



Universidade Federal
de São João del-Rei

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP**

FABIANO FARIA VALADÃO

**A INFLUÊNCIA DA COVID-19 NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE
SÃO JOÃO DEL-REI: UM ESTUDO DE CASO SOB A PERSPECTIVA
DA TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO**

São João del-Rei/MG

Novembro de 2023

**A INFLUÊNCIA DA COVID-19 NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE SÃO
JOÃO DEL-REI: UM ESTUDO DE CASO SOB A PERSPECTIVA DA
TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, da Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Pablo Luiz Martins

**São João del-Rei/MG
Novembro de 2023**

Ficha Catalográfica

“Concedei-nos, Senhor, serenidade necessária, para aceitar as coisas que não podemos modificar, coragem para modificar aquelas que podemos e sabedoria para distinguirmos umas das outras”

Reinhold Niebuhr

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que tornaram possível a realização desta dissertação de mestrado. Este trabalho representa não apenas o resultado de esforço individual, mas também a contribuição de uma comunidade que me apoiou ao longo desta jornada acadêmica.

Primeiramente, quero expressar minha gratidão a Deus por me guiar e dar-me forças e capacidade. Sua graça e sabedoria são inabaláveis e me sustentaram nos momentos de desafio.

Quero também agradecer ao meu pai João Valadão de Almeida, minha mãe Maria Gomes Faria de Almeida, minha irmã Fernanda Gomes Almeida, minha esposa Angélica Libério Valadão e meu filho Pedro Libério Valadão, não tenho palavras suficientes para expressar minha gratidão. Vocês foram meu alicerce, minha motivação e meu porto seguro. O amor, apoio e compreensão que recebi de cada um de vocês foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão à Universidade Federal de São João del-Rei por fornecer a estrutura e os recursos necessários para a realização deste estudo. Agradeço à instituição por sua dedicação à excelência acadêmica e por me oferecer a oportunidade de aprofundar meu conhecimento e explorar novos horizontes.

Ao meu orientador, Pablo Luiz Martins, sou imensamente grato. Sua orientação, sabedoria e paciência foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Sua expertise e paixão pela pesquisa foram uma fonte constante de inspiração.

Às distintas personalidades que compuseram a banca examinadora, expresso minha sincera apreciação. Suas críticas construtivas e valiosas sugestões ajudaram a aprimorar este trabalho, enriquecendo-o com perspectivas e insights valiosos.

Aos meus colegas de mestrado, compartilhamos uma jornada repleta de desafios e conquistas. Agradeço pelo apoio mútuo e pela atmosfera colaborativa que tornou esta experiência inesquecível.

Finalmente, esta conquista não é apenas minha, mas de todos que estiveram ao meu lado ao longo dessa jornada. Agradeço profundamente a todos que de alguma forma contribuíram para este momento.

Que este trabalho possa contribuir de alguma maneira para o avanço do conhecimento em nossa área e para o bem da sociedade como um todo.

Muito obrigado a todos!

Fabiano Faria Valadão

RESUMO

A pandemia da COVID-19 impactou significativamente as finanças públicas em todo o mundo, afetando diretamente o orçamento de governos locais, como o município de São João del-Rei. O orçamento público é um instrumento de suporte à gestão dos planejadores públicos além de importante ferramenta de transparência e *accountability* disponível à sociedade no controle dos gastos públicos. Com base no referencial teórico da teoria do equilíbrio pontuado, esta pesquisa investiga os processos de tomada de decisão e as estratégias empregadas pelo governo municipal de São João del-Rei em resposta à pandemia. Ao explorar as preferências dos agentes públicos, os incentivos políticos e as restrições fiscais, o estudo visa compreender os reflexos da COVID-19 no orçamento público do município. O objetivo da pesquisa é investigar as medidas adotadas pelo município de São João del-Rei para o planejamento orçamentário em resposta à pandemia de COVID-19 e sua devida base teórica. Nesse sentido, entender como os administradores do orçamento público agiram se faz necessário para que a atuação estatal se encontre preparada para gerir situações emergenciais. A pesquisa classifica-se como quali-quantitativa adotando o método comparativo, sendo que, do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa possui caráter descritivo e exploratório. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa caracteriza-se como documental. Os resultados esperados desta pesquisa incluem dados sobre os reflexos da COVID-19 no orçamento público de São João del-Rei, oferecendo implicações para uma gestão financeira eficaz e uma melhor alocação de recursos. Prevê-se que os resultados irão melhorar a nossa compreensão das estratégias implementadas pelo governo municipal e fornecer informações valiosas para o futuro gerenciamento de crises. Concluindo, a análise dos orçamentos públicos antes e depois da pandemia de COVID-19 revela uma mudança significativa no paradigma de formulação orçamentária. Antes da crise, predominavam abordagens incrementais, caracterizadas por ajustes graduais e evolutivos. No entanto, o impacto da pandemia forçou um reposicionamento nas prioridades governamentais, levando a orçamentos mais alinhados ao modelo do equilíbrio pontuado. Essa transição sublinha a capacidade de adaptação das estruturas governamentais diante de crises inesperadas, destacando a importância da flexibilidade e da capacidade de resposta ágil na gestão financeira pública.

