.1, p. 73-90, 2015.

ALMEIDA, H. M.; COSTA, A. V. Orçamento público como mecanismo de planejamento e gestão. *Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, 13(43), p. 559-577, 2019.

ALT, J.E. Twenty years of transparency research. *Public Sector Economics*, v. 43, p. 5-13, 2019.

ANTUNES, M. C. Informações sobre o desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América. *Revista do Servidor Público*, v 70 (2), p. 2019-238, 2019.

AQUINO, A. D., & AZEVEDO, R. D. O “ir” realismo orçamentário nos municípios brasileiros.

Business and Management Review, 5(1), p. 210-224, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 02 de abr de 2022.

BRITO, T.M.; SANTOS, A.T.O.; DIAS, C.A.; SANTOS, C.M. Garantia dos direitos fundamentais através das funções estatais na execução do orçamento público: uma revisão integrativa da produção científica dos últimos dez anos. Research, Society and Development, v.9, n.5, 2020.

CREPALDI, S.A.; CREPALDI G.S. Orçamento Público: Planejamento, elaboração e controle. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DEON, S. M.; MACÊDO, F. F. R. R.; ZANIN, A.; MOURA, G. D. Credibilidade Orçamentária sob o Prisma da Metodologia PEFA: Estudo no Estado de Santa Catarina. BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS, v. 18, n. 3, p. 499-524, 2021.

ELBERRY, N. A.; GOEMINNE, S. Fiscal transparency, fiscal forecasting and budget credibility in developing countries. Journal of Forecasting, v. 40, p. 144-161, 2020.

EUA. Estados Unidos da América. Circular no. A-11 – Preparation, submission, and execution of the budget. Executive Office of The

President – Office of Management and Budget, 2021.

FUNDAÇÃO DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. FVS. Dados epidemiológicos: Boletins e painéis de monitoramento, 2021. Disponível em: <https://www.fvs.amo.gov.br/transparenciacovid19-dadosepidemiologicos> Acesso em: 03 de mar de 2022.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 18ª edição. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HADLEY, S.; MILLER, M. PEFA: What is it good for? The role of PEFA assessments in public financial management reform. ODI Discussion Paper, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Cidades e Estados, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html> Acesso em 03 de março de 2022.

JENA, P. R.; SIKDAR, S. Budget credibility in India: Assessment through PEFA framework.

National Institute of Public Finance and Policy New Delhi. Working Paper Nº 284, 2019.

LIMA, E. M.; VIANA, P. R. N. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. Revista de

Direito Tributário e Financeiro, 2(2), 199-220, 2016.

MENEZES, E.C.O.; RAUPP, F.M.; SCHOMMER, P.C.; BONA, R.; ROCHA, A.C. Limites do orçamento público brasileiro nas dimensões econômico-financeira e sociopolítica. *Revista do Serviço Público*, 73(4), 646-672, 2022.

OLIVEIRA, C.L; FERREIRA, F.G.B.C. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Florianópolis: Sequência*, n. 76, p. 183-212, 2017.

PEFA. Public Expenditure and Financial Accountability. Avaliações por países e regiões. 2022. Disponível em:
<https://www.pefa.org/country/brazil>. Acesso em: 02 de abr. 2022.

PEFA. Public Expenditure and Financial Accountability. Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas. 2016. Disponível em:
<https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-quadro-de-avaliacao-da-gestao-das-financas-publicas> Acesso em: 02 de abr. 2022.

PERES, U.D.; SANTOS, F.P. Gasto Público e Desigualdade Social: O orçamento do Governo Federal Brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(103), 2020.

RENZIO, P.D. Taking stock: What do PEFA assessments tell us about PFM systems across countries? Overseas Development Institute. Working Paper Nº 302, 2009.

SANTOS, L.A.; CAMACHO, E.U. Orçamento Público Municipal: Uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. *Revista Evidenciação Contábil e Finanças*, v.2, n.2, p. 82-94, 2014.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 9. Ed. Brasília, 2022.

SILVA, N.G.; CUNHA, F.B.; AZEVEDO, M.; MOXOTÓ, A.C.A. Balanço Social no Setor

Público: Uma análise comparativa no governo do estado do Amazonas. *Revista de Administração de Roraima*, v.6, n.1, p. 156-173, 2016.

SILVESTRE, H. M. C.; SÁ, G. J. G.; EMMENDOERFER, M. L. Distribuição Orçamentária de Governos Estaduais no Brasil com Base na Percepção do Cidadão: Uma Análise a luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 18, n. 47, p. 18-35, 2021.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo.

Administração Pública e Gestão Social, 12(1), 2020.

SUXBERGER, A. H. G., & LEMOS, R. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. Revista Jurídica da Presidência, 22(126), 88- 112, 2020.

TEXEIRA, R.R.; DIAS, A.C.; SANTOS, C.M.; BARROS, G.F. Instrumentos de caráter

jurídico e técnico de suporte à adoção do programa de despesas públicas e

responsabilidade financeira (PEFA) na avaliação da gestão das finanças públicas municipal. Research, Society and Development, v. 10, n.4, 2021.

TURQUETTO, C.; FABRIZIO, C.M., A participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal. Revista de Administração, v. 11, p. 29-48, 2013.

Alana do Nascimento Pontes (alananpontes@gmail.com) trabalhou na pesquisa e coleta de dados, elaboração do artigo, análise e discussão dos resultados.

Felipe de Queiroz Martins (felipe.qm00@gmail.com) trabalhou na pesquisa e coleta de dados, análise e discussão dos resultados.

Aline Gomes Peixoto (alinegpeixoto07@gmail.com) trabalhou na orientação de toda pesquisa, revisão de texto e demais adequações necessárias.

Data de Submissão: 16/09/2022 Data de Aprovação: 17/01/2024.

Editor-Chefe: Diogo Henrique Helal.

Editor Adjunto: Bruno Melo Moura.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY NC 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR.