

Decisões orçamentárias no enfrentamento à pandemia: alterações na agenda pública dos municípios brasileiros (2013 – 2020)

Budgetary decisions in confronting the pandemic: changes in the public agenda of Brazilian municipalities (2013 – 2020)

Lucas dos Santos Giacomel¹
Lidia Ten Cate²

RESUMO

Este trabalho objetiva identificar alterações na agenda pública municipal no primeiro ano da pandemia de Covid-19. Foram analisadas decisões orçamentárias no âmbito das despesas dos municípios brasileiros entre 2013 e 2020, com o uso de estatística descritiva, e avaliação da evolução e cálculo da proporção de subfunções de competência municipal. Ao comparar os resultados de 2020 com a série histórica, identificaram-se algumas rupturas no padrão de condução dos gastos públicos: enquanto subfunções de vigilância epidemiológica e infraestrutura urbana apresentaram expressivas elevações, gastos com Ensino Fundamental tiveram forte decréscimo. Por outro lado, algumas áreas sensíveis à gestão em saúde apresentaram poucas mudanças. O estudo ainda contribui para mapear características da agenda pública municipal, sinalizando áreas sensíveis a modificações orçamentárias em contextos de crise.

Palavras-chave: agenda pública; municípios; despesa pública; pandemia; orçamento público.

1 Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialista em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e mestrando em Políticas Públicas pela UFRGS. Atualmente, exerce o cargo de auditor público externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE – RS). E-mail: lucasgiacomel@yahoo.com.br

2 Graduada em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestranda em Políticas Públicas pela UFRGS. Atua como pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política (NUPERGS/UFRGS). E-mail: lidianicoletencate@gmail.com

ABSTRACT

This paper aims at identifying changes in the municipal public agenda in the first year of the Covid-19 pandemic. Budgetary decisions were analyzed within the scope of public expenditures of Brazilian municipalities between 2013 and 2020, using descriptive statistics, and evaluation of the evolution and calculation of the proportion of sub-functions of municipal competence. When comparing the 2020 results with the historical series, some ruptures in the pattern of public spending were identified: while epidemiological surveillance and urban infrastructure sub-functions showed significant increases, spending on Elementary Education had a strong decrease. On the other hand, some areas sensitive to health management had little changes. The study also contributes to mapping characteristics of the municipal public agenda, indicating areas sensitive to budgetary changes in crisis contexts.

Keywords: public agenda; municipalities; public expenditure; pandemic; public budget.

Recebido: 15-12-2021

Aprovado: 08-03-2022

1 INTRODUÇÃO

O orçamento é instrumento de gestão que pode ser estudado como *proxy* das decisões sobre políticas públicas. De acordo com Dye (1972), políticas públicas são um campo que se ocupa de compreender o que os governos escolhem ou não fazer. Dessa forma, as alterações nos padrões de gastos promovidas em 2020 apresentam a forma como a gestão buscou enfrentar a pandemia, tornando possível o entendimento sobre como a crise social, econômica e sanitária foi gerenciada pelo setor público. Considerando esse panorama, o estudo busca responder à questão: de que forma as decisões orçamentárias variaram nos municípios brasileiros durante o primeiro ano da pandemia?

Estudos distintos vêm abordando impactos do primeiro ano de pandemia em âmbito municipal sob perspectivas específicas; entre estas, elencam-se pesquisas sobre os impactos no financiamento da educação básica (ALVES *et al.*, 2020), análise da capacidade do sistema de saúde (SILVA *et al.*, 2020) e estratégias possíveis para combate à disseminação do vírus em seu estágio inicial (ITO; PONGELUPPE, 2020). Em âmbito nacional, Monteiro *et al.* (2021) identificaram modificações orçamentárias para subsidiar gastos em áreas, como auxílio de pessoas com maior vulnerabilidade, proteção do emprego e saúde pública, as quais totalizaram 4% do orçamento total da União. No entanto, pouco vem sendo explorado sobre os impactos iniciais nos orçamentos municipais e os efeitos do choque pandêmico nas alocações de recursos entre as diferentes possibilidades de gastos públicos.

O objetivo do presente estudo é identificar o comportamento da agenda pública durante o primeiro ano de enfrentamento à pandemia, investigando se houve prevalência da cultura incremental de condução das despesas públicas ou se ocorreram mudanças significativas no perfil de gastos municipais em 2020. Essa suposição se justifica pela caracterização da pandemia como um evento focalizador, representativo de ocasiões em que a priorização e a ação governamental seguem lógicas diferentes do processo usual de políticas públicas para definir suas ações (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021). Para essa avaliação, o presente estudo realiza um mapeamento das decisões na agenda pública no primeiro ano de enfrentamento à Covid-19 e as compara com a série histórica anterior de alterações no orçamento (2013-2019).

Justifica-se realizar essa análise, pois os orçamentos municipais foram alvo de desdobramentos institucionais devido à pandemia, e a compreensão da forma como isso os alterou é útil a diversos atores – gestores de políticas públicas, atores do controle externo e sociedade em geral – ao produzir conhecimento sobre como as administrações públicas municipais lidam com contextos de crises. Entre as principais alterações que afeta-

ram os orçamentos podem ser citados a declaração de estado de calamidade pública e o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. No primeiro caso, a declaração de calamidade, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000), prevê que o orçamento tenha margem de gestão ampliada, com flexibilização de prazos, metas e comprometimento de recursos que podem ser canalizados para a supressão da crise. O programa da União, por sua vez, destinou recursos fundo a fundo, além dos reservados rotineiramente para a saúde, para gestão da crise.

Considera-se, assim, que o contexto de pandemia propiciou fatores potenciais para que orçamentos municipais apresentassem reformulações, quebrando possíveis padrões de continuidade. Uma vez que o auxílio financeiro da União foi, em sua maior parte, direcionado para o orçamento discricionário e geral dos entes municipais – recursos livres –, a análise sobre como cada administração local atuou na organização de suas despesas ganha relevância. Isso porque foi necessário às administrações municipais não só executar os recursos repassados mas também gerir a pandemia dentro de seu território. Para avaliar o contexto exposto, a abordagem metodológica escolhida foi quantitativa, com uso de estatística descritiva, para análise de dados da base de informações da Secretaria Nacional do Tesouro e do portal Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Foram avaliadas nove subfunções, a saber: Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Assistência Comunitária (244), Atenção Básica (301), Assistência Hospitalar e Ambulatorial (303), Vigilância Sanitária (304), Vigilância Epidemiológica (305), Ensino Fundamental (361), Educação Infantil (365), Infraestrutura Urbana (451).

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução e da conclusão. Na parte inicial, recupera-se o contexto de estudos sobre agenda pública e como a atividade de orçamentação possui a capacidade de refletir as decisões governamentais. A segunda seção descreve a conjuntura em que os municípios se inseriram durante o enfrentamento

da crise, abordando as dimensões administrativa e financeira. As seções seguintes abordam, respectivamente, a metodologia, os resultados e sua discussão, além das considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Como referencial teórico para a investigação proposta nesta pesquisa, serão abordados elementos centrais sobre a literatura já desenvolvida no campo de políticas públicas que se ocupa da agenda pública, em específico os estudos que o fazem por meio das decisões orçamentárias.

2.1 AGENDA PÚBLICA: FLUXOS MÚLTIPLOS E EQUILÍBRIO PONTUADO

Estudar a agenda pública é buscar identificar de que forma um governo estabelece suas prioridades, incluindo atenção e recursos orçamentários, entre diversas questões que se projetam na sociedade (BAUMGARTNER; JONES, 2015). O destaque dessa etapa da formação de políticas públicas pode ser resumido na ponderação de Wilder (2017), que declara “onde e por quem a agenda é definida determina o processo da política que se desdobra” (tradução nossa).

De acordo com estudo de Brasil e Capella (2019), as pesquisas no campo de políticas públicas que se ocupam da agenda seguem se debruçando na identificação de mudanças na atenção dos governos em relação às políticas públicas durante longos períodos. Alguns modelos têm destaque nessa busca por explicar a formação da agenda governamental e como ocorre o processo decisório no âmbito da alocação de gastos e escolha de políticas entre diferentes alternativas. Entre eles, estão o Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995; ZAHARIADIS, 2003) e o Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

O Modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por Kingdon (1995),

desenvolve uma construção analítica para a compreensão sobre como os diferentes problemas concorrem ao longo da formação da agenda, merecendo atenção pelas unidades decisórias de governo, até se traduzirem em ação governamental concreta. De acordo com esse modelo, existem três fluxos a serem considerados para compreensão da agenda: i) o fluxo dos “problemas” (*problems*), em que as demandas da coletividade são avaliadas a partir de indutores, como a existência de indicadores, eventos focais e o processo de *feedback*³; ii) o fluxo das “políticas” (*policy*), quando as diversas alternativas para soluções dos problemas são confrontadas, avaliando a aceitação das comunidades locais e a existência de condições técnicas, formais e operacionais para tratamento das situações-problema; iii) e o fluxo da “política” (*polity*), no qual ocorrem as interações na arena política, em que se avalia o grau de disposição que os atores decisórios possuirão para adotar ações específicas para solução de determinados problemas⁴.

Apesar da descrição analítica isolada desses fluxos, a elaboração da agenda deve ser compreendida a partir da conexão entre essas três dimensões: será a partir do alinhamento da identificação dos problemas (*problems*), das soluções para o seu enfrentamento (*policy*) e da sua validação na arena política (*polity*) que a formatação da agenda decisória estará explicada. Segundo Kingdon (1995), tais conexões entre os fluxos representam “janelas de oportunidades”, definidas como momentos conjunturais extremamente favoráveis para o ingresso de novas políticas na agenda governamental.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), expande a capacidade explicativa do Modelo de Fluxos Múltiplos: enquanto o modelo de Kingdon esclarece a entrada de

3 De acordo com este modelo, os “indicadores” atuam para conferir magnitude e dimensão objetiva de algum problema; os “eventos focais” são situações que capturam rapidamente a atenção para alguma questão, por exemplo, crises e choques exógenos; e o “*feedback*” está relacionado aos retornos obtidos pela política.

4 O fluxo da “*polity*” pode receber influência de fatores, como o humor nacional, a atuação de grupos de interesse e as próprias preferências da equipe de governo.

temas na agenda, a TEP explica a mudança nas preferências da agenda decisória, além da continuidade nas decisões de políticas públicas. A TEP evidencia que o comportamento das políticas possui certo caráter dual, no qual perduram longos períodos de continuidade – com mudanças apenas marginais –, os quais são, em dado momento, interrompidos em processos de abruptas variações.