Palavras-chave: COVID-19. Equilíbrio Pontuado. Orçamento Público.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has significantly impacted public finances around the world, directly affecting the budgets of local governments, such as the municipality of São João del-Rei. The public budget is an instrument to support the management of public planners as well as an important transparency and accountability tool available to society in controlling public spending. Based on the theoretical framework of punctuated equilibrium theory, this research investigates the decision-making processes and strategies employed by the municipal government of São João del-Rei in response to the pandemic. By exploring the preferences of public agents, political incentives and fiscal restrictions, the study aims to understand the effects of COVID-19 on the municipality's public budget. The objective of the research is to investigate the measures adopted by the municipality of São João del-Rei for budget planning in response to the COVID-19 pandemic and its theoretical basis. In this sense, understanding how public budget administrators acted is necessary so that state action is prepared to manage emergency situations. The research is classified as quali-quantitative, adopting the comparative method, and, from the point of view of objectives, the research has a descriptive and exploratory character. As for technical procedures, the research is characterized as documentary. The expected results of this research include data on the effects of COVID-19 on the public budget of São João del-Rei, offering implications for effective financial management and better resource allocation. It is anticipated that the results will improve our understanding of the strategies implemented by the municipal government and provide valuable information for future crisis management. In conclusion, the analysis of public budgets before and after the COVID-19 pandemic reveals a significant change in the budget formulation paradigm. Before the crisis, incremental approaches predominated, characterized by gradual and evolutionary adjustments. However, the impact of the pandemic forced a repositioning of government priorities, leading to budgets more aligned with the punctuated equilibrium model. This transition highlights the adaptability of government structures in the face of unexpected crises, highlighting the importance of flexibility and agile response capacity in public financial management.

Keywords: COVID-19. Punctuated Equilibrium. Public budget.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
BEm	Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda
COFINS	Contribuição para o financiamento da Seguridade Social
COVID	Doença do Coronavírus
EC	Emenda Constitucional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ND	Grupo de Natureza da Despesa
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IA	Inteligência Artificial
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
IR	Imposto de Renda
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MEI	Micro Empreendedor Individual
MERS-CoV	<i>Middle East Respiratory Syndrome</i>
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OMS	Organização Mundial da Saúde
PMSJDR	Prefeitura Municipal de São João del-Rei

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PPA	Plano Plurianual
PIS	Programa de Integração Social
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SARS-CoV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome</i>
SRAG	Síndrome Respiratória Aguda Grave
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Plano Plurianual
SUS	Sistema Único de Saúde
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Natureza do Processo Orçamentário das 4 teorias orçamentárias.....	24
Quadro 2 - Resumo comparativo dos quatro modelos.....	25
Quadro 3 - Modelos teóricos de estudo orçamentário.....	28
Quadro 4 - Finalidades do PPA, da LDO e da LOA.....	45
Quadro 5 - Funções de Governo.....	57
Quadro 6 - Matriz de Consistência Metodológica.....	64
Quadro 7 - Dados gerais e número de infectados e mortos pelo coronavírus até outubro de 2023.....	71
Quadro 8 - Receitas Próprias e Receitas de Transferências.....	79
Quadro 9 - Recursos Financeiros - Prevenção e Enfrentamento a COVID-19 Município São João del-Rei / Ao Fundo Municipal de Saúde - Ano 2020.....	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Interligação dos Instrumentos de Planejamento.....	44
Figura 2 - Classificação por Natureza da Despesa.....	58
Figura 3 - Fato gerador da Despesa Orçamentária e da Despesa Patrimonial.....	59
Figura 4 - Esquema do método aplicado na pesquisa.....	62
Figura 5 - Boletim elaborado pelo Setor de Vigilância Epidemiológica /Secretaria Municipal de Saúde ao final de 2020.....	69
Figura 6 - Estrutura de saúde da microrregião para atendimento de pacientes COVID-19 no município de São João del-Rei em 2020.....	70
Figura 7 -Receita estimada de 2018 a 2022.....	72
Figura 8 - Receita arrecadada de 2018 a 2022.....	73
Figura 9 - Receita estimada e arrecadada de 2018 a 2022.....	74
Figura 10 - Origens da Receita.....	76
Figura 11 - Receitas por Categoria Econômica.....	76
Figura 12 - Proporção das Receitas Próprias e Receitas de Transferências Arrecadadas.....	82
Figura 13 - Composição da receita orçamentária dos municípios brasileiros em 2010.....	83
Figura 14 - Principais Receitas Próprias Arrecadadas.....	84
Figura 15 - Detalhamento das Receitas de Transferências Correntes Arrecadadas.....	86
Figura 16 - Detalhamento das Transferências da União e de suas Entidades - Previsão Inicial e Receita Realizada.....	87
Figura 17 - Detalhamento das Principais Receitas de Transferências Arrecadadas.....	88
Figura 18 - Receitas de Outras Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes.....	91
Figura 19 - Receitas classificáveis como “Outras Transferências Correntes”.....	91
Figura 20 - Total da receita COVID per-capita dos municípios da região central do Rio Grande do Sul em 2020.....	93
Figura 21 - Função Saúde e suas Subfunções.....	98
Figura 22 - Comparativo da Subfunção Administração Geral.....	100
Figura 23 - Valor Orçado e Valor Empenhado com Assistência Social.....	102
Figura 24 - Assistência Social e suas Subfunções.....	104
Figura 25 - Dotação Inicial e Despesa Empenhada com a Subfunção Assistência Comunitária.....	107
Figura 26 - Despesas Totais Previstas e Despesas Totais Empenhadas.....	109

