

Relação entre a despesa com pessoal e investimentos em saúde e educação à luz da LRF no estado da Paraíba no período de 2006 A 2018**Relationship between personnel expenditure and investment in health and education in light of the LRF in the state of Paraíba from 2006 to 2018**

DOI:10.34117/bjdv6n1-167

Recebimento dos originais: 30/11/2019

Aceitação para publicação: 15/01/2020

Leandro Ferreira De Moraes

Contador Público, Especialista em Contabilidade para Gestão Pública e Empresarial pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

Endereço: Rua Coronel Juvêncio Carneiro, 253 – Centro, Cajazeiras – PB

E-mail: moraisczpb@hotmail.com

Hipônio Fortes Guilherme

Professor da Universidade da Federal de Campina Grande e Mestre em Sistemas Agroindustriais pela Universidade da Federal de Campina Grande - UFCG.

Endereço: Rod. Governador Antônio Mariz, BR 230, Km 466 – Jardim Santana, Sousa – PB.

E-mail: hiponito@hotmail.com

Janáina Ferreira Marques De Melo

Professora da Universidade da Federal de Campina Grande Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

Endereço: Rua Augusto dos Anjos, 59 – Bancários, Sousa – PB.

E-mail: janainafmmelo@gmail.com

Valterlin Da Silva Santos

Professor da Universidade da Federal de Campina Grande e Doutor em Recursos Naturais.

Endereço: Rod. Governador Antônio Mariz, BR 230, Km 466 – Jardim Santana, Sousa – PB.

E-mail: valterlin@gmail.com

RESUMO

A necessidade de ajuste das contas públicas, em todas as esferas do governo, tem dominado o debate econômico e político. A escalada da dívida pública motivou a determinação constitucional inédita de limitar o crescimento dos gastos públicos sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101 de 04 de maio de 2000, conhecida popularmente como LRF, um grande aliado. O presente estudo teve como objetivo geral verificar a relação entre a despesa com pessoal e investimentos em saúde e educação à luz da LRF no estado da Paraíba no período de 2006 a 2018. A presente pesquisa utilizou-se das informações periódicas prestadas pelo ente mediante o SIOPE (portal do FNDE), SIOPS (Ministério da Saúde) e SICONFI (Secretaria do Tesouro Nacional). Os dados foram tabulados e analisados no Excel por meio de regressão linear simples. Diante da análise dos dados e suas respectivas conclusões, foi possível identificar que nos últimos anos o estado da Paraíba segue na

contramão do cenário atual quanto à crescente evolução da despesa com pessoal, ou seja, contrariando a literatura atual. Foi possível também inferir que os investimentos nas áreas fruto deste estudo não foram afetados em decorrência da variação com os dispêndios obrigatórios com pessoal.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com pessoal. Investimentos públicos.

ABSTRACT

The need for adjustment of public accounts, in all spheres of government, has dominated the political and economic debate. The escalation of public debt led to unprecedented constitutional provision to limit the growth of public spending and the Fiscal Responsibility Law, Law No. 101 of May 4, 2000, popularly known as LRF, a great ally. This study aimed to investigate the relationship between personnel expenses and investments in health and education in the light of the LRF in the state of Paraíba from 2006 to 2018. This research was used for periodic information provided by the member through SIOPE (portal FNDE), SIOPS (Ministry of Health) and SICONFI (National Treasury). The data were tabulated and analyzed in Excel by using simple linear regression. After analyzing the data and their findings, we observed that in recent years the state of Paraíba goes against the current backdrop of the increasing development of expenditure on staff, contrary to the current literature. It was also possible to infer that the investments in the areas result of this study were not affected as a result of changes to the expenditures required personnel.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Expense with staff. Public investments.

1 INTRODUÇÃO

O desequilíbrio fiscal, ou gastos sistematicamente superiores às receitas, predomina na administração pública no Brasil. Esta realidade pode levar as finanças públicas a uma situação tal, que acaba por limitar o atendimento de necessidades fundamentais da população, como saúde, educação, moradia, saneamento, etc., com efeitos indesejáveis sobre sua parcela mais pobre, a qual não tem condições de buscar por esses serviços de natureza privada.

O desenvolvimento de princípios e normas para a gestão fiscal das finanças públicas desempenha um papel central no controle dos gastos públicos e na manutenção da dívida pública em uma trajetória sustentável. No intuito de fiscalizar o endividamento público nos estados brasileiros, distintas legislações foram criadas e implementadas, mas parte dessas legislações falhou ao propor a reestruturação e ajustes fiscais sem a eliminação das fontes do desequilíbrio financeiro da administração pública (Cruz et al., 2018).

Então, no dia 04 de maio de 2000, foi sancionado pelo Presidente da República do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, um novo instrumento de controle da gestão pública

brasileira: a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101 de 04 de Maio de 2000, conhecida popularmente como LRF, com o intuito primordial de orientar a correta aplicação de recursos e auxiliar no controle dos gastos da máquina pública, visto a constante evolução da dívida pública brasileira. Ao ser aprovada, a LRF trouxe ao administrador dos recursos públicos a obrigação do mesmo fazer controle prévio visando um equilíbrio entre receitas e despesas, sendo que para esta última limites foram definidos.

O presente trabalho buscou verificar se a despesa com pessoal, à luz da LRF, tem impactado nos investimentos em educação e saúde no poder executivo do estado da Paraíba no período de 2006 a 2018.

Para tal, considerando os dispositivos contidos na LRF, que propõem orientar, disciplinar e limitar os gastos públicos, o que visa assegurar uma melhor aplicação nos investimentos públicos, foi discutido de forma sucinta os seguintes pontos específicos:

- i. Levantamento e análise dos dispositivos contidos na LRF que se propõem delimitar os gastos com pessoal, visando garantir um melhor aproveitamento dos recursos públicos em outras áreas;
- ii. Avaliação, no período de 2006 a 2018, da evolução da despesa com pessoal e das variações nos investimentos dentro das despesas de capital, com saúde e educação;
- iii. Análise estatística, em observância às exigências da LRF, do comportamento conjunto dos gastos com pessoal e a rubrica investimentos em saúde e educação respectivamente, notadamente dentro das despesas de capital, realizados no âmbito da gestão do estado da Paraíba no período de 2006 a 2018.