Nesse modelo, a estabilidade na política é decorrente de fatores, como a incapacidade dos atores em antever o impacto de suas decisões, a racionalidade limitada dos agentes públicos – tornando inviável aos gestores realizarem diagnósticos e avaliações completas a respeito de todas as alternativas possíveis –, a atuação de grupos conservadores e a existência de “monopólios da política” – definidos como núcleos em que a política é majoritariamente controlada por especialistas e grupos específicos.

Com o passar do tempo, nesse período de longa estabilidade, surgem novas formas de compreensão sobre antigos problemas, bem como aumentam as chances de novos temas ganharem relevância – movimento este que também acaba gerando pressão às instituições políticas para modificarem a sua forma de atuação. Ocorre que, devido à impossibilidade do sistema político em processar todas as demandas públicas, as discussões de determinadas questões acontecem apenas em subsistemas paralelos, distantes do núcleo decisório. No entanto, em determinados momentos essa dinâmica de processamento paralelo é interrompida de forma abrupta, ocorrendo a promoção de determinado tema à arena da macropolítica, onde ela terá maiores chances de ingresso efetivo na agenda de governo: isso porque, nesse espaço, o processamento das questões é realizado de forma serial, visto que cada alternativa é avaliada uma por vez, com maior discussão, pelos atores políticos decisórios, o que pode oportunizar a adoção de uma mudança de política.

Um dos vetores capazes de elevar uma questão ao processamento em série é a alteração na imagem de alguma política. Assim, conforme o *feedback* recebido pela política (positivo ou negativo), pode acontecer

uma atração maior ou menor interesse pelos atores. Caso a política receba um *feedback* positivo, ganhando espaços de discussão, os “empreendedores políticos” podem facilitar a sua ascensão ao sistema da macropolítica, permitindo, portanto, o seu ingresso na agenda pública.

Dessa forma, essas modificações abruptas nas políticas acabam interrompendo a lógica de revisões marginais, confrontando o *status quo* ou monopólios de política anteriormente estabelecidos. Esta é a pontuação retratada pelo modelo: momentos antecidos de longos períodos de estabilidade, representados por um rápido e abrupto período de mudança, que podem conduzir a agenda pública a outro patamar.

2.2 MODELOS DE DECISÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento público é instrumento institucionalizado de controle e gerenciamento dos recursos da coletividade. Pode ser compreendido como a ferramenta legal que expressa as decisões de uma equipe de governo em termos de oferta de bens e serviços – custeadas por recursos limitados – com vistas a satisfazer às inúmeras demandas da sociedade (GIACOMONI, 2018; PIRES, 2011).

A capacidade de expressão da agenda pública conferida ao orçamento justifica a sua importância para o campo da ciência política e de políticas públicas. Como processo, a orçamentação vem sendo estudada ao longo do tempo, uma vez que o fenômeno de expansão de gastos e do maior número de responsabilidades do Estado torna mais complexa a solução dos dilemas de escolhas sociais. Entre os modelos que buscam explicar como ocorrem as decisões no orçamento público, destacam-se o “racional-compreensivo” e o “incrementalismo”.

O modelo racional-compreensivo considera que as decisões orçamentárias são precedidas de uma ampla análise entre as diferentes alternativas de políticas. As escolhas são compreendidas como “racionais”, pois os agentes teriam capacidade de confrontar diversos cenários, elencar ganhos e perdas, ordenar preferências e decidir com base nessa avaliação.

De acordo com Peres e Santos (2018, p. 108):

[o] pressuposto desses modelos é que as decisões de alocação de recursos para diferentes programas (finalidades dos gastos) devem basear-se na maximização do retorno social de cada um deles, e devem ser passíveis, portanto, de comparações entre diferentes funções governamentais e/ou programas, com base em análises de tipo custo-benefício.

Processos de orçamentação relacionados à avaliação ampla de alternativas surgiram com maior ênfase no período pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente nos Estados Unidos, dando origem a sistemas como o *Planning Programming Budget System* – PPBS e Orçamento Base-Zero. Esses movimentos podem ser compreendidos, também, como movimentos de aprimoramentos ao próprio orçamento no setor público que, frente ao crescente aumento de informações e à complexificação dos serviços e áreas de atuação do Estado, deveriam superar o seu papel originário de controle e monitoramento de gastos, transformando-se em peça com finalidade cada vez mais gerencial e de planejamento.

O incrementalismo como modelo de decisão orçamentária fornece um contraponto a essa corrente: de forma crítica ao modelo racional, questiona a capacidade dos agentes em realizar amplas avaliações e múltiplas decisões fundamentadas, bem como a habilidade proceder com revisões constantes, com ponderação de prós e contras, nas mais variadas alternativas de políticas (LINDBLOM, 1959). Dessa forma, as decisões no orçamento ocorrem tendo como ponto de partida escolhas realizadas em momentos pretéritos, apresentando modificações apenas marginais entre um ano e outro. Portanto, o que melhor explica a alocação de recursos no período “t” é, justamente, o seu valor em “t-1” (DAVI; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966). Assim, conforme Bittencourt (2015, p. 67) “nesta equação, entram os valores da dotação no exercício anterior, o impacto da inflação sobre esses valores, e as variações exógenas na demanda pelos serviços custeados por cada dotação”.

A lógica incremental nas decisões orçamentárias está fortemente relacionada à capacidade cognitiva limitada dos atores e à inviabilidade de avaliar uma gama extensa de informações (LINDBLOM, 1959). Assim, o incrementalismo na orçamentação surge como uma alternativa que, apesar de não ser necessariamente ótima, demonstra-se adequada para minimizar efeitos negativos de potenciais conflitos decisórios entre os diversos atores: ao utilizar a base do valor aplicado no ano anterior como parâmetro para o orçamento seguinte, as unidades orçamentárias diminuem o campo de avaliações e de alternativas a serem ponderadas, gerando certo consenso e favorecendo continuidade na provisão de serviços (DAVI; DEMPS-TER; WILDAVSKY, 1966).

3 CONTEXTO EMPÍRICO

A crise sanitária provocada pela Covid-19 atingiu o Brasil de forma significativa, sendo o segundo país do mundo com maior número de mortes no ano de 2020. Tendo o primeiro caso sido confirmado em março de 2020, o que se seguiu no ano foi a coexistência de diversos enfrentamentos inéditos aos gestores públicos para lidar com o choque – sobretudo nas áreas social, econômica e sanitária. Alguns autores também afirmam ter ocorrido certo tensionamento entre os níveis federativos devido à falta de maior coordenação em âmbito federal para a gestão da pandemia (ABRUCIO *et al.*, 2020), o que pode ter elevado a importância da atuação dos entes subnacionais. Há, ainda, estudos que consideram a pandemia como um evento que, ao provocar aumento das demandas na saúde e exigir medidas de urgência, gerou conflito entre a política de austeridade fiscal e a necessidade de ampliar o orçamento da saúde (DA COSTA; CAMARGO, 2021). No âmbito municipal, o choque exógeno testou as capacidades desses entes em atuar em áreas necessárias para melhoria da qualidade de vida da população afetada, direta e indiretamente, pelo surto pandêmico. Alguns fatores que permearam esse contexto no país serão expostos em seguida.

3.1 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: ATUAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA

A Constituição Federal de 1988 sedimentou a relevância do Estado como ator central para a garantia de direitos mínimos e provisão de bens e serviços à coletividade. Consolidou-se um modelo de atuação cujas competências entre os entes da Federação – União, estados e municípios – ficaram distribuídas ora de forma exclusiva, ora de forma compartilhada.

Especificamente quanto aos municípios, foi conferido a estes um maior protagonismo na implementação de políticas públicas locais (SAMUELS; ABRUCIO, 2000). Para tanto, passaram a ser dotados de autonomia político-administrativa, com a competência para estruturar suas leis orgânicas, planos de cargos e salários, código tributário, estrutura administrativa, leis orçamentárias, entre outros fatores (ENAP, 2018).

Nesse conjunto de novos aparatos legais, tem destaque a tríade de peças orçamentárias Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, ao ter maior responsabilidade para estruturar as decisões de médio prazo (PPA), disciplinar sobre as diretrizes pelas quais o orçamento deve estar construído (LDO), bem como projetar o nível ótimo de alocação de gastos frente às capacidades arrecadatórias para cada exercício (LOA). Desse modo, os entes municipais revelaram-se verdadeiras unidades de planejamento, coordenação e transformação socioeconômica de sua localidade.

Em que pesem os instrumentos legais que homogeneízam as instituições municipais de gestão de políticas públicas, cabe destacar que fatores contextuais geram assimetrias relevantes entre o conjunto dos 5570 municípios no Brasil. Dentro desse contexto, um dos fatores mais relevantes é o porte populacional de cada ente. Essa característica altera desde o potencial da arrecadação própria até o tipo de estruturas necessárias no território para assistência e implementação de políticas sociais; assim, análises em âmbito municipal no Brasil necessitam considerar que essa

característica tem desdobramentos potenciais na administração, eleições e orçamentos desses entes (MARENCO, 2013).

Em paralelo à maior autonomia conferida nos anos posteriores à elaboração da última Carta Magna, as áreas de atuação do Poder Público municipal foram, na prática, ampliando-se, conforme destacado por Abrúcio Franzese (2007, p. 20):

[a] partir de um estudo das experiências semifinalistas participantes do Programa Gestão Pública e Cidadania nos anos de 1996 a 1999, Pinho e Santana (2002) observaram como recorrentes, em nível local, os seguintes setores de intervenção: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, projetos agrícolas. A variedade de áreas mencionadas demonstra a abrangência que passou a atingir a execução de políticas públicas pelas administrações municipais. Assuntos que antes eram tratados apenas em nível nacional, ou mesmo estadual, tornaram-se parte integrante da agenda de muitos municípios brasileiros.