Figura 27- Dotação Inicial por Função de 2018 a 2022.....	112
Figura 28 - Dotação Inicial das Principais Funções em percentagem.....	114
Figura 29 - Despesas Empenhadas nas Principais Funções em %.....	116
Figura 30 - Despesa Fixada e Despesa Empenhada em 2020 por Função.....	123
Figura 31 - Reserva de Contingência.....	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perfil epidemiológico dos casos confirmados até o fim de 2020.....	69
Tabela 2 - Frustração da arrecadação.....	75
Tabela 3 - Proporção de Receitas Correntes e Receitas de Capital.....	77
Tabela 4 - Valor das Receitas Próprias e Receitas de Transferências Arrecadadas.....	80
Tabela 5 - Total da Receita COVID per-capita em São João del-Rei.....	92
Tabela 6 - Receitas Relacionadas à COVID-19.....	94
Tabela 7 - Despesas Empenhadas Relacionadas à COVID-19.....	97
Tabela 8 - Diferença entre o valor orçado e o valor empenhado da Saúde por Subfunção...	98
Tabela 9 - Valor orçado, empenhado e Liquidado com Assistência Social.....	103
Tabela 10 - Dotação Inicial da Assistência Social por Subfunção de 2018 a 2022.....	105
Tabela 11 - Dotação Inicial por Função de 2018 a 2022.....	111
Tabela 12 - Despesas Empenhadas por Função de 2018 a 2022.....	115
Tabela 13 - Média das Despesas Empenhadas antes da pandemia em porcentagem.....	118
Tabela 14 - Média em porcentagem das Despesas Empenhadas na pandemia.....	120
Tabela 15 - Variação média das Despesas Empenhadas antes e durante a pandemia.....	121

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 REVISÃO DA LITERATURA	19
2.1 TRABALHOS ANTECEDENTES	19
2.2 MODELOS TEÓRICOS DE DECISÃO ORÇAMENTÁRIA	23
2.3 MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO	29
2.4 A PANDEMIA DE COVID-19	31
2.5 AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS FEDERAIS QUE IMPACTAM OS MUNICÍPIOS	32
2.6 REPASSE DE RECURSOS AOS MUNICÍPIOS	36
2.7 ORÇAMENTO PÚBLICO	38
2.8 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	43
2.8.1 PLANO PLURIANUAL - PPA	45
2.8.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	47
2.8.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA	48
2.8.4 CRÉDITOS ADICIONAIS	52
2.9 DESPESA PÚBLICA	55
3 METODOLOGIA	61
3.1 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	63
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	67
4.1 DESCRIÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	67
4.2 ANÁLISE DA INFLUÊNCIA NAS RECEITAS GERAIS DO MUNICÍPIO	72
4.3 ANÁLISE DA INFLUÊNCIA NAS RECEITAS E DESPESAS COM SAÚDE	92
4.4 ANÁLISE DA INFLUÊNCIA NAS DESPESAS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL	101
4.5 ANÁLISE DAS DESPESAS GERAIS DO MUNICÍPIO SEGUNDO O MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO	108
4.6 PROPOSTA DE PRODUTO TECNOLÓGICO	127
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 trouxe consigo uma série de desafios para todas as esferas de governos em todo o mundo, afetando não apenas a saúde pública, mas também as finanças e o orçamento público, sobretudo a nível municipal. Neste sentido, o município de São João del-Rei não foi exceção, enfrentando influências em sua gestão financeira em decorrência da crise sanitária.

Nesse contexto, torna-se crucial compreender os reflexos da COVID-19 no orçamento público desse município, a fim de analisar as medidas adotadas e suas orientações, utilizando como referencial teórico a teoria do Equilíbrio Pontuado que afirma que os orçamentos mantêm uma estabilidade por certo período seguido por movimentações abruptas em determinados setores.

A teoria do Equilíbrio Pontuado ganha importância quando se leva em consideração o contexto do país, especialmente diante da pandemia, das crises econômicas e das mudanças nas políticas públicas. Portanto, é possível perceber que essa teoria se destaca como a mais pertinente, podendo oferecer uma valiosa contribuição aos estudiosos que atuam na área de gestão de recursos financeiros, especialmente em um cenário marcado pelos desafios econômicos e de saúde trazidos pela COVID-19.

Por meio desse arcabouço teórico, é possível analisar as ações tomadas pelo governo municipal de São João del-Rei diante da crise da COVID-19 e avaliar como essas ações afetaram o orçamento público do município. Isso pode resultar em uma nova perspectiva sobre os orçamentos, aplicável tanto no âmbito do setor público quanto no privado, considerando as complexidades adicionais introduzidas pela crise de saúde global.

Desde que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o estado de emergência global da COVID-19, em 2020, a administração pública enfrentou desafios, incluindo a elaboração dos orçamentos. A pandemia afetou negativamente a economia global, com nações experimentando uma recessão econômica, o que tornou ainda mais difícil para as autoridades financeiras elaborarem e implementarem seus orçamentos.

Além disso, a pandemia criou uma demanda urgente por gastos em saúde pública e medidas de proteção, que muitas vezes exigiram uma readequação das prioridades orçamentárias. A incerteza em torno da duração e do impacto da pandemia também dificultou a previsão de receitas e despesas orçamentárias, tornando a gestão financeira ainda mais desafiadora. A administração pública precisou de uma resposta ágil e efetiva para enfrentar esses desafios e garantir o bem-estar da população durante o período de crise global.

Somente a atuação burocrática, conhecida como incremental, na qual se replicavam as destinações de recursos de anos anteriores, não satisfaz mais aos anseios do planejamento moderno, pois, espera-se dos agentes públicos que, ao administrar a escassez do orçamento de determinada unidade da federação, entendam os riscos sociais, educacionais e de saúde pública provenientes da pandemia de COVID-19 na sociedade.

Para atender as demandas recém-surgidas, os governos modificaram seu planejamento orçamentário em caráter de urgência devido aos efeitos sociais e econômicos resultantes do esforço da população e do Poder Público. Os orçamentos para o exercício de 2021 e seguintes deveriam antecipar e ajustar as disponibilidades para que fossem atendidas com prontidão as necessidades da população (Monteiro *et al.*, 2020).