Este estudo se justifica por uma recente nota técnica da FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), publicada em abril de 2019, mostrando que a grande parte dos estados brasileiros concentra sua maior despesa no pagamento de pessoal, bem como os estudos correlatos que corroboram com essa assertiva, mostrando uma crescente evolução com esse elemento despesa, o que pode afastar os investimentos públicos, como em saúde e educação por exemplo.

Paralelamente, pesquisa divulgada pela CNI-IBOPE (2014) asseverou que as condições da saúde pública no Brasil é o principal problema do país para 77% da população, na sequência, vem educação, com 39% de desaprovação.

Deste modo essa pesquisa é relevante e contribui para observar se os investimentos públicos objetos deste estudo estão sendo maculados em decorrência de um excessivo gasto com pessoal fruto de descumprimento da LRF.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL *VERSUS* DESPESA COM PESSOAL**

Segundo cartilha elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos os gestores de recursos públicos e em todas as esferas de governo, relativas à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

Entre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF, alguns merecem destaque. São eles: limites de gasto com pessoal; limites para o endividamento público; definição de metas fiscais anuais; mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente; mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição.

Dentre os termos elencados, observamos que a Lei limita e institui mecanismos para evitar a exacerbação de recursos públicos oriunda dos “desmandes” de gestores públicos, no entanto, o nosso estudo tratará somente da questão de gastos com pessoal, devido a grande parte de comprometimento da despesa pública estar vinculada a esse quesito (conforme destacado no estudo da FIRJAN), sem mencionar a previdência dela derivada.

Resumidamente a LRF estipula os seguintes limites de gastos no quesito pessoal:

Tabela 1 – limites de despesa com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida

Ente federativo	Percentual do executivo	Percentual do legislativo	Percentual do judiciário	Percentual do MP	Limites globais
União	40,09%	2,5%	6%	0,6%	50%
Estado (sem TCM*)	49%	3%	6%	2%	60%
Estado (com TCM*)	48,06%	3,4%	6%	2%	60%
Municípios	54%	6%	-	-	60%

Fonte: Rabelo e Júnior, 2017 - *Tribunal de Contas do Município.

A LRF estipula que a avaliação de desempenho dos gestores públicos seja feita pela razão entre as Despesas de Pessoal e as Receitas Correntes Líquidas (RCL) e entre as Dívidas Consolidadas Líquidas (DCL) e a RCL, condicionadas a limites predeterminados (Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna, 2011 apud Cruz et al., 2018).

A RCL será apurada com a soma das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas a duplicidade, de forma que essa apuração totalize um período de doze meses. Trata-se basicamente dos recursos que um ente tem disponível para financiar suas despesas de um modo geral.

Para fins de análise, uma informação importante é que o Estado da Paraíba não possui TCM (Tribunal de Contas dos Municípios); portanto, o Poder Executivo tem seu limite máximo de despesa total com pessoal fixado em 49,00 % (quarenta e nove por cento).

2.2 A ATUAL REALIDADE

Para Costa e Silva (2016), os gastos do setor público vêm sendo motivo de constantes preocupações por parte dos governos e da sociedade, especialmente as despesas com pessoal, pois representam parcela significativa nos orçamentos públicos.

Segundo análise da FIRJAN (2019), o crescimento acelerado da Despesa com Pessoal tem sido o fator determinante para o desequilíbrio fiscal que hoje assola as maiorias dos estados brasileiros. No entanto, chama a atenção que os dados oficiais divulgados pelos estados não revelam esse quadro alarmante, dando a entender que a legislação, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cumpriu seu objetivo de manter uma gestão fiscal eficiente e, conseqüentemente, o equilíbrio orçamentário.

Mesmo com a crise econômica recente, que afetou a Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados, poucos deles ultrapassaram o limite legal global de 60% (sessenta por cento) com a Despesa de Pessoal conforme ilustrado no Tabela 1. Em 2016, auge da crise econômica, entre as 27 unidades da federação, apenas duas ultrapassaram o limite máximo de despesa: RJ e RN. Em 2017, esse número subiu para quatro (RJ, TO, AC e RR). Já em 2018, foram cinco estados gastando acima do limite legal (MG, MT, TO, RR e PB).

Continuando, a FIRJAN revela que a realidade dos estados é bem diferente quando o assunto é equilíbrio financeiro, já que em muitos estados a falta de dinheiro resultou em atraso de salários e aposentadorias, com pouco espaço para investimentos, inclusive para a compra de insumos básicos para a educação e a saúde.

Vejamus que se a falta de recursos afeta a aquisição de produtos basilares para a manutenção dos serviços de saúde e educação, desta feita entendemos que as pequenas necessidades da população não estão sendo atendidas de modo satisfatório, portanto as esperanças dos cidadãos que seus gestores promovam novos investimentos robustos em infraestrutura tais como, saneamento básico e construção de escolas, que exigem maior aporte de recursos, vai de mal a pior.

Para Neduziak e Correia (2017) historicamente, a evolução da composição do gasto público no Brasil apresenta uma grande mudança ao longo do tempo. A relação “gastos em educação/gastos correntes” declinou da magnitude dos 21% no ano de 1997 para 16% em 2011, enquanto a razão “gastos em saúde e saneamento/gastos correntes” saltou da casa dos 8% em 1995 para 13% em 2011. Nesse interregno, muitos acontecimentos fiscais permearam a economia brasileira, a exemplo da LRF, que impôs regras e estabeleceu uma restrição orçamentária à expansão dos gastos do governo.