A dimensão financeira também mereceu ênfase no contexto do choque pandêmico, uma vez que a existência efetiva de recursos financeiros – principalmente em ambiente de incertezas econômicas e fiscais – é condição relevante para a condução e a manutenção das políticas descentralizadas. O padrão histórico de dependência de grande parte dos municípios brasileiros aos recursos advindos da União, por meio dos repasses intergovernamentais, conduziu à necessidade de medidas que suprissem prováveis quedas abruptas na arrecadação do fisco municipal. Nesse contexto, meses após o surto do novo coronavírus, percebeu-se um conjunto de legislações produzido em âmbito federal, tendo como um de seus produtos a diminuição dos esperados efeitos negativos da pandemia na capacidade arrecadatória no curto e médio prazos dos entes subnacionais. Especificamente com relação ao impacto nas finanças dos municípios, destacam-se as seguintes medidas, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Ações da União com impacto direto nos municípios para enfrentamento da Covid-19

Item	Dimensão	Impacto financeiro	Observações
1) Lei Complementar nº 173/2020 (27/05/2020)			
Auxílio financeiro emergencial federativo	Aumento de receita	R\$ 23 bilhões	- R\$ 20 bilhões: recursos livres - R\$ 3 bilhões: saúde e assistência social
Suspensão de dívidas com a União	Diminuição de despesas	R\$ 2,7 bilhões	Os municípios do estado de SP possuem grande parte desse valor (R\$ 2,6 bi)
Possibilidades de aditamento contratual que suspenda os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020 para operações de crédito internas e externas	Diminuição de despesas	R\$ 4,8 bilhões	- R\$ 3,3 bilhões: renegociação com CEF e BNDES - R\$ 1,5 bilhão: renegociação com organismos multilaterais
Possibilidades de suspensão da contribuição patronal para entes com Regime Próprio de Previdência, mediante a aprovação de Legislativo local	Diminuição de despesas	Sem estimativa	Aplicável apenas aos municípios com Regime Próprio de Previdência
Vedação a aumentos de despesa de pessoal, criação de despesas obrigatórias e aumentos acima da inflação	Diminuição de despesas	R\$ 46,5 bilhões	Exceto para aumentos relacionados a ações ligadas à calamidade (até dezembro 2020) e para bônus e auxílios para profissionais da saúde e assistência social, se utilizados no enfrentamento da pandemia e durante a calamidade

Tabela 1 – Ações da União com impacto direto nos municípios para enfrentamento da Covid-19 (continuação)

Item	Dimensão	Impacto financeiro	Observações
2) Portaria Ministério da Saúde nº 1.666/2020 (01/07/2020)			
Auxílio financeiro destinado ao custeio das ações e serviços de saúde para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19	Aumento de receita	R\$ 11,3 bilhões	Áreas de aplicação permitidas: atenção primária e especializada, vigilância em saúde, assistência farmacêutica, aquisição de suprimentos, insumos e produtos hospitalares, custeio do procedimento de tratamento de infecção por Covid-19, protocolos assistenciais específicos para o enfrentamento à pandemia do coronavírus.
3) Medida Provisória nº 938/2020 (02/04/2020) e Lei nº 14.041/2020 (18/08/2020)			
Auxílio financeiro para recomposição de perdas do FPM em 2020, com base no ano de 2019	Aumento de receita	R\$ 16 bilhões (valor máximo, dividido entre estados e municípios)	Apoio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por meio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre 2019 e 2020 dos valores creditados a título do Fundo de Participação

Fonte: elaboração própria a partir do Ministério da Economia (2020).

Em termos de magnitude das medidas da União apresentadas na Tabela 1, o valor potencial de impacto financeiro de R\$ 104,33 bilhões – R\$ 50,33 bilhões de aumento de receita e R\$ 54,00 bilhões para redução de despesas – representou aos municípios um acréscimo nominal de 14,46% relativo aos valores empenhados em 2019⁵.

No entanto, para avaliação do enfrentamento à crise, o aporte de recursos aos municípios deve ser contextualizado junto com as medidas realizadas no âmbito do federalismo brasileiro e da coordenação entre os diferentes níveis de governo: conforme indicado por Abrúcio *et al.* (2020), o auxílio financeiro não foi acompanhado de maior integração entre os entes da federação quando da elaboração e execução de políticas para o combate à pandemia. Nas palavras dos autores (ABRUCIO *et al.*, 2020, p. 672):

⁵ Conforme dados do SICONFI, para os 5536 com informações disponíveis no exercício foram empenhados R\$ 721,46 bilhões.

[a] redução conjuntural do papel da União aumentou a descoordenação intergovernamental e a desigualdade entre estados e municípios. O conflito intergovernamental dificultou a tomada de decisões nacionais, como normas sobre isolamento social, distribuição de recursos e equipamentos médicos. Nessa situação, o Consórcio do Nordeste e estados como São Paulo e Maranhão tomaram decisões que geram competição horizontal e vertical por escassos insumos para o combate à COVID-19. Mesmo no que se refere a outras políticas, como a econômica e a educacional, não ocorreram articulações federativas para atuar contra a pandemia.

Exemplo das divergências ocorridas foram as discussões relacionadas aos efeitos práticos da Medida Provisória nº 926/2020, que estabelecia medidas diversas para combate à pandemia: a norma foi objeto de debate por sugerir, em tese, possíveis centralizações de ações na União para combate à disseminação do vírus. A partir da ADI 6.341, o Supremo Tribunal Federal (STF) posicionou-se reforçando que a referida MP não afastaria a autonomia e a responsabilidade dos estados e municípios para enfrentamento à disseminação do vírus, mantendo-se as competências previstas no arranjo constitucional brasileiro para cada ente federado.

Se, por um lado, eventos indicativos de baixa articulação entre os entes da Federação para combate à disseminação do vírus revelaram prática dissonante do modelo de federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988; por outro lado, evidenciou a importância administrativo-gerencial no enfrentamento da pandemia que os governos subnacionais possuíram em termos de tomada de decisão. No caso específico dos municípios, citam-se as seguintes medidas adotadas a partir do início da pandemia: suspensão das aulas na rede de ensino pública e privada, realização de campanhas de prevenção da Covid-19, proibição de eventos com grandes aglomerações, fiscalização de estabelecimentos comerciais, reorganização/suspensão do funcionamento do comércio, fortalecimento da vigilância epidemiológica e redes de atenção primária à saúde e reorganização/suspensão dos serviços não essenciais (IBOPE, 2020).

Os enfrentamentos inéditos apresentados aos gestores municipais construíram um cenário em que as decisões alocativas entre as diversas áreas possíveis de foco em políticas públicas ganharam complexidade. Por essa razão, assume relevância a investigação do padrão de comportamento dos orçamentos dos entes subnacionais e a identificação de quais foram as áreas de atuação efetivamente atendidas por eles.

4 METODOLOGIA

A presente pesquisa se constitui em um estudo exploratório, de caráter quantitativo, das informações sobre o comportamento das despesas municipais, que busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma as decisões orçamentárias variaram nos municípios brasileiros durante o primeiro ano da pandemia?

De acordo com Ramos (2013), uma utilidade dos métodos quantitativos é descrever características, realidades, contextos ou instituições. No caso aqui avaliado, há avaliação da relação entre o contexto do choque pandêmico e as características dos orçamentos municipais. A opção por uso de estatísticas descritivas e não inferenciais torna este um estudo não experimental. Uma vez situada a abordagem que será empregada no estudo exposto, a seguir são apresentadas as escolhas metodológicas que nortearam a operacionalização da pesquisa.

A pesquisa faz uso de informações dos orçamentos municipais extraídas da base de informações da Secretaria Nacional do Tesouro e do portal Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. A extração foi feita utilizando-se planilha eletrônica do Microsoft Office Excel® 2010. Posteriormente a isso, os dados foram importados para R Studio, interface de uso da linguagem R, no qual a estatística descritiva foi utilizada para resumir e descrever os dados.

As informações coletadas e analisadas se referem aos valores empenhados, visto que este é o primeiro estágio da execução da despesa or-

çamentária. De acordo com o MCASP, (2019, p. 98), o empenho é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Dessa forma, reflete, adequadamente, qual a decisão de gasto foi efetivamente realizada em cada exercício analisado.

Buscando maior detalhamento sobre as áreas de atuação de competência municipal, foram utilizadas as “subfunções” como recorte dentro dos orçamentos municipais. A partir dessa escolha metodológica, espera-se maior nível de especificação em relação à classificação por “função”. Essa opção nos leva a maior compreensão quanto às decisões alocativas realizadas a partir do choque exógeno decorrente da pandemia. Para a escolha das subfunções avaliadas, foram consideradas áreas de atuação cuja competência fosse de responsabilidade municipal e, portanto, detentoras de maior margem de gerenciamento pelo Poder Executivo a partir do cenário pandêmico. Adotado esse critério, foram selecionadas nove subfunções: Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Assistência Comunitária (244), Atenção Básica (301), Assistência Hospitalar e Ambulatorial (303), Vigilância Sanitária (304), Vigilância Epidemiológica (305), Ensino Fundamental (361), Educação Infantil (365), Infraestrutura Urbana (451).

O recorte geográfico utilizado é de todos os municípios brasileiros que dispunham de informações no período temporal de interesse, que compreendeu os anos de 2013 até 2020. A escolha desse período temporal busca contemplar duas gestões municipais concluídas (2013-2016 e 2017-2020), o que permite comparar resultados de 2020 àqueles verificados nos sete exercícios anteriores (2013-2019). Esse desenho de pesquisa possibilita controlar alterações no orçamento que sejam cíclicas e/ou decorrentes do último ano de mandato, uma vez que 2016 possui as mesmas características eleitorais de 2020 e está contido no conjunto analisado.

Ainda sobre o tratamento de dados, destaca-se que o critério para *outlier* aqui utilizado foram as variações que superaram vinte vezes o valor alocado no ano anterior. Adota-se a referência metodológica de Carvalho (2018), que estudou variações orçamentárias por “função” para o governo federal brasileiro e utilizou o percentual de 200% (2 vezes) como outlier. Adicionalmente, em Carvalho (2017, p. 47), quando realizado estudo para o Distrito Federal, abrangendo funções e subfunções, foi constatado que as variações médias das “subfunções” eram superiores em mais de 10 vezes àquelas verificadas no nível da “função”. Por essa razão, considerando que o presente estudo analisa as “subfunções” municipais, é admitido, como ponto de corte para definição dos *outliers*, o percentual de até 2000% (20 vezes). Esse recorte é experimental e pode trazer algumas limitações, mas, baseado na literatura vigente, entende-se como adequado para o presente trabalho.

As análises procedidas compreendem um passo a passo de: 1) consolidação das informações extraídas em um banco unificado; 2) correção dos valores pelo IPCA, a preços constantes de 2020; 3) cálculo da proporção que cada subfunção avaliada representou na receita total do município; 4) cálculo da variação da proporção entre os anos avaliados; 5) comparação das médias de variação das subfunções. 5.1) avaliação das subfunções por variação anual da despesa e 5.2) avaliação das subfunções conforme proporção do orçamento total.