Por ser o responsável por dispêndios e arrecadações, o Estado participa da economia e deve oferecer transparência à sociedade. Este também é o responsável por planejar as aquisições de produtos ou serviços, as construções de obras, as contratações de empresas e o pagamento de salários (Gaspar; Mauro, 2020).

Os incentivos dos governos buscam manter e estimular o consumo em situações adversas, como durante a pandemia de COVID-19, ao passo que evidenciam a atenção às necessidades primárias da população (Ferreira; Cheade, 2021). Ainda segundo os autores citados, o isolamento social, o amparo financeiro a pequenos negócios e o aumento da capacidade do sistema de saúde foram essenciais para conter parte dos danos da pandemia, mesmo que tenham apresentado consequências econômicas restritivas.

Segundo Gaspar e Mauro (2020) ações emergenciais como o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) e o Auxílio Emergencial podem ter reduzido ou até evitado um vasto número de vítimas fatais e de falências econômicas. Para os autores, a vulnerabilidade social se acentua como consequência da redução arrecadatória nos municípios em decorrência da paralisação da economia. Neste sentido, surgem desafios a fim de se manter o equilíbrio do orçamento público e lidar com o risco econômico atual e futuro.

Devido ao princípio do equilíbrio orçamentário, a previsão de arrecadação é de primordial importância, pois serve de parâmetro para impedir que o Estado se endivide com despesas superiores à sua capacidade de arrecadação (Crepaldi, Crepaldi, 2017). Portanto, o orçamento público foca em equilibrar satisfatoriamente os recursos de forma a satisfazer aos anseios e as necessidades da população (Ribeiro *et al.*, 2022).

Visto que as ações do poder público têm o poder de minimizar ou maximizar as adversidades vivenciadas pela sociedade, este trabalho se propõe a responder a seguinte

pergunta: quais as principais medidas utilizadas pelo poder público municipal para minimizar os reflexos da pandemia no orçamento do Município de São João del-Rei?

A hipótese do estudo é a de que as adequações orçamentárias do período analisado foram essenciais para reduzir os danos da pandemia nas áreas de saúde e assistência social e que tais mudanças se encaixam no modelo do Equilíbrio Pontuado.

Este estudo se justifica pela importância de avaliar a execução orçamentária em um período de incertezas como o da pandemia de COVID-19, que de forma repentina impôs alterações no planejamento dos municípios, tendo a teoria do Equilíbrio Pontuado como base analítica.

O trabalho busca a compreensão das ações adotadas pelos entes públicos frente às situações emergenciais e pelo aperfeiçoamento da atuação em situações de crises, sanitárias ou não, que possam surgir no futuro, bem como pela disponibilização à sociedade de informações sobre a efetividade da atuação da gestão municipal no período supracitado.

Essa pesquisa traz potenciais benefícios para diversos agentes envolvidos no contexto da gestão pública e no enfrentamento da crise provocada pela COVID-19. Primeiramente, os gestores públicos municipais podem se beneficiar ao compreenderem melhor os desafios e as oportunidades enfrentadas durante a pandemia embasando suas decisões em um modelo teórico adequado, adquirindo conhecimentos que podem balizar suas decisões orçamentárias e políticas públicas futuras.

Além disso, os resultados dessa pesquisa podem contribuir para a formulação de estratégias mais eficientes de alocação de recursos, permitindo uma melhor resposta às necessidades emergenciais e uma gestão financeira mais equilibrada.

A sociedade como um todo também é beneficiada, uma vez que a pesquisa oferece modelos para aprimorar a transparência e prestação de contas dos governos locais, promovendo uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos e uma melhor compreensão dos impactos da pandemia no bem-estar da população.

Por fim, a academia e os interessados no tema poderão utilizar os resultados desta pesquisa como base para estudos futuros, aprofundando o conhecimento sobre os reflexos da COVID-19 nos orçamentos públicos municipais e enriquecendo o campo da teoria do Equilíbrio Pontuado.

O objetivo geral deste trabalho é compreender como a pandemia influenciou as decisões orçamentárias e as políticas públicas adotadas pelo governo local.

Já os objetivos específicos podem ser listados como:

- Analisar a influência da pandemia na arrecadação do município;

- Analisar as alocações de recursos orçamentários específicos para a saúde pública no contexto da pandemia;
- Avaliar a execução orçamentária das políticas de assistência social durante a pandemia;
- Identificar o comportamento dos orçamentos do município de São João del-Rei frente aos pressupostos da Teoria Equilíbrio Pontuado;
- Propor um Produto Tecnológico capaz de auxiliar a gestão municipal no desenvolvimento dos orçamentos.

O período estudado é o da decorrência da COVID-19, tendo seu início em 2020 e se estendendo aos orçamentos de 2021 e 2022. Ademais, os anos de 2018 e 2019 - período pré-covid- serão estudados para efeito de comparação, sendo que, períodos anteriores a 2018 faziam parte do PPA de outro governo e não foram incluídos no presente estudo.

Segundo o Dicionário Oxford Languages (2023) o termo “influência” significa ação de um agente físico sobre alguém ou alguma coisa, suscitando-lhe modificações. No contexto deste estudo, a palavra "influência" refere-se às alterações nos padrões de tomada de decisão durante a implementação do orçamento e sua execução, conforme evidenciado nos dados reunidos, e que estão diretamente ligadas às decisões resultantes das circunstâncias da pandemia na cidade de São João del-Rei.

Segundo Ollaik *et al.* (2011) o orçamento brasileiro teria um caráter essencialmente incremental - base estável com acréscimos marginais ano a ano - decorrente da grande rigidez orçamentária dos gastos com previdência, saúde, educação etc. Bevilaqua (2022) afirma a importância da realização de trabalhos que examinem as alterações de políticas por meio do orçamento, com a utilização de modelos teóricos que possibilitem investigar e entender o comportamento das decisões orçamentárias.