Percebe-se que são números modestos perto da tamanha nação brasileira, visto ainda a constante exposição midiática que os noticiários diários demonstram situações alarmantes nos corredores de hospitais e escolas sucateadas espalhadas pelo Brasil.

2.3 FUNÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO CONTEXTO

É no orçamento que o Poder Público demonstra todas as suas atividades concernentes a um determinado período, atividades essas baseadas em planos e programas de governo, como por exemplo, a inclusão social para desenvolver uma determinada região.

Podemos então traduzir que no orçamento, na esfera do Estado, está condicionado ao planejamento de um programa de planos e metas, e posterior arrecadação de recursos para enfim realizar a alocação dos mesmos, com a finalidade de cumprir o papel do governo, administrar os interesses públicos.

No entanto, para TOLEDO JUNIOR (2016), a lei orçamentária no Brasil é marcadamente autorizativa, não-impositiva, considerado que o gasto mínimo em educação e saúde e o repasse mensal do executivo aos demais poderes, ambos comandos não emanam daquele instrumento legal, mas, sim, da Constituição.

Isso acaba se tornando um obstáculo a mais para a efetivação das políticas públicas contempladas no orçamento público, principalmente na ótica dos investimentos já que não existe proibição que as despesas executadas sejam menores que as estimadas.

De fato, Arnóbio Alves Viana, presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba pontuou em entrevista a assessoria de comunicação daquela corte: “o orçamento não é uma peça de ficção e precisa ser respeitado, porque é o espelho dos anseios da sociedade, principalmente em relação aos investimentos”, isso dito após uma análise a respeito dos investimentos inseridos nos orçamentos municipais e encaminhados aquele Tribunal de Contas que, em muitos dos casos, ao final do exercício, fica constatado que os recursos são desviados para outras finalidades. “Com isso, o gestor se torna apenas um pagador de pessoal”, disse ele, reiterando que os investimentos em saúde, novas creches, escolas e calçamento deixam de ser prioridades, finalizou.

O presente estudo trata da esfera executiva estadual paraibana, no entanto, as palavras mencionadas por Arnóbio Alves Viana, acerca dos municípios, trata-se de um reflexo atual de toda conjectura brasileira, ou seja, tratar o orçamento público apenas como uma mera peça legal, sem nenhum aproveitamento técnico para a execução de investimentos públicos.

Essa fala é condizente com as conclusões do estudo de Confessor *et al.*(2017), onde o mesmo asseverou que no período proposto de sua análise a maioria municípios paraibanos gastaram com pessoal acima do estabelecido em lei (80,23% em 2014; 83,72% em 2015 e 66,27% em 2016).

No orçamento público os investimentos estão classificados em despesas de capital quanto a sua categoria econômica, sendo esta última sub-dividida ainda em três grupos de natureza de despesa: inversões financeiras, amortização da dívida e investimentos, onde:

I - Investimentos: são despesas orçamentárias que produzem um aumento patrimonial equivalente, recursos aplicados com o planejamento e execução de obras públicas, aquisições de imóveis, equipamentos, material permanente.

Portanto, para fins desta pesquisa, buscou-se relacionar com a despesa com pessoal somente as despesas de capital classificadas como “investimentos” propriamente ditos, já que por definição citada acima entendemos como uma forma de aparelhar, modernizar, estruturar fisicamente determinada área pública, como por exemplo a aquisição de equipamentos médicos - hospitalares ou a construção de uma creche.

2.4 ESTUDOS CORRELATOS

Custódia (2010), *apud* Rabelo e Rodrigues Júnior (2018), em sua pesquisa na qual propôs um estudo dos efeitos dos indicadores previstos na LRF, sobre despesa com pessoal da União, tendo como objetivo a apresentação e análise da evolução dessas despesas nos

municípios brasileiros em relação a Receita Corrente Líquida. O mesmo concluiu que no período estudado, houve crescimento dos referidos gastos. O autor ressaltou a importância de demarcar o crescimento dessa evolução, a fim de não ultrapassar os limites legais e manter o equilíbrio econômico.

No trabalho de Confessor *et al.*(2017), que abordou uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos entre 2014 e 2016, pode-se afirmar que LRF busca, sobretudo, promover um equilíbrio fiscal em todas as esferas governamentais, abarcando entes federativos, poderes e órgãos, impondo regras para a adequação da despesa com pessoal, tendo como a base de cálculo a Receita Corrente Líquida. Tendo seu estudo concluído que nos municípios investigados para o período proposto: a maioria dos gestores realizaram gastos com pessoal acima do estabelecido em lei (80,23% em 2014; 83,72% em 2015 e 66,27% em 2016).

Por sua vez, Costa e Silva (2016), quando tratou da temática quanto a observância dos limites de gastos com pessoal no poder executivo dos estados da região nordeste de 2013 a 2015, período de início da recessão econômica brasileira, concluiu que a observância aos limites de gastos com pessoal estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o executivo estadual é prejudicada em períodos de menor arrecadação, asseverando que a Receita Corrente Líquida diminuiu em patamares maiores do que os dispêndios com pessoal, corroborando o aumento dos índices.

Portanto podemos inferir uma tendência de crescimento em relação à despesa com pessoal na gestão pública brasileira, o que pode impactar negativamente nos investimentos que visem equipar e modernizar o Estado como um todo, podendo contribuir negativamente de tal forma na qualidade de vida do cidadão, como falta de escolas, laboratórios educacionais, postos de saúde, creches, saneamento básico, dentre outros, como frisado no estudo da FIRJAN.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa teve a composição do referencial teórico embasada em artigos científicos recentes (publicados a partir de 2016), o período analisado remete a uma linha de tempo que se entende como um prazo suficiente para verificar se o ente se enquadrou diante das especificidades das LRF, principalmente no quesito pessoal, ou seja, a Lei foi instituída no ano 2000, o período inicial do estudo levou em consideração o prazo de 05 anos para que o ente pudesse se moldar aos ditames da LRF. A escolha do Poder Executivo se deu por ser o

responsável pela arrecadação dos tributos e execução das políticas públicas, além de ser o detentor da maior parte do orçamento, apresentando, portanto, o maior percentual dos gastos com pessoal da administração pública.