O último tópico do parágrafo anterior é segmentado em duas linhas de análise devido à necessidade de se expor uma avaliação mais completa. A primeira apresenta o comportamento da despesa pública pela variação anual ao longo do tempo (análise horizontal) e a segunda apresenta as modificações anuais em termos de participação das subfunções no orçamento total (análise vertical). Isso porque os orçamentos municipais tiveram significativos ingressos de recursos no ano de pandemia e, portanto, gastos mais elevados devem ser contrapostos com a proporção em relação aos níveis gerais de dispêndio governamental.

Por fim, os achados foram sintetizados em tabelas expostas ao longo do texto. Destaca-se que, devido à diversidade existente entre os portes populacionais dos municípios brasileiros, todas as análises e comparações realizadas foram efetuadas considerando, também, o recorte populacional. Para melhor organização do trabalho, essas serão discutidas no corpo do texto e apresentadas de forma completa no Apêndice A.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para compreensão do comportamento da despesa pública municipal, inicialmente analisamos a variação das despesas totais empenhadas pelos municípios ao longo da série histórica escolhida. Assim, temos na Tabela 2:

Tabela 2 – Variação média anual da despesa empenhada total nos municípios (2014-2020)

	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
Média	9,59%	-6,24%	2,28%	1,87%	9,00%	3,75%	6,44%
Moda	2,55%	-9,64%	-6,00%	6,68%	-78,00%	9,87%	23,15%
Mediana	7,98%	-6,32%	1,57%	0,41%	7,22%	3,14%	5,40%
Mínimo	-79,75%	-83,14%	-97,61%	-94,61%	-77,94%	-98,76%	-96,80%
Máximo	582,10%	177,67%	839,86%	1723,18%	1714,93%	360,77%	890,07%
Variância	0,031	0,012	0,031	0,145	0,099	0,017	0,032
Assimetria	13,586	1,568	21,553	29,733	36,308	9,796	25,986
Curtose	368,452	26,362	955,165	1099,151	1743,240	219,083	1228,883
<i>N</i>	5120	5110	5376	5424	5502	5492	4859

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Cabe destaque o crescimento real das despesas municipais no ano de 2020: em que pese o comportamento de retração da atividade econômica nacional – queda do PIB de 4,1% –, houve aumento de 6,4% nas despesas empenhadas. Essa variação indica que os incentivos financeiros do Governo Federal em auxiliar as finanças municipais puderam contribuir na manutenção e no crescimento do nível de gastos desses entes sub-

nacionais em cenário de crise; situação não ocorrida em 2015, quando a variação do PIB também foi negativa.

A assimetria e curtose indicam que a distribuição dessas despesas empenhadas, na maior parte dos anos, não segue uma distribuição normal, pois ambas as métricas se distanciam de zero. Assim, pelos valores observados, não apenas o orçamento de 2018 – detentor das variações mais distantes de uma distribuição normal entre os anos avaliados – merece destaque, mas também o de 2020, o que permite inferir que a gestão da pandemia nos municípios não foi homogênea. As estatísticas descritivas apresentadas mostram, ainda, que municípios diferem entre si na magnitude dos orçamentos e também nas variações de um ano para o outro.

Tabela 3 – Variação média anual da despesa empenhada total nos municípios por faixa populacional (2014-2020)

	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
Até 5.000	10,10%	-7,99%	2,63%	1,84%	8,41%	2,34%	6,80%
5.001 até 10.000	9,29%	-7,04%	2,98%	0,48%	10,79%	3,01%	6,30%
10.001 até 20.000	9,54%	-6,29%	3,15%	2,04%	8,33%	3,69%	7,01%
20.001 até 50.000	9,62%	-4,71%	1,11%	3,13%	8,94%	5,34%	6,26%
50.001 até 100.000	10,05%	-4,80%	1,13%	4,16%	9,17%	5,08%	6,06%
100.001 até 200.000	9,15%	-3,63%	-0,19%	0,60%	8,14%	5,28%	4,25%
Mais de 200.000	7,39%	-2,91%	-0,07%	-1,24%	6,85%	5,51%	4,31%
Média geral	9,59%	-6,24%	2,28%	1,87%	9,00%	3,75%	6,44%

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Nota-se, na Tabela 3, que os municípios de menor porte são os que apresentaram, em praticamente todos os exercícios, variações mais expressivas, em ambos os sentidos: de retração e expansão. Tal padrão observado é esperado, haja vista que os valores modificados anualmente de dispêndio público – aumentos ou decréscimos – tendem a possuir maior impacto marginal em municípios cujos valores-base do orçamento são menores. No exercício de 2020, a variação positiva encontrada em todas as faixas populacionais indica que os incentivos financeiros da União para enfrentamento à crise alcançaram os municípios de todos os portes.

Esses dados inicialmente apresentados são uma importante contextualização ao que se busca, de fato, avaliar: a variação por qualificação de “subfunções”. A análise do orçamento como um todo limita uma avaliação mais precisa sobre a dinâmica da agenda pública dos municípios, já que, mesmo mantendo valores empenhados similares de um ano para o outro, a distribuição do montante entre as áreas da despesa pública e as preferências alocativas podem ter expressiva alteração.

Nas próximas subseções, o estudo das “subfunções” e a compreensão da agenda municipal serão pormenorizados; para tanto, serão utilizados dois recortes: no primeiro, será apurada a “variação anual da despesa” (subseção 5.1), que servirá para dimensionar a variação real, em termos financeiros, da subfunção em relação a ela mesma no exercício anterior; no segundo, será avaliada a série histórica, em termos de “proporção no orçamento” (subseção 5.2), que cada uma das subfunções selecionadas representa no total empenhado em cada ano nos municípios.

5.1 AVALIAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES POR VARIAÇÃO ANUAL DA DESPESA

A seguir, na Tabela 4, são apresentadas as variações reais médias das nove subfunções avaliadas. Por limitações de espaço, as estatísticas descritivas completas não serão expostas; podem, no entanto, ser consultadas com os pesquisadores. De início, destaca-se que as variações reais por subfunção ocorrem em maior proporção justamente nos anos em que ocorreu maior expansão de orçamentos, com destaque para os exercícios de 2014, 2018 e 2020 – anos com maiores variações anuais positivas.

Tabela 4 – Variação média anual da despesa empenhada por subfunção nos municípios (2014-2020)

	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
243 Assis. à Cri. e Adolesc.	32,83%	16,08%	20,92%	22,06%	51,97%	28,82%	13,14%
244 Assis. Comunitária	42,95%	5,65%	6,64%	5,65%	35,16%	10,00%	20,26%
301 Atenção Básica	25,48%	-2,88%	6,65%	6,22%	19,70%	6,53%	14,46%
302 Assist. Hospit. e Amb.	60,79%	15,57%	23,64%	24,03%	48,66%	21,69%	32,84%
304 Vig. Sanitária	91,87%	67,69%	60,41%	35,75%	69,54%	50,76%	59,30%
305 Vig. Epidemiológica	64,08%	39,60%	48,27%	16,23%	45,30%	39,69%	99,82%
361 Ensino Fundamental	6,29%	-3,39%	2,07%	1,36%	6,30%	4,20%	-8,50%
365 Educação Infantil	69,42%	29,19%	39,22%	28,77%	53,79%	35,74%	11,94%
451 Infraestrutura Urbana	111,87%	40,61%	76,84%	22,03%	121,64%	76,98%	151,10%

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Merece atenção a variação positiva, muito distante das outras observadas na série histórica, da Vigilância Epidemiológica (305) no ano de 2020. Essa é a subfunção na qual fica mais evidente que a pandemia representou uma ruptura e alterou seu orçamento. Além desta, merece destaque – pela sua retração – o gasto com Ensino Fundamental (361), que tem, na variação de 2020, sua mais acentuada diminuição, fruto também das medidas restritivas de circulação que levaram as escolas a terem aulas presenciais não autorizadas de março até o fim do ano de 2020.

As médias de incremento de gasto em Atenção Básica (301) e Assistência Hospitalar (302), duas subfunções fundamentais na saúde, não demonstram ser elevadas como o esperado para o atípico ano de 2020, visto que apresentaram variações maiores em outros períodos da série histórica. Ao analisar essa variação agregada pelo porte populacional, observou-se que, nas duas subfunções ligadas à assistência social, apesar de,

em geral, não haver variação significativa no ano de pandemia, nota-se que municípios acima de 100 mil habitantes usualmente já apresentavam maior incremento do que a média nacional e tiveram expansão da variação em 2020. Para municípios de até 5 mil habitantes, por outro lado, o gasto teve, em média, variação positiva nessas duas subfunções, mas abaixo da média nacional em 2020.

Analisando-se as subfunções típicas da área da saúde, nota-se que os municípios com porte populacional acima de 50 mil habitantes tiveram menor variação positiva em 2020 do que a média nacional. Nas subfunções relacionadas à vigilância, novamente as maiores variações se encontram nos municípios de até 20 mil habitantes: na Vigilância Epidemiológica (305), a variação do orçamento de 2020 é a maior da série histórica avaliada para todas as faixas populacionais, exceto as de municípios acima de 100 mil habitantes, corroborando com o comportamento esperado.

Para a subfunção Ensino Fundamental (361), a retração generalizada em todas as faixas populacionais é a regra, sendo a mais acentuada em todo o conjunto de subfunções da série histórica avaliada aqui. A única faixa populacional que não apresentou variação negativa no ano de 2020 foi para os municípios entre 100 e 200 mil habitantes.

Por sua vez, a Infraestrutura Urbana (451) teve destacado crescimento em 2020, notoriamente devido aos expressivos aumentos concentrados nos municípios de faixas populacionais de até 20 mil habitantes cujas variações foram superiores às da média dos demais municípios do país.

5.2 AVALIAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES CONFORME PROPORÇÃO DO ORÇAMENTO TOTAL

Os dados, a seguir, buscam evidenciar as proporções de cada subfunção no orçamento total dos entes municipais, permitindo a compreensão da sua relevância na agenda pública em cada ano e o seu comportamento ao longo da série histórica.