Na seção teórica, este estudo oferece valiosas contribuições ao aprofundar a análise dos modelos teóricos, em especial o Equilíbrio Pontuado, em um contexto empírico que se baseia na gestão do orçamento municipal de São João del-Rei, abrangendo o período afetado pela crise da pandemia de COVID-19. Dada a falta de evidências científicas sólidas no campo da gestão pública em face das mudanças recentes, esta pesquisa também se destaca como um método valioso para a observação e análise da influência da pandemia nos dados orçamentários municipais.

A dissertação está organizada em 5 tópicos, sendo o primeiro esta introdução. Na segunda parte consta a revisão da literatura em que é apresentada a conjuntura em que os municípios se inseriram durante o enfrentamento da crise, sobretudo no que diz respeito às

finanças dos entes públicos e como a atividade de orçamentação e o modelo teórico do Equilíbrio Pontuado refletem a decisão governamental.

A terceira seção descreve a metodologia, a quarta apresenta os resultados e sua discussão, assim como a proposta de produto tecnológico dedicada ao desenvolvimento de um sistema de gestão de riscos e contingências para orçamentos públicos municipais em situações de crise. Ainda foram apresentadas no tópico 5 as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A tomada de decisões no âmbito orçamentário é um processo complexo que envolve a consideração de diversos modelos teóricos e variáveis que orientam os gestores na elaboração de políticas públicas eficazes e na promoção do equilíbrio entre os diferentes entes federativos.

No entanto, o contexto atual, marcado pela pandemia de COVID-19, trouxe desafios sem precedentes para as ações orçamentárias dos entes públicos, demandando uma análise mais profunda sobre o orçamento, os instrumentos de planejamento e a gestão da receita e da despesa pública.

2.1 TRABALHOS ANTECEDENTES

Os municípios brasileiros enfrentaram desafios financeiros diversos devido à pandemia de COVID-19. Nesse contexto, tornou-se crucial a adoção de medidas financeiras capazes de enfrentar os impactos psicológicos e sociais da crise. Diferentes estudos têm tratado desse tema buscando analisar as estratégias adotadas pelos municípios brasileiros durante a pandemia e identificar os modelos teóricos envolvidos no processo decisório.

Em seu artigo, Ollaik *et al.* (2011) buscam um debate a respeito dos estudos orçamentários governamentais no Brasil, por meio da análise de quatro modelos teóricos disponíveis para apoiar as pesquisas sobre o processo de decisão para alocação de recursos. Os quatro modelos são: o Incremental, o de Julgamento Serial, o de Múltiplos Fluxos e o de Equilíbrio Pontuado.

Os autores ressaltam a natureza técnica de grande parte dos estudos orçamentários no Brasil, onde não há aplicação de modelos teóricos para examinar e compreender as decisões no processo orçamentário. Por fim, recomendam a aplicação dos modelos ao processo orçamentário, enfatizando sua utilidade no sentido de abrir novas direções em pesquisas orçamentárias no Brasil.

Abreu *et al.* (2012) publicou o artigo “Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas” cujo objetivo foi identificar um modelo de pesquisa prioritária e inédita na área orçamentária brasileira, a partir dos principais conceitos das teorias de estudos do processo decisório, como o modelo Incremental, o Julgamento Serial, os Múltiplos Fluxos e o Equilíbrio Pontuado (terremoto).

Os autores estudaram as variações orçamentárias por programas do plano plurianual (PPA) a partir dos projetos de lei orçamentária de 2004 e 2010. As variações nas propostas

orçamentárias no período apontaram um padrão leptocúrtico, não normal, evidenciando a predominância de períodos de estabilidade e incrementalismo orçamentário, descontinuados por “terremotos”.

O artigo de Silvestre e Araújo (2015) faz uma análise do processo de decisão orçamentária dos municípios do Estado do Ceará considerando o período de 2006 a 2010. O autor concluiu que há uma estabilidade nos investimentos do governo local em períodos de estresse, onde os investimentos apresentam flutuações significativas positivas e negativas – confirmando a hipótese do trabalho.

Os resultados confirmam os pressupostos da Teoria do Equilíbrio Pontuado e também denotam que o investimento público do governo local depende de transferências de dinheiro do governo central e também de receitas de capital.

A dissertação de Letícia Bevilaqua (2022) analisou os reflexos das decisões decorrentes da pandemia de COVID-19 na execução orçamentária da Universidade Federal de Santa Maria (RS) sob a ótica da Teoria da Decisão. O trabalho buscou ainda classificar o orçamento da Universidade dentro dos modelos Incremental, Julgamento Serial, Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado.

A autora destaca que o maior grau de flexibilidade no orçamento se deu pela abertura de créditos adicionais, aumento dos indicadores do grupo de natureza da despesa (GND) Investimentos, reduzindo assim as Outras Despesas Correntes e a possibilidade de atendimento de outras demandas mediante as adequações do orçamento. Ademais, a execução orçamentária foi modificada pelas despesas autorizadas por crédito extraordinário específico para o enfrentamento à emergência de saúde pública.

O artigo de Monteiro *et al.* (2020) denominado “Reflexos da COVID-19 no orçamento público do governo federal” serviu de inspiração para esta dissertação. Os autores identificaram que em relação aos tributos federais, o Governo Federal postergou os prazos de vencimento do Simples Nacional e MEI, da PIS/PASEP e COFINS. Além da redução a zero da alíquota do IOF e IPI no que se refere aos produtos de combate ao COVID-19.