Os dados foram obtidos a partir de coleta de fontes secundárias relativas as informações periódicas declaratórias promovidas pelo ente no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE¹) que verifica a aplicação mínima de recursos na área da educação e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS²), que contempla a aplicação mínima de recursos na área da saúde.

No endereço eletrônico do SIOPE foi possível selecionar o ente, o período e a fase da despesa, sendo esta última utilizado a despesa empenhada, a qual foi observada na coluna “DESPESA DE CAPITAL – investimentos”.

No sistema SIOPS, os investimentos em saúde foram visualizados através do “quadro B – despesa total com ações e serviços públicos de saúde”, célula “DEPESA DE CAPITAL” no campo “despesa empenha até o bimestre”, no caso o último bimestre de cada exercício.

Em relação ao gasto com pessoal, foi utilizado a base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI³), que rememora ao índice de apuração da Despesa Total com Pessoal – DTP, o qual pode ser obtido mediante consulta ao Relatório da Gestão Fiscal – RGF (3º quadrimestre), declarado pelo ente em cada exercício, demonstrado especificamente em seu anexo 01, “tabela – demonstrativo da despesa com pessoal” do referido relatório.

Os dados apresentados foram retirados diretamente dos sites SICONFI (Secretaria do Tesouro Nacional), SIOPS (Ministério da Saúde), SIOPE (portal do FNDE), os quais conjecturam os índices de gasto com pessoal (DTP), investimentos em saúde e educação, respectivamente. As informações foram coletadas no período de agosto de 2019, tabulados e analisados no *software* Excel por meio de regressão linear simples, pois cada modelo proposto terá apenas uma variável dependente e independente.

A seguir a Tabela 2 apresenta os valores com gastos total de pessoal e seu percentual em relação a Receita Corrente Líquida, bem como as despesas empenhadas dentro da categoria econômica despesas de capital com educação, sendo que em destaque encontra-se os valores com a rubrica investimentos.

¹ <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioQuadroResumoDespesas.do>

² http://siops.datasus.gov.br/cons_perc_apl_saude_EC29_uf.php e http://siops.datasus.gov.br/re_l_perc_LC141.php?e=1

³ https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf e

https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracoes_antiores/declaracoes_antiores_list.jsf

Tabela 2 – despesa total com pessoal x investimentos em educação

Ano	DTP em milhões de R\$ *	DTP em relação a RCL em % *	investimento em educação - desp. de capital (empenhada) **			TOTAL INVESTIMENTOS em milhões de R\$
			Investimentos em milhões de R\$	Inversões Financeiras em milhões de R\$	Amortização Financeiras em milhões de R\$	
2006	R\$ 1.484,38	43,95	R\$ 7,30	-	R\$ 7,93	R\$ 15,23
2007	R\$ 1.610,75	43,91	R\$ 14,09	R\$ 59,97	R\$ 7,93	R\$ 81,99
2008	R\$ 1.989,99	45,32	R\$ 16,23	-	R\$ 7,93	R\$ 24,16
2009	R\$ 2.394,29	51,63	R\$ 7,65	R\$ 1,58	-	R\$ 29,23
2010	R\$ 2.906,04	57,35	R\$ 60,55	R\$ 0,03	-	R\$ 60,58
2011	R\$ 2.801,04	46,74	R\$ 87,37	-	-	R\$ 87,37
2012	R\$ 3.132,81	49,83	R\$ 196,08	-	-	R\$ 196,08
2013	R\$ 3.397,73	48,04	R\$ 141,44	-	-	R\$ 141,44
2014	R\$ 3.648,14	49,30	R\$ 169,42	-	-	R\$ 169,42
2015	R\$ 4.106,92	51,51	R\$ 121,53	-	-	R\$ 121,53
2016	R\$ 4.295,00	48,55	R\$ 217,78	-	-	R\$ 217,78
2017	R\$ 4.328,60	47,41	R\$ 146,33	-	-	R\$ 146,33
2018	R\$ 4.855,16	50,61	R\$ 82,59	-	-	R\$ 82,59

Fonte: *SICONFI, **SIOPE

Na sequência a Tabela 3 demonstra novamente os valores de gastos com pessoal, onde esta será a variável independente para ambos os casos e ainda os valores com as despesas de capital com saúde, sendo que da mesma forma colocamos em destaques os montantes aplicados com a rubrica investimentos, os quais serão utilizados para promover análise estatística como sendo a variável dependente.

Tabela 3 – despesa total com pessoal x investimentos em saúde

Ano	DTP em milhões de R\$ *	DTP em relação a RCL em % *	investimento em saúde - desp. de capital (empenhada)**			TOTAL INVESTIMENTOS em milhões de R\$
			Investimentos em milhões de R\$	Inversões Financeiras em milhões de R\$	Amortização Financeiras em milhões de R\$	
2006	R\$1.484,38	43,95	R\$ 63,49	-	R\$ 68,83	R\$ 132,32
2007	R\$1.610,75	43,91	R\$ 39,76	-	R\$ 58,69	R\$ 98,46
2008	R\$1.989,99	45,32	R\$ 44,14	-	R\$ 63,86	R\$ 108,00
2009	R\$2.394,29	51,63	R\$ 127,54	-	R\$ 63,08	R\$ 190,62
2010	R\$2.906,04	57,35	R\$ 105,87	-	R\$ 17,70	R\$ 123,57
2011	R\$2.801,04	46,74	R\$ 48,31	-	-	R\$ 48,31
2012	R\$3.132,81	49,83	R\$ 57,58	-	R\$ 14,25	R\$ 71,83
2013	R\$3.397,73	48,04	R\$ 12,08	-	R\$ 41,48	R\$ 53,55
2014	R\$3.648,14	49,30	R\$ 25,33	-	R\$ 46,22	R\$ 71,55
2015	R\$4.106,92	51,51	R\$ 15,97	-	R\$ 47,28	R\$ 63,24
2016	R\$4.295,00	48,55	R\$ 20,20	-	R\$ 94,94	R\$ 115,13
2017	R\$4.328,60	47,41	R\$ 36,27	-	R\$ 80,98	R\$ 117,25
2018	R\$4.855,16	50,61	R\$ 40,66	-	R\$ 40,00	R\$ 80,66