Tabela 5 – Participação (%) média das subfunções nos orçamentos municipais (2013-2020)

Subfunção	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
243 Assis. à Cri e Adolesc.	0,72%	0,66%	0,65%	0,65%	0,62%	0,64%	0,64%	0,61%
244 Assis. Comunitária	2,43%	2,55%	2,58%	2,52%	2,43%	2,55%	2,44%	2,50%
301 Atenção Básica	14,94%	14,86%	14,47%	14,48%	14,43%	14,50%	14,08%	14,77%
302 Assist. Hospit. e Amb.	7,55%	7,37%	7,26%	7,29%	7,39%	7,51%	7,27%	7,75%
304 Vig. Sanitária	0,33%	0,34%	0,36%	0,39%	0,35%	0,35%	0,35%	0,41%
305 Vig. Epidemiológica	0,49%	0,51%	0,56%	0,60%	0,55%	0,54%	0,56%	0,93%
361 Ensino Fundamental	25,36%	24,51%	24,62%	24,33%	24,38%	23,11%	22,73%	18,90%
365 Educação Infantil	3,85%	3,92%	4,16%	4,39%	4,43%	4,53%	4,71%	4,55%
451 Infraestrutura Urbana	3,38%	3,87%	3,58%	3,87%	2,89%	3,37%	3,59%	5,12%

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Na avaliação da participação das subfunções em relação ao total do orçamento, algumas tendências são corroboradas. Avaliando as médias das proporções dessas áreas específicas de atuação municipal, a cada ano, nota-se que, em 2020, há aumento significativo da proporção que a Vigilância Epidemiológica (305) ocupa no orçamento – maior na série histórica –, diminuição do Ensino Fundamental (361) – menor participação entre todos os anos avaliados – e aumento considerável do gasto com Infraestrutura Urbana (451) – maior proporção da série histórica.

As demais subfunções apresentam certa estabilidade na sua parcela dentro dos orçamentos, incluindo as subfunções tipicamente relacionadas à saúde e à assistência social, alinhando-se com os valores agregados analisados na variação real (Tabela 2). Novamente, para considerar os valores de proporção de forma mais aprofundada, estes foram desagregados por

porte populacional. Na assistência social, sobretudo na Assistência Comunitária (244) os municípios com até 10 mil habitantes gastam, proporcionalmente, mais do que a média nacional. Em relação a variações na linha temporal, essas apresentaram estabilidade.

Já os gastos relacionados à área da saúde mostram que municípios de até 50 mil habitantes gastam, em média, mais do que os demais em Atenção Básica (301). Para municípios de até 5 mil habitantes, a proporção gasta com essa subfunção, em 2020, é a maior da série histórica, sendo de 17,95%. O interessante é que a evolução dos gastos com Assistência Hospitalar é o contrário: municípios acima de 50 mil habitantes gastam, proporcionalmente, mais e, para o ano de 2020, todas as faixas acima de 50 mil têm a maior proporção da série histórica em Assistência Hospitalar e Ambulatorial (302).

Para Vigilância Sanitária (304), a proporção no orçamento total em 2020 não é a maior da série histórica apenas para municípios entre 100 e 200 mil. As maiores proporções de gasto foram identificadas nos municípios de 50 a 100 mil habitantes – sendo de 0,45% no ano pandêmico. Salienta-se, no entanto, que a magnitude desse aumento de proporção não é elevada como a da vigilância sanitária, que se comenta a seguir.

Na Vigilância Epidemiológica (305) – subfunção que apresentou maior aumento em 2020 –, esse incremento foi generalizado em todas as faixas populacionais. Municípios com mais de 200 mil habitantes foram os que, proporcionalmente, mais gastaram em todo o período. O que se identifica nesses dados das subfunções relacionadas à saúde é que as elevações de gasto e o aumento nas proporções foram relacionados a padrões anteriores. Em outras palavras, o orçamento foi incrementado, mas a tendência foi de que municípios que já gastavam mais com atenção básica aumentassem os gastos com essa subfunção, e não em saúde de forma geral.

Na área da educação, a diminuição no Ensino Fundamental (361) foi generalizada a todos os perfis populacionais, inclusive acentuando, de forma intensa e abrupta, uma tendência de redução na participação dessa sub-

função dos orçamentos municipais, verificada desde o primeiro ano da série.

A maior participação nos orçamentos municipais para a área de Infraestrutura Urbana (451), verificada no ano da pandemia, destaca-se. Os percentuais elevados (5,12%) superaram, de forma expressiva, a participação no ano eleitoral imediatamente anterior (2016 cuja participação foi de 3,87%), indicando que parte dos recursos repassados pela União aos municípios também foi aproveitada nessa área, tipicamente majorada em último ano de mandato. Assim, constata-se a manutenção da elevada preferência dos gestores municipais em realizar benfeitorias e obras públicas: sugere-se que essa prática foi possível de ser potencializada por conta de a grande parte dos recursos adicionais federais ingressados nos cofres municipais não terem vinculação para ações diretamente ao combate à disseminação do vírus e melhorias nas questões sanitárias e de saúde pública.

Para aprofundar a investigação quanto aos efeitos do choque exógeno em termos de diferenças na agenda pública municipal para cada subfunção em termos de participação no orçamento total, foram confrontadas as variâncias dos períodos – “antes” e “depois” da pandemia. Para tanto, a Tabela 6, a seguir, apresenta a variância ora não incluindo 2020 (*coluna a*), ora incluindo (*coluna b*).

Tabela 6 – Variância da proporção nos orçamentos entre 2013-2019 e 2013-2020, por subfunção

Subfunção	2013-2019 (a)	2013-2020 (b)
243 – Assis. à Criança e Adolesc.	0,0015	0,0015
244 – Assis. Comunitária	0,0069	0,0070
301 – Atenção Básica	0,1206	0,1245
302 – Assist. Hospit. e Amb.	0,0808	0,0865
304 – Vig. Sanitária	0,0021	0,0023
305 – Vig. Epidemiológica	0,0015	0,0036
361 – Ensino Fundamental	0,1611	0,1869
365 – Educação Infantil	0,0352	0,0347
451 – Infraestrutura Urbana	0,0628	0,0719

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Destacam-se as subfunções de Vigilância Epidemiológica (305), Ensino Fundamental (361) e Infraestrutura Urbana (451) como aquelas com maior alteração na proporção dos gastos totais municipais quando considerado o exercício de 2020: para essas, a linha do orçamento demonstra que o ano da pandemia gerou mudanças efetivas na agenda pública, com expressivo destaque ao acréscimo na subárea da vigilância epidemiológica – em aderência aos achados das tabelas anteriores. Adicionalmente, também se ressalta a baixa diferença entre as variâncias entre os períodos para as subfunções de Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Assistência Comunitária (244) e Educação Infantil (365), sinalizando menor influência do choque exógeno nos movimentos da agenda pública municipal.

5.3 PRINCIPAIS ACHADOS

Os resultados da pesquisa indicaram enquadramento das subfunções avaliadas em três padrões de comportamento na agenda: i) as que variaram de forma positiva no ano da pandemia – de forma abrupta ou moderada; ii) as que mantiveram estabilidade dentro do orçamento em todo o período; e iii) aquelas que sofreram redução abrupta a partir do choque exógeno. Confira na Tabela 7:

Tabela 7 – Resumo dos achados da pesquisa: alterações na agenda municipal em 2020 frente ao período 2013-2019

Comportamento da agenda municipal em 2020	Subfunções
Varição positiva	<p>Elevação abrupta: 305 – Vigilância Epidemiológica 451 – Infraestrutura Urbana</p> <p>Elevação moderada: 301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial</p>
Estabilidade	<p>243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária 304 – Vigilância Sanitária 365 – Educação infantil</p>
Varição negativa	<p>Queda abrupta: 361 – Ensino Fundamental</p>

Fonte: elaborada pelos autores (2021).

As subfunções que apresentaram variações frente ao choque podem sinalizar mudanças na agenda pública municipal. Diferentes abordagens podem explicar os crescimentos abruptos para as subfunções Vigilância Epidemiológica (305) e Infraestrutura Urbana (451). Enquanto as variações significativas na vigilância epidemiológica demonstram movimento de ingresso de tema na agenda pública, em aderência aos condicionantes expostos no modelo de Kingdon, provavelmente impulsionado pela existência de indicadores e de elevada atenção da sociedade quanto ao tema, o crescimento dos gastos com infraestrutura urbana guarda relação à tendência esperada de preferência de expansão de gastos em ano eleitoral com benfeitorias e obras públicas.

A variação negativa verificada a partir do choque exógeno esteve diretamente relacionada à área da educação, na subfunção Ensino Fundamental (361), com expressiva redução tanto em termos absolutos quanto reais. O principal fato gerador potencial dessa queda foi a diminuição de custos devido à suspensão de aulas. Além disto, a magnitude elevada na redução de gastos nessa subfunção, quando comparada ao movimento ocorrido na Educação Infantil (365), que não apresentou redução em termos reais, pode estar relacionada à preponderante participação que as despesas com pessoal – vencimentos e vantagens fixas e custeio previdenciário patronal – possuem na rede de Ensino Fundamental, a qual possui maior número de matrículas e servidores em atividade.

Ainda que com pequena magnitude, a Atenção Básica (301) e a Assistência Hospitalar e Ambulatorial (302) tiveram variação positiva em seus orçamentos no ano de 2020. A menor variação em 2020 entre essas subfunções não foi homogênea, sendo em municípios de pequeno porte a variação positiva mais comum. Para a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, no entanto, o mesmo movimento não ocorreu: municípios de maior porte expandiram o gasto, e municípios de pequeno porte tiveram períodos de estabilidade e até mesmo decréscimo.

As distintas direções de expansão de gasto observadas podem ser explicadas pela forma de organização do sistema de saúde brasileiro e a sua orientação regionalizada. Uma região de saúde é um agrupamento de municípios limítrofes que deveria responder a um mínimo de ações e serviços, considerando a imensa maioria de cidades de pequeno porte no país, conforme expõe o Decreto nº 7.508/11 do Ministério da Saúde. Por isso, muitas estruturas mais complexas estão centralizadas em municípios de maior porte. Da mesma forma, o aumento de gastos com a assistência hospitalar destaca a relevância no fornecimento de serviços de saúde de maior complexidade durante a pandemia.

Em outra linha, os maiores gastos dos municípios, de acordo com sua competência anterior em relação à saúde – Atenção Básica em municípios pequenos, e Hospitalar e Ambulatorial em municípios de grande porte –, podem estar relacionados a achados de Abrúcio *et al.* (2020), que abordam baixa coordenação federal nos primeiros meses de pandemia. Dado que a maioria dos recursos ingressou apenas no segundo semestre, diante do choque inicial, os municípios investiram seu orçamento em atividades principais que já realizavam.