Quanto às despesas, os autores apontaram que em 2020 o Governo Federal abriu créditos extraordinários no valor de R\$252,3 bilhões. Este valor denota um aumento de 4% nas despesas fixadas no orçamento público. Essas despesas a princípio estão voltadas para auxílio de pessoas em situação de vulnerabilidade (50%), proteção do emprego e concessão de financiamento às empresas (33%), e em torno de 17% diretamente para a saúde.

Uma pesquisa realizada por Gomes e Rodrigues Júnior (2023) destaca o impacto da pandemia de COVID-19 no orçamento de Fortaleza. O estudo mostrou que a pandemia teve um

impacto significativo no planejamento orçamentário, com uma maior alocação de recursos durante o período da pandemia em comparação com o ano anterior.

No entanto, não houve impacto na execução do orçamento, já que os gastos permaneceram consistentes nos períodos estudados. Apesar do impacto financeiro negativo da pandemia, Fortaleza teve recursos suficientes para lidar com a crise (Gomes; Rodrigues Júnior, 2023).

No que diz respeito à variação de receitas e despesas, estudos como o de Damasceno e Franco (2022) demonstram que as variações durante a pandemia de COVID-19 não foram homogêneas no município de São Sebastião do Paraíso-MG. Enquanto algumas contas, como impostos e taxas, mantiveram o crescimento, outras, como receitas de serviços, foram impactadas diretamente pelas medidas de bloqueio e diminuíram. As contas relacionadas aos fundos de apoio instituídos pela Lei nº 14.041/2020, como repasses dos governos estadual e federal, tiveram aumento de arrecadação em 2021.

Em termos de despesas, o estudo também demonstrou que a secretaria de saúde daquele município foi a unidade que mais demandou recursos públicos, com um aumento significativo nos gastos em 2020 e 2021 devido à pandemia. Outras unidades, como as secretarias de obras, serviços públicos e urbanismo, desenvolvimento social, comunicação e esportes, mantiveram estabilidade em seus gastos de 2018 a 2020. Além disso, o artigo destaca a importância da transparência nas finanças públicas e a necessidade de se adaptar a eventos inesperados, como a pandemia de COVID-19 (Damasceno; Franco, 2020).

Já o trabalho de Gomes (2022) examina os efeitos da COVID-19 no orçamento municipal de Turmalina/SP. O estudo evidenciou o orçamento público como crucial para controlar os gastos e enfrentar a pandemia que causa instabilidade em vários setores. O estudo analisou as medidas tomadas pelos gestores municipais em resposta às leis federais e às diretrizes da Organização Mundial da Saúde.

Ainda de acordo com Gomes (2022) a pandemia da COVID-19 afetou o orçamento municipal de Turmalina/SP devido às frustrações das principais receitas do município, a exemplo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em comparação com o ano de 2019, a receita total de ICMS e FPM em 2020 apresentou uma diminuição de R\$631.912,80.

No entanto, o estudo também aponta que as receitas destinadas ao combate da COVID-19 durante os anos de 2020 e 2021 superaram as despesas, de mesma finalidade, dos respectivos exercícios no valor de R\$659.249,10, surpreendendo positivamente os administradores públicos (Gomes, 2022).

O artigo de Padilha, Camargo e Zanatta (2022) observa que os recursos públicos destinados ao combate à pandemia da COVID-19 nos municípios da região central do Rio Grande do Sul foram provenientes de diversas fontes, como doações de pessoas físicas e jurídicas, portarias do Ministério da Saúde, Lei Complementar nº 173/2020 e Lei nº 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc).

A maioria das portarias do Ministério da Saúde foi publicada no segundo semestre de 2020, e a destinação dos recursos originários dessas portarias abrangeu atenção primária e especializada, a vigilância em saúde, a assistência farmacêutica, a aquisição de suprimentos, insumos e produtos hospitalares, o custeio do procedimento de tratamento de infecção pela COVID-19, bem como a definição de protocolos assistenciais específicos para o enfrentamento à pandemia do coronavírus (Padilha; Camargo; Zanata, 2022).

O artigo de Ribeiro *et al.* (2023) apresenta uma revisão da literatura sobre planejamento e orçamento público, seguida de uma análise dos dados coletados nos 10 municípios mais populosos do Paraná (Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São José dos Pinhais, Foz do Iguaçu, Colombo, Guarapuava e Paranaguá) em relação às receitas e despesas durante os anos de 2016 a 2021, com destaque para o impacto da pandemia nas finanças públicas. O estudo utilizou como fonte de dados os portais da transparência dos municípios e empregou a análise documental como método de análise.

As principais constatações foram que os municípios tiveram resultados positivos de arrecadação em 2020, exceto Curitiba (Ribeiro *et al.*, 2023). Esse aumento pode ser explicado pelos repasses feitos pelos governos federal e estadual para mitigar os impactos da pandemia. No entanto, a pandemia alterou o rumo dos gastos, com todos os municípios apresentando gasto crescente com saúde em 2020 e 2021. Além disso, houve redução nos gastos com cultura, esporte e lazer e aumento nos gastos com gestão ambiental (Ribeiro *et al.*, 2023). Os autores ainda afirmam que, no geral, as despesas aumentaram durante a pandemia, sendo saúde e educação as principais despesas.

Um estudo que também aborda a temática é o de Thaiza Souza (2021), que analisa a influência da COVID-19 na situação econômico-financeira de um município de pequeno porte que, no caso, trata-se de uma cidade da mesma região deste trabalho e pode, para efeito de comparação, ser útil no entendimento das necessidades e dos movimentos orçamentários no período da crise sanitária.

A autora identificou que a cidade de Ritópolis/MG, objeto do estudo, não alcançou arrecadação tributária própria para que pudesse sustentar o município, nem mesmo em relação ao gasto com pessoal. Também foi notado que mesmo tendo aumento de recursos transferidos

para combate à pandemia, não se demonstrou melhora na classificação do município no Índice de Efetividade da Gestão Municipal divulgado pelo TCE-MG, demonstrando que a majoração de recursos, por si só, não significa aumento da eficiência em gestão ou aumento das condições de sustentabilidade.