Fonte: *SICONFI, **SIOPS

A verificação dos dados foi obtida por intermédio de índices técnicos a partir dos demonstrativos: Relatório de Gestão Fiscal (RGF) - ANEXO I (LRF, art. 55, Inciso I, alínea "a") – Despesa Total com Pessoal, e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) - investimento em saúde e educação - RREO - Anexo XVI (ADCT, art 77) e RREO - ANEXO X (Lei nº 9.394/1996, art. 72), respectivamente, em conformidade com a LRF.

É necessário reforçar que a fase da despesa utilizada foi a empenhada, que por definição o Estado apenas cria a obrigação de pagar determinado valor a um fornecedor, a efetivação dos investimentos só ocorre após a liquidação e pagamento ao referido credor, ou seja, apesar dos valores apurados, não significa dizer que os investimentos foram de fato realizados, principalmente dentro de cada exercício, visto que em alguns casos pode-se tratar de obras com valores vultosos.

Para verificar a relação foco do estudo, foi elaborado dois modelos de regressão simples, um para investimentos em educação e outro para os investimentos em saúde, sendo de suma importância frisar que em ambos os casos o valor da Despesa Total com Pessoal em milhões de reais foi estabelecido como sendo a variável independente dos respectivos modelos

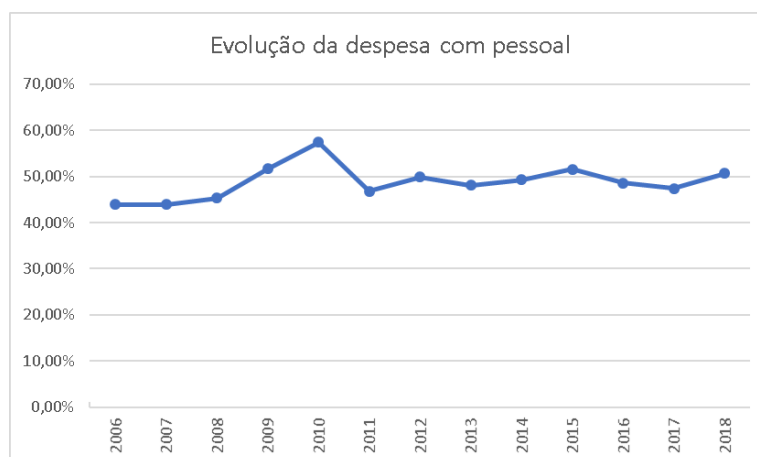
e conseqüentemente os valores com investimentos em educação e saúde foram atribuídos como variáveis dependentes.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Primeiramente optamos por vislumbrar o comportamento das variáveis isoladamente como uma forma de inferir possíveis ações ou elementos que possam ter afetado ocasionalmente nas respectivas series temporais.

No Gráfico 1 – Evolução da despesa com pessoal no Poder Executivo da Paraíba, observemos que nos últimos anos o gasto com pessoal não tem sido um “vilão” como os recentes estudos e pesquisas relatam, vejamos que o comprometimento da RCL no estado está bem delineada, não demonstrando alterações significativas que possam indicar uma falta de controle na despesa com pessoal.

Gráfico 1 – Evolução da despesa com pessoal no Poder Executivo da Paraíba em relação a RCL



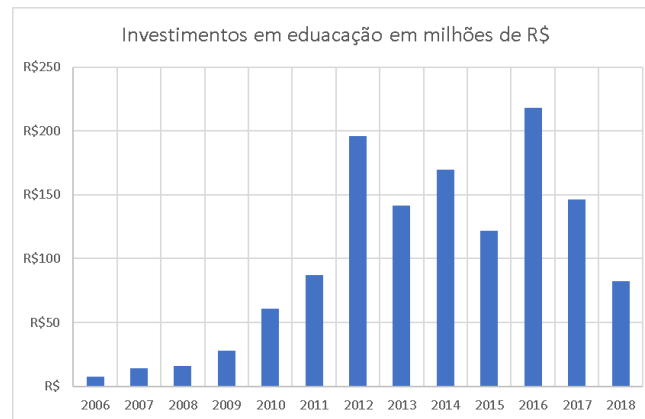
Fonte: SICONFI: RGF – anexo I.

Na contramão do cenário do atual, o estado da Paraíba vem mantendo uma certa estabilidade e controle quanto ao cumprimento da despesa com pessoal (49%), no entanto, se melhor observarmos, nos últimos três períodos em que ocorreram eleições para o governo do estado (2010, 2014 e 2018), a despesa com pessoal sempre apresentou um aumento em relação ao ano anterior, o que denota uma certa manobra com a máquina pública para angariar novos eleitores, mediante novas contratações e/ou revisão geral de salários de servidores públicos e conseqüentemente aumento da despesa com pessoal.

Não podemos nos esquecer que a LRF proíbe o aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao final de mandato do respectivo gestor.