Padrões de elevada estabilidade nas decisões orçamentárias foram observados na Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Assistência Comunitária (244), Vigilância Sanitária (304) e Educação Infantil (365). Para as subfunções relacionadas à assistência, poderia ser concebida certa expectativa prévia de alteração de gastos em uma pandemia, posto que a crise sanitária provocou, também, necessidade de auxílio a uma série de grupos da população. A falta de variação na agenda municipal, além de indicar menor atenção dos gestores municipais no enfrentamento direto do tema, pode estar ligada à política de assistência do governo federal – o Auxílio Emergencial –, isentando os prefeitos de mais iniciativas nesse sentido, no curto prazo. A subfunção de vigilância sanitária também chama atenção ao integrar esse grupo: apesar da elevação ocorrida no ano de 2020, a pandemia não demonstrou ser decisiva para o aumento na propor-

ção média em 2020. Uma possível explicação para tal comportamento é que recursos foram focalizados na expansão da vigilância epidemiológica, como exposto anteriormente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo exposto buscou identificar modificações na agenda municipal e preferências de gastos em contexto de choque exógeno, representado pela pandemia. Avaliou-se, empiricamente, como esse evento foi capaz de modificar, de diferentes formas, tendências consolidadas. Os achados contribuem para a literatura sobre orçamentos públicos e compreensão da agenda pública.

O comportamento da “vigilância epidemiológica” pode ser vinculado à Teoria dos Múltiplos Fluxos. Essa foi a subfunção representante da maior variação positiva no orçamento, sendo que a ascensão na agenda dessa despesa esteve associada à expressiva existência de evento focal, captador de atenção, cuja prioridade foi impulsionada pela ampla divulgação de indicadores a respeito do número de casos de contágio e de óbitos, configurando magnitude e *status* de crise e, ao fim, propiciando o seu rápido ingresso na agenda pública municipal.

Sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado, o início do choque pandêmico permitiu que os subsistemas de discussão relacionados às temáticas de saúde fossem alçados à macropolítica, o que os levou a ser alvo da discussão na agenda decisória. A discussão em plano macro leva a pressões em todas as esferas de governo: um exemplo é trazido pela nota técnica do Ipea (VIEIRA; BENEVIDES, 2020), que, no início da pandemia, traz como orientação ao Governo Federal a necessidade de ampliar os recursos destinados às ações e aos serviços de assistência à saúde e de vigilância em saúde. Nesse sentido, ainda que o debate gerado induzisse a gastos em uma série de áreas dentro da gestão da pandemia, o estudo identificou que municípios tiveram os aumentos mais significativos apenas na

subfunção “vigilância epidemiológica”. Enquanto isso, outras subfunções relacionadas ao mesmo debate macropolítico tiveram variações moderadas (“assistência hospitalar e ambulatorial”) ou estabilidade (“vigilância sanitária”). Assim, compreende-se essa focalização como indicativo da capacidade limitada dos gestores em lidar, nesse primeiro ano, com todos os problemas ocasionados pelo evento da pandemia e as demandas geradas pela discussão em plano ampliado que eventos focalizadores geram (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021). Nessa mesma linha, a diminuição na participação da Educação Fundamental no orçamento mostra como os recursos limitados, em meio a contextos de crise, levam a que algumas políticas sejam relegadas em detrimento de outras.

Por outro lado, com menor associação direta ao combate da crise pandêmica, o comportamento abrupto subfunção “infraestrutura urbana” demonstra outro padrão de alteração possível. Nesse caso, a maior capacidade explicativa dentro da conjuntura de aumento real de receitas ao município deixou nítido o quanto, além de combater o efeito inicial da crise, o dispêndio de recursos gerou certa margem de escolhas no gerenciamento do orçamento municipal, propiciando aos gestores manifestarem a sua preferência na agenda, também priorizando efeitos imediatistas e com potencial retorno político.

Apesar de destacar até aqui as alterações na agenda, uma das contribuições da pesquisa é a identificação de subfunções com maior estabilidade que, devido ao seu escopo, poderiam ter relação direta com a gestão da pandemia. Entre as nove subfunções analisadas, apenas duas apresentaram crescimento abrupto, enquanto seis tiveram estabilidade ou movimentos moderados: o fato de que, à exceção da subfunção 365, todas essas possuíam vínculos com a dimensão de saúde e assistência pública induz a crer que não houve direcionamento suficiente de avaliação e atenção governamental para elas, tampouco o enfrentamento de todas as variáveis e análises de cenário envolvendo o combate inicial da pandemia. Esse padrão evidencia, novamente, o quanto “unidades de atenção limitadas” são distribuídas para

análise e rearranjo da agenda pública, indicando maior caráter “incremental” do que “racional” nas escolhas promovidas no orçamento.

O presente estudo, ciente das limitações de escopo temporal e de escolha das subfunções, busca estimular que esses recortes possam ser ampliados em estudos futuros. Continuar a avaliação após o ano de 2021 permitirá explorar se as mudanças foram apenas reflexo do choque inicial ou se foram mudanças efetivas e duradouras na agenda municipal. Tendências de alteração no orçamento em nível federal também podem levar a desdobramentos na execução nos próximos anos e impactar municípios devido à conexão que a maior parte das políticas tem entre os entes. Outra inclusão benéfica, para estudos futuros, é a avaliação posterior de novas dimensões do orçamento, por exemplo o cumprimento dos limites mínimos de gastos estabelecidos pela Constituição e análise de conteúdo da estrutura programática de governo contemplada no orçamento dos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. v. 1.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ALVES, T.; FARENZENA, N.; SILVEIRA, A. A. D.; PINTO, J. M. R. Implicações da pandemia da Covid-19 para o financiamento da educação básica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 979-993, jul./ago. 2020.

BATISTA, M. Pandemia, política e políticas públicas: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da Covid-19. *In: Cadernos Adenauer XXI n. 4*. Participação e instituições democráticas no combate à pandemia Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dez. 2020.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. **Agenda and instability in American politics**. [S. l.]: The University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The politics of information: problem definition and the course of public policy in America**. Chicago: University Chicago Press, 2015.

BITTENCOURT, F. M. R. Instituições e teoria orçamentária: pontos para discussão econômica e gerencial. **Orçamento em Discussão n. 20**. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. T. Eventos focalizadores e a pandemia da Covid-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 644-661, maio/jun. 2021.

CARVALHO, D. I. de. **Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado**. 2017. 86 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CARVALHO, D. I. de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 1, p. 85-110, jan./mar. 2018.

DA COSTA, L. C.; CAMARGO, C. S. de. O financiamento da saúde em tempos de novo regime fiscal e pandemia de Covid-19. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 27, n. 3, p. 62-74, 2021.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, [s. l.], v. 60, n. 3, 1966.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

ENAP. **Políticas públicas e governo local**. Módulo 1: O município na federação brasileira. São Paulo: Curso EAD – programa ENAP a distância, 2018.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

IBOPE. Impactos da Covid-19 nos municípios. **Ibope Inteligência e Programa Cidades Sustentáveis**, 29 set. 2020. Disponível em: https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/pesquisa_PCS_Ibope/Impactos_e_acoes_Covid-19_nos_municipios.pdf. Acesso em: 18 maio 2021.

ITO, N. C.; PONGELUPPE, L. S. O surto da Covid-19 e as respostas da administração municipal: municifência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 782-838, jul./ago. 2020.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

LINDBLOM, C. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MARENCO, A. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 1-20, jun. 2013.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **LC 173/2020 – União, Estados e Municípios juntos**. Apresentação Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia sobre a transferência da segunda parcela de ajuda financeira para estados e municípios referente à Lei Complementar 173/2020. Julho, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/julho/lc173_coletiva-v3.pdf/view. Acesso em: 18 de maio de 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8. ed. Brasília: Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SINCOFI**. Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 30 abril de 2021.

MONTEIRO, J. J.; RENGEL, R.; ROSA, F. S. da; LUNKES, R. J.; HASKEL, A. P. Reflexos da Covid-19 no orçamento público do governo federal. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 97-116, jan./abr. 2021.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política. *In*: PIRES, V.; SATHLER, A. R. (org.). **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal: Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

PIRES, V. **Orçamento público**: abordagem tecnopolítica. São Paulo: UNESP: Cultura Acadêmica, 2011.

RAMOS, M. Métodos quantitativos e pesquisa em Ciências Sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. **Mediações**, Londrina, v. 8, n. 1, p. 55-65, 2013.

SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. The new politics of the governors: sub-national politics and the Brazilian transition to democracy. **Publius: The Journal of Federalism**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 43-62, 2000.

SILVA, G. A. B.; SARAIVA, E. V.; FERREIRA, G. J. S. N.; JUNIOR, R. M. P.; FERREIRA, L. F. Capacidade do sistema de saúde nos municípios do Rio de Janeiro: infraestrutura para enfrentar a Covid-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 578-594, jul./ago. 2020.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Nota técnica nº 61**. Gasto federal com vigilância em saúde na última década e necessidade de reforço do orçamento do Ministério da Saúde para enfrentamento à pandemia pelo Coronavírus. [Brasília]: Ipea: DISOC, 2020.