O artigo de Menezes *et. al.*, (2021) efetuou uma análise das variações orçamentárias em 8 cidades médias do estado de Minas Gerais, buscando entender quanto a pandemia afetou suas arrecadações, além de averiguar se as despesas fixadas se mantiveram conforme previsto.

Os resultados demonstraram uma diminuição de arrecadação em função da paralisação da atividade econômica de comércio e serviços (ICMS e CIDE), além de um aumento em certas contas de despesas públicas, muito em função dos gastos extraordinários com saúde para atendimento da população; ocorrendo, contudo, redução dos gastos com educação pela falta de necessidade de transporte escolar.

2.2 MODELOS TEÓRICOS DE DECISÃO ORÇAMENTÁRIA

As abordagens neoclássicas da análise orçamentária indicam que o processo de tomada de decisão é guiado pelo princípio da racionalidade pura. Nesse contexto, os decisores procuram maximizar seu benefício, utilizando regras técnicas, aproveitando todas as informações disponíveis e conduzindo uma avaliação minuciosa e abrangente das diferentes opções, comparando-as meticulosamente (March, 1994).

De acordo com Abreu; Neiva; Lima, (2012) a adoção da racionalidade pura enfrenta desafios na identificação, compreensão e solução de problemas, bem como na obtenção de todas as informações disponíveis, uma vez que, sob a perspectiva das preferências do tomador de decisão, requer a antecipação das futuras consequências das decisões possíveis a serem tomadas no presente.

Diferentemente da abordagem normativa predominante na teoria da decisão, que se baseia no conceito do "homem econômico" e na busca por uma racionalidade objetiva que conduza à escolha da alternativa ótima, a perspectiva da racionalidade limitada sugere que o tomador de decisão opta por uma alternativa satisfatória diante do problema, reconhecendo que não dispõe de informações completas nem compreende plenamente todas as consequências da decisão (Bevilaqua, 2022).

De acordo com Lindblom (1959) as organizações públicas baseiam suas decisões na premissa de que a realidade enfrentada pelos administradores públicos é limitada por estar sujeita a restrições relacionadas às capacidades intelectuais, disponibilidade de informações,

limitações de tempo e recursos disponíveis. Assim, quando confrontadas com desafios complexos, a aplicação da racionalidade pura se torna inviável.

Como não dispõe de todas as informações necessárias, a otimização na alocação de recursos não é viável, uma vez que não é possível identificar todas as possíveis opções de ação. Em vez disso, apenas algumas alternativas serão reconhecidas, e a escolha de uma delas resultará em uma decisão que é satisfatória ou aceitável (Silvestre; De Sá; Emmendoerfer, 2021).

Em relação a teoria da racionalidade limitada, Jones (1994) argumenta que o sistema político, tal como o humano, não tem a capacidade de analisar todas as demandas políticas em discussão. Nesse sentido, os subsistemas do sistema político podem ser concebidos como mecanismos que permitem a discussão simultânea de múltiplos temas, cada um com suas respectivas comunidades de especialistas (Carvalho, 2018).

Ao contrário da perspectiva que encara a orçamentação como um desafio técnico a ser resolvido, as decisões no âmbito orçamentário têm inerentemente uma dimensão política, uma vez que dependem da aprovação das autoridades governamentais para sua implementação (Wildavsky, 1982).

Segundo Galdino e Andrade (2020) os modelos empregados na teoria da decisão para examinar os processos orçamentários são construídos com base na noção de racionalidade limitada e divergem quanto à natureza do processo orçamentário como descrito no quadro 1.

Quadro 1: Natureza do Processo Orçamentário das 4 teorias orçamentárias

Característica	Incrementalismo	Julgamento Serial	Múltiplos Fluxos	Equilíbrio Pontuado
Natureza do Processo Orçamentário	Incremental, busca a redução de custos informacionais, tendo por base as decisões anteriores.	Responsivo às dinâmicas políticas, burocráticas e técnicas.	Construção de uma agenda de prioridades aliada ao processo de tomada de decisões.	Base no Incrementalismo, interação política das instituições, mobilizações de interesse e racionalidade limitada.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Abreu; Neiva; Lima, 2012

Quando se trata de questões da agenda pública, várias abordagens teóricas são aplicadas. No contexto do orçamento, quatro modelos mencionados no quadro 1 são frequentemente utilizados: Incrementalismo, Julgamento Serial, Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado (Ollaik *et al.*, 2011; De Abreu, Neiva, Lima, 2012; Bevilaqua, 2022).

O cenário político fornece insumos cruciais para o processo de tomada de decisão, incluindo a consideração da opinião pública e o respaldo às despesas propostas por determinadas agências. Os resultados do processo orçamentário tendem a ser, em grande parte, incrementais, ou seja, variam relativamente pouco de um ciclo orçamentário para outro e de um estágio orçamentário para outro (Ollaik, *et al.*, 2011).

Essa discussão ganha relevância, uma vez que a maioria dos estudos relacionados ao orçamento no Brasil possui uma abordagem predominantemente técnica, carecendo de modelos teóricos para analisar e compreender as dinâmicas das decisões no processo orçamentário (Bevilaqua, 2022).

Os quatro modelos apresentados no quadro 2 possuem suas respectivas vantagens e desvantagens, e sua aplicabilidade à realidade brasileira varia em função da perspectiva da análise e do ponto de vista adotado (Ollaik *et al.*, 2011).