Como podemos notar no Gráfico 2 – Investimentos em educação na Paraíba de 2006 a 2018, até o ano de 2009 o Poder Executivo paraibano realizava investimentos ínfimos se compararmos aos últimos anos, não chegava na casa dos 50 milhões de reais, sendo que nos últimos 06 anos, com exceção de 2018, os investimentos em educação ultrapassaram facilmente a casa dos 100 milhões de reais.

Gráfico 2 – Investimentos em educação na Paraíba de 2006 a 2018



Fonte: SIOPE: RREO – anexo X

Neste ponto, podemos visualizar graficamente a ascendência temporal dos investimentos em educação, tendo dois picos nos anos de 2012 e 2016, atingindo as cifras de mais de R\$ 196 milhões de reais e 217 milhões de reais respectivamente.

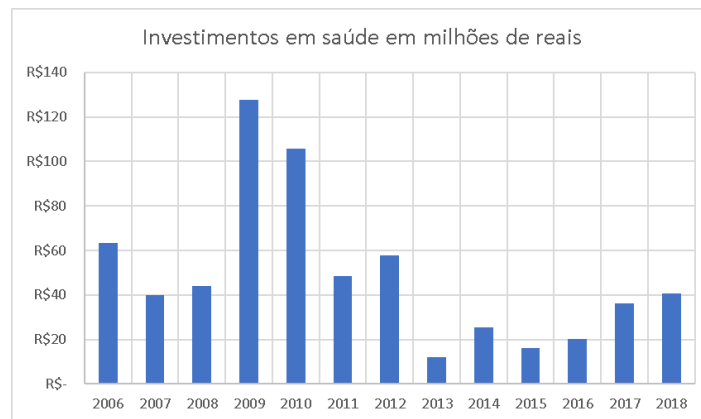
Em 2012 esse valor pode ter sido afetado em virtude de um reordenamento que ocorreu nas escolas do estado, uma vez que segundo notícia publicada à época, a Secretaria de Educação do Estado divulgou que além do reordenamento no primeiro trimestre daquele ano, estava previsto a entrega de 24 escolas, entre construídas e reformadas. Outras 27 deveriam ser entregues através de convênios com os municípios. Portanto, esse alto investimento nessa estruturação física, bem como os equipamentos que compunham as escolas pode ter afetado positivamente o saldo de investimentos nesses períodos.

No ano de 2016, mais de 60 escolas da rede estadual de ensino seriam reformadas e ampliadas, segundo informações do então secretário de Estado da Educação, Aléssio Trindade ao CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação, aumentando a oferta de vagas na rede estadual de ensino para 40 mil alunos, entre outros investimentos estavam aquisição de aparelhos de informática, laboratórios de robótica, laboratórios de matemática, software de

educação P3D e no transporte escolar, vislumbrando um forte investimento estrutural na área educacional.

Diferentemente da área da educação os investimentos em saúde se comportaram de modo descendente, pois ao observarmos o Gráfico 3 – Investimentos em saúde na Paraíba de 2006 a 2018, notamos que até o ano de 2012 o Executivo estadual sempre investiu mais de 40 milhões de reais na área da saúde, no entanto, após esse período as cifras nunca ultrapassara essa faixa de valor.

Gráfico 3 – Investimentos em saúde na Paraíba de 2006 a 2018



Fonte: SIOPE: RREO – anexo XVI

Portanto, os investimentos em saúde se mantiveram modestos nos últimos 08 anos, atingindo seu ápice entre os anos de 2009 e 2010, ultrapassando a casa dos R\$ 100 milhões de reais em cada exercício. Vale ressaltar que a legislação atual exige dos entes da federação um maior comprometimento de gasto em educação do que na área da saúde.

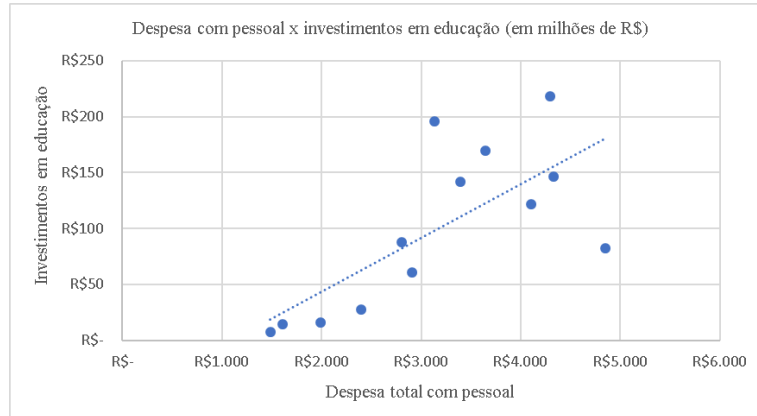
Diferentemente do campo da educação, essa pesquisa não encontrou fato relevante que pudesse explicar essas variações e picos nos investimentos em saúde.

Depois dessa análise superficial, buscou - se visualizar também graficamente uma possível relação simples entre as variáveis propostas ao modelo de regressão simples com a aplicação de um gráfico de dispersão.

Vejamos que no Gráfico 4 - relação despesa com pessoal x investimentos em educação na Paraíba de 2006 a 2018, ao propormos uma linha de tendência em meio a dispersão dos pontos no plano cartesiano, verificamos uma fraca correlação positiva em virtude dos pontos se apresentarem em sua grande maioria distantes da linha. Partindo dessa premissa podemos

inferir que a relação de proporção é fraca ou imprópria, característica indispensável para se conseguir uma relação linear.