WILDER, M. Comparative public policy: origins, themes, new directions. **Policy Studies Journal**, [s. l.], v. 45, n. S1, maio 2017.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity and choice in public policy**: political decision making in modern democracies. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

APÊNDICE A – Variações orçamentárias médias das subfunções, anuais e por participação no orçamento, conforme faixa populacional

		Participação média das subfunções nos orçamentos municipais															
		243 – Assistência à Criança e ao Adolescente															
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total		0,72%	0,66%	0,65%	0,65%	0,62%	0,64%	0,64%	0,61%	0,80%	0,78%	0,80%	0,84%	0,83%	0,84%	0,84%	0,77%
até 5.000		0,81%	0,71%	0,70%	0,71%	0,69%	0,73%	0,74%	0,69%	0,70%	0,59%	0,59%	0,59%	0,55%	0,56%	0,57%	0,56%
10.001 até 20.000		0,63%	0,57%	0,53%	0,53%	0,48%	0,49%	0,50%	0,48%	0,56%	0,51%	0,51%	0,48%	0,43%	0,43%	0,41%	0,38%
20.001 até 50.000		0,51%	0,44%	0,40%	0,39%	0,40%	0,34%	0,34%	0,31%	1,01%	0,96%	0,94%	0,91%	0,91%	0,93%	0,90%	0,97%
50.001 até 100.000																	
100.001 até 200.000																	
mais de 200.000																	
		244 – Assistência Comunitária															
Total		2,43%	2,55%	2,58%	2,52%	2,43%	2,51%	2,44%	2,50%	3,24%	3,43%	3,52%	3,48%	3,40%	3,44%	3,37%	3,22%
até 5.000		2,61%	2,78%	2,76%	2,69%	2,63%	2,71%	2,66%	2,72%	2,25%	2,30%	2,31%	2,22%	2,16%	2,31%	2,21%	2,32%
5.001 até 10.000		2,04%	2,14%	2,18%	2,10%	1,94%	2,02%	1,93%	2,07%	1,62%	1,72%	1,71%	1,68%	1,60%	1,64%	1,61%	1,73%
10.001 até 20.000		1,52%	1,69%	1,71%	1,65%	1,52%	1,59%	1,56%	1,74%	1,78%	1,91%	1,83%	1,78%	1,79%	1,87%	1,87%	2,12%
20.001 até 50.000																	
50.001 até 100.000																	
100.001 até 200.000																	
mais de 200.000																	
		301 – Atenção Básica															
Total		14,94%	14,86%	14,47%	14,48%	14,43%	14,50%	14,08%	14,77%	17,22%	17,35%	17,06%	17,11%	17,60%	17,87%	17,14%	17,95%
até 5.000		16,48%	16,67%	16,05%	16,48%	16,38%	16,73%	16,18%	17,18%	15,11%	14,92%	14,44%	14,52%	14,29%	14,46%	14,12%	14,86%
5.001 até 10.000		13,37%	13,22%	12,78%	12,39%	12,19%	11,83%	11,69%	12,18%	11,13%	10,96%	10,73%	10,20%	10,26%	9,70%	9,53%	9,63%
10.001 até 20.000		10,11%	9,62%	9,13%	8,87%	8,61%	8,38%	7,72%	8,28%	9,09%	7,94%	7,95%	7,79%	7,88%	7,54%	7,34%	7,59%
20.001 até 50.000																	
50.001 até 100.000																	
100.001 até 200.000																	
mais de 200.000																	

		Variação média anual da despesa empenhada															
		243 – Assistência à Criança e ao Adolescente															
		13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20		
Total		32,83%	16,08%	20,92%	22,06%	51,97%	28,82%	13,14%	31,35%	12,49%	23,69%	19,40%	32,23%	14,97%	9,50%		
até 5.000		26,30%	11,34%	23,18%	25,07%	58,07%	28,12%	14,25%	29,14%	21,39%	20,90%	26,89%	50,02%	34,82%	14,33%		
5.001 até 10.000		45,15%	21,67%	16,27%	18,52%	72,83%	32,40%	14,41%	43,22%	3,66%	14,91%	21,35%	52,94%	37,63%	7,85%		
10.001 até 20.000		33,39%	12,27%	44,05%	27,32%	49,36%	26,53%	23,70%	10,46%	23,87%	6,04%	3,67%	23,35%	44,47%	15,18%		
20.001 até 50.000																	
50.001 até 100.000																	
100.001 até 200.000																	
mais de 200.000																	
		244 – Assistência Comunitária															
Total		42,95%	5,65%	6,64%	5,65%	35,16%	10,00%	20,26%	35,49%	0,99%	7,10%	5,60%	22,06%	8,19%	11,10%		
até 5.000		43,08%	7,65%	7,09%	8,57%	34,55%	8,82%	19,11%	43,85%	7,20%	10,28%	9,34%	40,51%	10,18%	22,95%		
5.001 até 10.000		48,19%	10,01%	2,45%	0,97%	38,78%	11,50%	22,48%	50,01%	2,55%	3,98%	1,21%	40,51%	14,09%	26,41%		
10.001 até 20.000		35,22%	-1,09%	3,36%	-0,69%	60,70%	8,13%	40,20%	47,26%	-2,20%	6,86%	2,29%	32,14%	14,09%	29,28%		
20.001 até 50.000																	
50.001 até 100.000																	
100.001 até 200.000																	
mais de 200.000																	
		301 – Atenção Básica															
Total		25,48%	-2,88%	6,65%	6,22%	19,70%	6,53%	14,46%	27,76%	-5,51%	7,89%	10,67%	21,70%	2,90%	14,85%		
até 5.000		24,63%	-6,92%	11,24%	2,84%	20,20%	2,47%	15,16%	24,81%	1,26%	6,42%	7,38%	20,29%	4,80%	16,23%		
5.001 até 10.000		26,53%	-3,99%	2,14%	4,81%	15,59%	9,92%	14,15%	26,86%	1,96%	4,07%	7,00%	19,84%	14,19%	8,40%		
10.001 até 20.000		21,11%	-3,40%	5,72%	-2,30%	17,35%	4,40%	12,79%	14,85%	10,06%	1,85%	4,05%	26,70%	41,45%	9,43%		
20.001 até 50.000																	
50.001 até 100.000																	
100.001 até 200.000																	
mais de 200.000																	

Participação média das subfunções nos orçamentos municipais												
302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2013	2014	2015
Total	7,55%	7,37%	7,26%	7,29%	7,39%	7,51%	7,27%	7,75%		0,33%	0,34%	0,36%
até 5.000	6,47%	5,91%	5,66%	5,68%	5,59%	5,46%	5,16%	5,04%		0,28%	0,31%	0,35%
5.001 até 10.000	6,42%	6,06%	5,70%	5,67%	5,80%	5,85%	5,55%	5,81%		0,30%	0,37%	0,35%
10.001 até 20.000	7,08%	6,85%	6,90%	6,89%	7,07%	7,25%	6,89%	7,38%		0,35%	0,29%	0,32%
20.001 até 50.000	7,74%	7,72%	7,75%	7,85%	7,90%	8,40%	8,26%	9,06%		0,31%	0,33%	0,35%
50.001 até 100.000	10,29%	10,46%	10,51%	10,91%	10,86%	11,20%	11,06%	12,16%		0,32%	0,32%	0,35%
100.001 até 200.000	10,56%	11,57%	11,71%	11,58%	12,00%	11,60%	11,70%	12,61%		0,36%	0,31%	0,30%
mais de 200.000	12,24%	13,09%	12,89%	12,59%	13,03%	13,17%	13,80%	14,71%		0,72%	0,76%	0,76%
304 – Vigilância Sanitária												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2013	2014	2015
Total	0,33%	0,34%	0,36%	0,39%	0,35%	0,35%	0,35%	0,41%		0,31%	0,29%	0,32%
até 5.000	0,28%	0,31%	0,35%	0,38%	0,33%	0,33%	0,31%	0,36%		0,32%	0,32%	0,35%
5.001 até 10.000	0,30%	0,37%	0,35%	0,37%	0,37%	0,34%	0,34%	0,43%		0,35%	0,29%	0,32%
10.001 até 20.000	0,35%	0,29%	0,32%	0,35%	0,31%	0,32%	0,34%	0,38%		0,31%	0,33%	0,35%
20.001 até 50.000	0,31%	0,33%	0,35%	0,41%	0,34%	0,33%	0,35%	0,40%		0,32%	0,32%	0,35%
50.001 até 100.000	0,32%	0,32%	0,35%	0,36%	0,35%	0,35%	0,36%	0,45%		0,36%	0,31%	0,30%
100.001 até 200.000	0,36%	0,31%	0,30%	0,32%	0,33%	0,34%	0,35%	0,31%		0,72%	0,76%	0,76%
mais de 200.000	0,72%	0,76%	0,76%	0,74%	0,75%	0,82%	0,82%	0,86%		305 – Vigilância Epidemiológica		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2013	2014	2015
Total	0,49%	0,51%	0,56%	0,60%	0,55%	0,54%	0,56%	0,93%		0,49%	0,49%	0,51%
até 5.000	0,34%	0,37%	0,44%	0,49%	0,42%	0,43%	0,42%	0,81%		0,34%	0,37%	0,44%
5.001 até 10.000	0,43%	0,45%	0,51%	0,57%	0,50%	0,46%	0,51%	0,92%		0,43%	0,45%	0,51%
10.001 até 20.000	0,49%	0,51%	0,55%	0,57%	0,54%	0,52%	0,55%	0,98%		0,49%	0,51%	0,55%
20.001 até 50.000	0,54%	0,55%	0,60%	0,64%	0,60%	0,58%	0,61%	0,95%		0,54%	0,55%	0,60%
50.001 até 100.000	0,60%	0,61%	0,61%	0,67%	0,64%	0,62%	0,63%	0,95%		0,60%	0,61%	0,61%
100.001 até 200.000	0,63%	0,71%	0,71%	0,72%	0,69%	0,66%	0,69%	0,82%		0,63%	0,71%	0,71%
mais de 200.000	0,97%	1,11%	1,14%	1,14%	1,10%	1,21%	1,13%	1,30%		0,97%	1,11%	1,14%