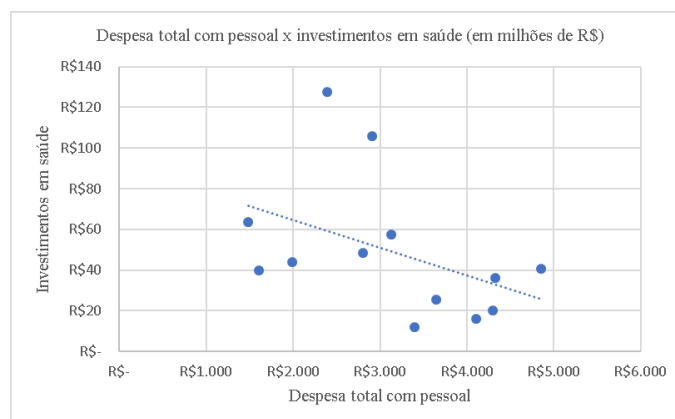
Gráfico 4 – Relação despesa com pessoal x investimentos em educação na Paraíba de 2006 a 2018



Fonte: dados da pesquisa

Em relação ao Gráfico 5 - relação despesa com pessoal x investimentos em saúde na Paraíba de 2006 a 2018, os pontos de dados marcados no gráfico de dispersão revelaria uma possível correlação negativa das variáveis submetidas, no entanto, observemos que os pontos se afastam bem mais da linha de tendência em comparação ao Gráfico 4, logo podendo-se inferir que a variabilidade dos investimentos em saúde não depende da despesa com pessoal.

Gráfico 5 – Relação despesa com pessoal x Investimentos em saúde na Paraíba de 2006 a 2018



Fonte: dados da pesquisa

A relação entre Despesa Total com Pessoal e os investimentos tanto em educação quanto em saúde despontaram uma tendência desses investimentos não sofrerem impacto em

relação a mudança no gasto com pessoal, podemos observar que nos dois casos os pontos de dados se afastam da linha de tendência inserida propositalmente sobre o gráfico.

No entanto, a certeza dessa tendência poderá ser analisada melhor com a aplicação dos dados nos modelos de regressão linear simples, os quais geraram os seguintes resultados:

Quadro 1 – Análise estatística despesa com pessoal x investimento em educação

RESUMO DOS RESULTADOS EDUCAÇÃO								
<i>Estatística de regressão</i>								
R múltiplo	0,720955							
R-Quadrado	0,519776							
R-quadrado ajustado	0,476119							
Erro padrão	52,22848							
Observações	13							
ANOVA								
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>			
Regressão	1	32477,28536	32477,28536	11,90597468	0,005423231			
Resíduo	11	30005,95487	2727,814079					
Total	12	62483,24023						
	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 95,0%</i>	<i>Superior 95,0%</i>
Interseção	-52,21271	46,18421257	-1,13053147	0,28229988	-153,8634722	49,43806078	-153,8634722	49,43806078
Variável investimentos	0,048036	0,013921533	3,45050354	0,005423231	0,017395212	0,078677388	0,017395212	0,078677388

Fonte: dados da pesquisa.

Quando da aplicabilidade do primeiro modelo de regressão linear simples obtivemos um **R – Quadrado** de (51,9776%), existindo uma péssima correlação, ou seja, cerca de 51% da variabilidade dos investimentos em educação pode ser descrita (ou explicada) pela variabilidade da despesa com pessoal e vice-versa. O restante (aproximadamente 49%) pode ser explicado por outros fatores não aplicados a variável investimentos, logo não existe relação entre as variáveis propostas, ou seja, outros fatores externos é que predominam quando da variação dos investimentos em educação, tais como um programa de governo, por exemplo.

No entanto, o **F de significação** dentro da **ANOVA** se mostrou abaixo de 0,05%, inferindo que a probabilidade de a correlação ter ocorrido ao acaso está descartada, porém corrobora que os investimentos em educação não são afetados pelos gastos com pessoal. Podemos sugerir que não há evidência estatística de relação.

Quadro 2 – Análise estatística despesa com pessoal x investimento em saúde

RESUMO DOS RESULTADOS SAÚDE	
<i>Estatística de regressão</i>	
R múltiplo	0,434896701
R-Quadrado	0,189135141
R-quadrado ajustado	0,115420154
Erro padrão	31,97722706
Observações	13

ANOVA					
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	1	2623,602491	2623,602491	2,56576238	0,137504082
Resíduo	11	11247,97356	1022,543051		
Total	12	13871,57605			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 95,0%</i>	<i>Superior 95,0%</i>
Interseção	92,022266	28,27658519	3,254362766	0,007675485	29,78592162	154,2586104	29,78592162	154,2586104
Variável investimentos	-0,013653019	0,00852355	-1,601799732	0,137504082	-0,032413225	0,005107187	-0,032413225	0,005107187

Fonte: dados da pesquisa.

Nesse segundo modelo de regressão linear simples tivemos uma alteração significativa nos índices estatísticos, no entanto, o que predominou foi a não evidência de relação estatística das variáveis despesa com pessoal x investimentos em saúde, uma vez que o **R-Quadrado** (18,9135%) ficou muito abaixo do percentual estimado para se inferir alguma relação. A dependência entre as duas variáveis se observou bastante fraca visto o **F de Significação** de apenas 13,7504%, divergindo do primeiro modelo proposto, apontado para uma independência bastante relevante entre as duas variáveis apresentadas, denotando que os investimentos em saúde, apesar de modestos, não sofrem influência quando da variação dos gastos com pessoal no estado da Paraíba.

Desta feita há de se investigar mais afundo o que está limitando um maior aporte de investimentos em saúde por parte do Poder Executivo paraibano, considerando que as despesas com pessoal em tese não prejudicam esses investimentos. Para contemplar podemos mencionar Medeiros *et al.* (2017), no seu estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009, quando buscou investigar se os limites para as despesas com pessoal impostos pela LRF era obstáculo à política do setor, conforme vinha sendo apontados pelos gestores municipais de saúde, impedindo a contratação de trabalhadores e a expansão dos sistemas de saúde, esse fato foi prontamente rechaçado na conclusão do seu estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral verificar a relação da despesa com pessoal e investimentos em saúde e educação à luz da LRF no estado da Paraíba no período

de 2006 a 2018. Tal propósito foi atingido com o auxílio de elaboração de referencial teórico e por meio de coleta de dados secundários. A amostra foi composta pelo índice DTP, bem como os valores empenhados na rubrica investimentos em saúde e educação no Poder Executivo Estadual.