Variação média anual da despesa empenhada												
302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20		13-14	14-15	15-16	16-17
Total	25,48%	-2,88%	6,65%	6,22%	19,70%	6,53%	14,46%		91,87%	67,69%	60,41%	35,75%
até 5.000	75,66%	21,34%	31,55%	25,45%	52,97%	26,05%	32,19%		104,31%	89,14%	76,55%	39,01%
5.001 até 10.000	68,99%	20,28%	24,90%	32,61%	65,00%	26,31%	33,32%		96,48%	82,78%	63,62%	32,71%
10.001 até 20.000	62,08%	16,21%	25,37%	27,08%	45,93%	19,22%	44,49%		96,05%	71,21%	57,12%	38,79%
20.001 até 50.000	57,21%	12,50%	23,48%	21,71%	46,29%	21,82%	28,96%		77,23%	46,68%	63,09%	38,91%
50.001 até 100.000	40,51%	7,44%	13,36%	6,40%	41,00%	13,69%	19,97%		73,39%	35,91%	45,25%	34,96%
100.001 até 200.000	37,54%	10,18%	7,05%	22,36%	11,92%	10,51%	19,90%		65,53%	43,47%	22,38%	22,82%
mais de 200.000	34,68%	-0,64%	3,67%	2,64%	25,61%	17,23%	16,57%		122,33%	47,02%	18,16%	10,84%
304 – Vigilância Sanitária												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20		13-14	14-15	15-16	16-17
Total	91,87%	67,69%	60,41%	35,75%	69,54%	50,76%	59,30%		91,87%	67,69%	60,41%	35,75%
até 5.000	104,31%	89,14%	76,55%	39,01%	68,50%	51,82%	71,64%		96,48%	82,78%	63,62%	32,71%
5.001 até 10.000	96,48%	82,78%	63,62%	32,71%	76,24%	47,59%	62,97%		96,05%	71,21%	57,12%	38,79%
10.001 até 20.000	96,05%	71,21%	57,12%	38,79%	69,02%	55,96%	66,56%		77,23%	46,68%	63,09%	38,91%
20.001 até 50.000	77,23%	46,68%	63,09%	38,91%	72,15%	50,74%	56,44%		73,39%	35,91%	45,25%	34,96%
50.001 até 100.000	73,39%	35,91%	45,25%	34,96%	53,39%	39,67%	35,61%		65,53%	43,47%	22,38%	22,82%
100.001 até 200.000	65,53%	43,47%	22,38%	22,82%	61,31%	60,64%	31,06%		122,33%	47,02%	18,16%	10,84%
mais de 200.000	122,33%	47,02%	18,16%	10,84%	69,90%	42,24%	10,50%		305 – Vigilância Epidemiológica			
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20		13-14	14-15	15-16	16-17
Total	64,08%	39,60%	48,27%	16,23%	45,30%	39,69%	99,82%		64,08%	39,60%	48,27%	16,23%
até 5.000	70,58%	58,48%	71,66%	22,83%	73,60%	35,91%	128,86%		70,58%	58,48%	71,66%	22,83%
5.001 até 10.000	67,23%	42,24%	60,55%	15,87%	34,72%	48,76%	106,78%		69,57%	40,35%	44,78%	22,56%
10.001 até 20.000	69,57%	40,35%	44,78%	22,56%	40,64%	37,92%	106,36%		49,60%	32,06%	31,17%	11,06%
20.001 até 50.000	49,60%	32,06%	31,17%	11,06%	35,73%	37,49%	92,42%		61,85%	23,02%	39,85%	11,62%
50.001 até 100.000	61,85%	23,02%	39,85%	11,62%	44,62%	24,84%	75,48%		58,95%	26,55%	15,95%	2,01%
100.001 até 200.000	58,95%	26,55%	15,95%	2,01%	49,80%	80,40%	33,62%		69,52%	12,26%	18,69%	-3,04%
mais de 200.000	69,52%	12,26%	18,69%	-3,04%	42,97%	21,12%	33,81%					

Participação média das subfunções nos orçamentos municipais												
361 – Ensino Fundamental												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2013	2014	2015
Total	25,36%	24,51%	24,62%	24,33%	24,38%	23,11%	22,73%	18,90%		3,85%	3,92%	4,16%
até 5.000	20,43%	20,02%	20,18%	19,77%	19,63%	18,66%	18,33%	15,13%		3,06%	3,20%	3,44%
5.001 até 10.000	25,82%	25,09%	25,04%	24,65%	24,69%	23,39%	23,11%	19,23%		3,59%	3,70%	4,01%
10.001 até 20.000	28,43%	27,28%	27,69%	27,58%	27,25%	25,67%	25,28%	20,89%		3,71%	3,87%	4,09%
20.001 até 50.000	28,61%	27,47%	27,44%	27,28%	27,60%	26,30%	25,77%	21,58%		4,25%	4,15%	4,43%
50.001 até 100.000	25,39%	24,52%	24,67%	24,41%	24,79%	23,29%	22,83%	19,43%		4,91%	4,82%	4,99%
100.001 até 200.000	21,56%	20,77%	21,21%	20,68%	21,12%	19,93%	19,47%	16,07%		5,27%	5,36%	5,58%
mais de 200.000	17,21%	15,43%	15,59%	15,41%	15,67%	15,19%	15,13%	13,62%		5,95%	6,09%	6,32%
365 – Educação Infantil												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2013	2014	2015
Total	3,85%	3,92%	4,16%	4,39%	4,43%	4,53%	4,71%	4,55%		3,85%	3,92%	4,16%
até 5.000	3,06%	3,20%	3,44%	3,62%	3,68%	3,74%	3,96%	3,87%		3,06%	3,20%	3,44%
5.001 até 10.000	3,59%	3,70%	4,01%	4,31%	4,24%	4,41%	4,54%	4,29%		3,59%	3,70%	4,01%
10.001 até 20.000	3,71%	3,87%	4,09%	4,24%	4,37%	4,48%	4,67%	4,57%		3,71%	3,87%	4,09%
20.001 até 50.000	4,25%	4,15%	4,43%	4,73%	4,68%	4,82%	4,99%	4,89%		4,25%	4,15%	4,43%
50.001 até 100.000	4,91%	4,82%	4,99%	5,27%	5,42%	5,46%	5,61%	5,25%		4,91%	4,82%	4,99%
100.001 até 200.000	5,27%	5,36%	5,58%	5,68%	5,94%	5,69%	6,08%	5,80%		5,27%	5,36%	5,58%
mais de 200.000	5,95%	6,09%	6,32%	6,32%	6,46%	6,51%	6,57%	6,36%		5,95%	6,09%	6,32%
451 – Infraestrutura Urbana												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2013	2014	2015
Total	3,38%	3,87%	3,58%	3,87%	2,89%	3,37%	3,59%	5,12%		3,38%	3,87%	3,58%
até 5.000	3,24%	3,72%	3,54%	3,89%	3,02%	3,34%	3,55%	5,21%		3,24%	3,72%	3,54%
5.001 até 10.000	3,29%	3,76%	3,63%	4,01%	2,93%	3,42%	3,55%	5,15%		3,29%	3,76%	3,63%
10.001 até 20.000	3,54%	4,02%	3,55%	3,96%	3,00%	3,50%	3,62%	5,20%		3,54%	4,02%	3,55%
20.001 até 50.000	3,11%	3,72%	3,46%	3,56%	2,62%	3,09%	3,33%	4,74%		3,11%	3,72%	3,46%
50.001 até 100.000	3,36%	3,85%	3,34%	3,40%	2,46%	3,14%	3,54%	4,95%		3,36%	3,85%	3,34%
100.001 até 200.000	3,58%	4,05%	3,84%	4,02%	2,80%	3,80%	4,27%	5,29%		3,58%	4,05%	3,84%
mais de 200.000	4,86%	5,09%	4,85%	4,93%	3,79%	4,30%	4,84%	6,24%		4,86%	5,09%	4,85%

Variação média anual da despesa empenhada												
361 – Ensino Fundamental												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20		13-14	14-15	15-16	16-17
Total	6,29%	-3,39%	2,07%	1,36%	6,30%	4,20%	-8,50%		6,29%	-3,39%	2,07%	1,36%
até 5.000	8,35%	-4,28%	1,33%	1,91%	5,41%	0,65%	-10,87%		8,35%	-4,28%	1,33%	1,91%
5.001 até 10.000	7,48%	-3,77%	2,85%	0,68%	3,88%	3,32%	-10,08%		7,48%	-3,77%	2,85%	0,68%
10.001 até 20.000	5,65%	-3,58%	3,12%	1,04%	3,70%	5,00%	-9,00%		5,65%	-3,58%	3,12%	1,04%
20.001 até 50.000	5,19%	-2,57%	2,23%	2,20%	9,22%	4,76%	-7,18%		5,19%	-2,57%	2,23%	2,20%
50.001 até 100.000	4,40%	-1,82%	1,54%	1,14%	11,62%	7,75%	-6,74%		4,40%	-1,82%	1,54%	1,14%
100.001 até 200.000	5,94%	-2,76%	-2,73%	-0,73%	9,90%	5,13%	9,87%		5,94%	-2,76%	-2,73%	-0,73%
mais de 200.000	-0,67%	-1,66%	-1,49%	1,69%	12,20%	19,56%	-6,44%		-0,67%	-1,66%	-1,49%	1,69%
365 – Educação Infantil												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20		13-14	14-15	15-16	16-17
Total	69,42%	29,19%	39,22%	28,77%	53,79%	35,74%	11,94%		69,42%	29,19%	39,22%	28,77%
até 5.000	71,97%	32,43%	39,45%	27,68%	42,78%	46,36%	11,18%		71,97%	32,43%	39,45%	27,68%
5.001 até 10.000	76,62%	32,70%	43,98%	36,31%	54,45%	24,08%	12,41%		76,62%	32,70%	43,98%	36,31%
10.001 até 20.000	72,14%	31,53%	45,85%	35,43%	60,17%	38,99%	14,67%		72,14%	31,53%	45,85%	35,43%
20.001 até 50.000	68,98%	29,30%	36,01%	23,79%	58,42%	37,99%	10,21%		68,98%	29,30%	36,01%	23,79%
50.001 até 100.000	74,35%	13,06%	34,66%	17,92%	67,96%	20,34%	6,51%		74,35%	13,06%	34,66%	17,92%
100.001 até 200.000	18,19%	9,83%	10,22%	13,33%	42,79%	47,09%	14,41%		18,19%	9,83%	10,22%	13,33%
mais de 200.000	36,64%	18,58%	14,54%	5,52%	32,27%	19,03%	14,11%		36,64%	18,58%	14,54%	5,52%
451 – Infraestrutura Urbana												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20		13-14	14-15	15-16	16-17
Total	111,87%	40,61%	76,84%	22,03%	121,64%	76,98%	151,10%		111,87%	40,61%	76,84%	22,03%
até 5.000	103,48%	68,33%	83,99%	46,46%	127,23%	93,09%	171,21%		103,48%	68,33%	83,99%	46,46%
5.001 até 10.000	124,56%	50,07%	117,74%	27,63%	112,83%	76,32%	183,18%		124,56%	50,07%	117,74%	27,63%
10.001 até 20.000	116,80%	32,90%	80,05%	17,20%	129,80%	80,19%	153,70%		116,80%	32,90%	80,05%	17,20%
20.001 até 50.000	112,73%	32,62%	61,52%	10,88%	124,83%	69,82%	136,90%		112,73%	32,62%	61,52%	10,88%
50.001 até 100.000	122,24%	16,93%	36,24%	11,96%	124,18%	56,90%	114,22%		122,24%	16,93%	36,24%	11,96%
100.001 até 200.000	104,14%	18,38%	28,48%	13,02%	102,20%	70,44%	93,49%		104,14%	18,38%	28,48%	13,02%
mais de 200.000	43,28%	17,64%	16,94%	-11,17%	79,86%	60,39%	56,69%		43,28%	17,64%	16,94%	-11,17%