O total de dispêndios com pessoal foi obtido mediante análise do RGF, por meio de levantamento de dados nos sites do SICONFI, os investimentos em educação e saúde foram visualizados no RREO acessado nos portais do SIOPE e SIOPS, respectivamente. Na tabulação dos dados, foi utilizado o Excel e para discutir os resultados investigados, aplicou-se a regressão linear simples.

De acordo com os resultados debatidos, ficou evidenciado que o Poder Executivo Paraibano extrapolou o limite legal de despesa com pessoal imposto pela LRF em seis oportunidades, quase metade do período investigado, principalmente em ano de eleição estadual, no entanto, esse índice permaneceu sempre bem próximo do que disciplina a LRF (no caso 49%), mostrando um certo controle na evolução dessa despesa.

Os investimentos na área da educação se mostraram bem mais vultoso do que na área da saúde, sendo que nos últimos cinco anos foi investido em média 5 vezes mais em educação do que em saúde, o que pode reforçar quando dito que não foi possível obter informações relevantes quando dos investimentos em saúde no estado.

Quando da aplicabilidade da regressão linear as variáveis utilizadas no modelo não demonstraram nenhuma relevância estatística, rechaçando prontamente que a despesa total com pessoal não interfere na relação dos investimentos em saúde e educação, ou seja, os valores oscilam independentemente deste gasto obrigatório, outros fatores externos devem explicar essa variação.

O estudo concluiu que a Paraíba segue na contramão do cenário atual quanto a crescente evolução da despesa com pessoal, ou seja, contrariando a literatura atual, foi possível também inferir que os investimentos nas áreas fruto deste estudo não foram prejudicados em decorrência da variação com os dispêndios obrigatórios com pessoal.

Portanto, no sentido oposto ao da fundamentação utilizada, os investimentos alocados tanto para saúde como educação no estado da Paraíba no período de 2006 e 2018, não foram impactados em decorrência do Poder Executivo estar com seu índice de despesa com pessoal sempre próximo ao que determina a LRF, ou seja, o propósito da Lei em limitar o gasto com pessoal em detrimento de um melhor aproveitamento quando da utilização de recursos públicos em outros dispêndios está surtindo efeito.

Neste contexto, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem o estudo dos investimentos aqui elencados, aplicando-se outras variáveis explicativas que possam estar afetando esses investimentos.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA FILHO, João Eudes. Contabilidade Pública. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BRASIL, Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 12/07/2019.
- BRASIL, Lei Complementar n.101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acessado em 01.07.2019.
- BRASIL, Lei Complementar Nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm> Acesso em: 12/07/2019.
- Cartilha Gestão Fiscal e Responsável. Cartilha sobre Lei de Responsabilidade Fiscal. publicado: 22/05/2015 15h01, última modificação: 02/10/2015 13h18. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>>. Acessado em 02.07.2019.
- CONFESSOR, Kliver F. Alves. *et al.* (2017). Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. XXIV Congresso Brasileiro de Custos – Florianópolis, SC, Brasil, 15 a 17 de novembro de 2017.
- COSTA, J., & SILVA, W. (2016). Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 14(2), 328-356.

CRUZ, A. F. *et al.* (2018). A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. *Revista de Administração Pública | Rio de Janeiro* 52(4):764-775, jul. - ago. 2018.

Educação confirma reordenamento de 192 escolas da Paraíba Disponível em: < <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/01/educacao-confirma-reordenamento-de-192-escolas-da-paraiba.html/>> acessado em 03.10.2019.

Governo da Paraíba investe em reforma e ampliação de escolas e na construção de novas unidades. Disponível em: < <http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/governo-da-paraiba-investe-em-reforma-e-ampliacao-de-escolas-e-na-construcao-de-novas-unidades/>> acessado em 03.10.2019.

Guia do Estudante. Brasil está em penúltimo lugar em ranking de qualidade na Educação. Disponível em: < <https://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/brasil-esta-em-penultimo-lugar-em-ranking-de-qualidade-na-educacao/>> acessado em 12.07.2019

LDB: Lei de diretrizes e bases da educação nacional. – 2. ed. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. 58 p.

MEDEIROS K.R. *et al.* (2017). Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.22 no.6 Rio de Janeiro - junho 2017.

NEDUZIAK, Luiz C. Ribeiro & CORREIA, Fernando Motta. (2017). Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. *Revista de Administração Pública | Rio de Janeiro* 51(4):616-632, jul. - ago. 2017.

Nota técnica FIRJAN abril-2019. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-situacao-fiscal-dos-estados.htm#pubAlign>>. Acessado em 03.07.2019.

Pesquisa CNI-IBOPE: retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014: fevereiro 2014 / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2014. 44 p. : il.

PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS ADVERTE AOS GESTORES QUE ORÇAMENTO NÃO PODER SER UMA PEÇA DE FICÇÃO. Disponível em <http://tce.pb.gov.br/noticias/presidente-do-tce-adverte-aos-gestores-que-orcamento-nao-poder-ser-uma-peca-de-ficcao/view>. Acessado em 15.07.2019.

RABELO, N., & RODRIGUES JÚNIOR, M. (2018). Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do Nordeste quanto aos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 16(1), 243.

Retratos da sociedade brasileira / Confederação Nacional da Indústria. Gerência Executiva de Pesquisa e Competitividade. Ano 7, n.41 – Brasília: CNI, 2018.

Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Disponível em < <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acessado em 12.07.2019.

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Disponível em https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope. Acessado em 12.07.2019.

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/repasses-financeiros/siops>> acessado em 12.07.2019.

TOLEDO JUNIOR, F. (2016). As Cautelas Fiscais para Criar Despesa Pública. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 12(2), 48-58.