Quadro 2: Resumo comparativo dos quatro modelos

Modelo	Incremental	Julgamento Serial	Fluxos Múltiplos	Equilíbrio Pontuado
Contribuição para análise orçamentária	Orçamento como decisões políticas e sociais. Poucas variações. Base orçamentária estável. Mudanças marginais. Simplificação.	Orçamento como processo não determinístico. Influenciado pelo ambiente político, burocrático e técnico. Sequência de escolhas. Vários níveis de decisão.	Orçamento como resultado da interação de 3 fluxos: problemas (crises), soluções (políticas públicas propostas) e política (grupos de pressão).	Orçamento como períodos de estabilidade (incremental) e terremotos (mudanças de grande escala).
Principais bases teóricas	Racionalidade limitada. Perspectiva incremental.	Racionalidade limitada. Processo organizacional.	Racionalidade limitada. Modelo da lata de lixo (garbage can)	Incrementalismo (na estabilidade) e análise dos dados empíricos (para os “terremotos”).
Principais Críticas	Não explica mudanças bruscas. Simplista demais.	Difícil aplicação empírica.	Limitada previsibilidade. Difícil aplicação empírica. Fluxos não seriam independentes.	Limitada previsibilidade e difícil aplicação empírica.

Fonte: Adaptado de Ollaik *et al.*, 2011

Como descrito no quadro 2, o Incrementalismo preconiza que a alocação de recursos públicos ocorre com base nos orçamentos anteriores, com pequenos ajustes incrementais. O modelo de Julgamento Serial aborda as decisões de forma sequencial, organizadas em níveis, o que resulta na redução das opções de acordo com as prioridades estabelecidas. Por outro lado, o modelo de Múltiplos Fluxos concebe o orçamento como o resultado da interseção de três

fluxos distintos: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político (Bevilaqua, 2022). Enquanto isso, a Teoria do Equilíbrio Pontuado, que é a base deste trabalho, tem como característica central a explicação tanto da estabilidade quanto das mudanças significativas no orçamento.

O modelo de racionalidade incremental foi aplicado à questão orçamentária com base na formulação teórica de Lindblom (1959), a qual se fundamenta na ideia de racionalidade limitada. O autor argumenta que as decisões incrementais são, na realidade, mais comuns do que as decisões racionais e abrangentes, devido à limitação humana na capacidade de perceber todas as alternativas e suas consequências, bem como devido às restrições de tempo e recursos, juntamente com a complexidade dos problemas.

Neste modelo os participantes adotam estratégias, que são comportamentos definidos para atingir determinados objetivos, baseados em cálculos (Ollaik, *et al.*, 2011). Wildavsky (1982) ressalta que os participantes, com base nas suas experiências, escolhem estratégias que acreditam ter maior probabilidade de sucesso sob condições de incerteza.

A teoria do julgamento serial, conforme conceituada por Padgett (1980), oferece uma abordagem alternativa ao orçamento em comparação com a proposta da teoria incremental de Davis, Dempster e Wildavsky (1966). Essa teoria prega que os modelos de tomada de decisão orçamentária se amparam na confecção de um método estocástico, no qual a evolução dos padrões de eventos ao longo do tempo, geralmente aleatórios, pode ser analisada de forma probabilística (Jones *et al.*, 1994; Abreu, Neiva, Lima, 2012).

Ainda que ambas partam de uma base fixa de referência fornecida pelas estimativas orçamentárias anteriores, diferentemente do incrementalismo, esse modelo se distingue pela abordagem sequencial na identificação de um conjunto ordenado de alternativas orçamentárias. A seleção final é não determinística e se baseia na aplicação de julgamentos informados, ainda que tais julgamentos possam envolver alguma ambiguidade (Ollaik *et al.*, 2011).

Conforme argumentado por Padgett (1980), a teoria do julgamento serial oferece maior flexibilidade temporal em comparação com o modelo incremental. O orçamento é conduzido de forma sequencial e ordenada, criando séries de alternativas, além de a decisão ser tomada por meio de uma seleção não determinística com base na aplicação de "julgamento informado" com alguma ambiguidade (Galdino; Andrade, 2020). Isso significa que o tomador de decisão orienta o curso do orçamento, implicando em racionalidade limitada e compartilhando algumas semelhanças com o modelo incremental.

Já a teoria dos Múltiplos Fluxos é associada ao modelo decisório conhecido como "lata de lixo" e parte do pressuposto da existência de três fluxos distintos e independentes: o fluxo

dos problemas, o fluxo das políticas públicas (ou das soluções propostas) e o fluxo político (Bevilaqua, 2022). A interação desses três fluxos abre a possibilidade de mudanças nas políticas públicas, criando uma janela de oportunidade (Tôrres; Júnior, 2021).

No contexto dos estudos orçamentários, o modelo é empregado para investigar como problemas se convertem em políticas públicas que se refletem em alocações orçamentárias (Ollaik *et al.*, 2011). O modelo busca esclarecer o processo de formulação de políticas, abrangendo o ciclo de desenvolvimento das políticas públicas, bem como as etapas de definição da agenda e tomada de decisões. O processo destaca a importância de um contexto político específico para definir as prioridades dos problemas (Gomide, 2008).

Portanto, o desafio principal do modelo dos fluxos múltiplos é explicar por que determinados temas são debatidos enquanto outros são negligenciados, ou seja, como a ordem de prioridades na agenda política é estabelecida (Abreu; Neiva; Lima, 2012). Em outras palavras, o modelo visa explicar por que determinados problemas e questões ganham destaque na agenda política e acabam se traduzindo em políticas concretas, enquanto outros não o fazem (Ollaik *et al.*, 2011).

O modelo do Equilíbrio Pontuado teve sua origem na área da biologia e foi proposto a princípio por Niles Eldredge e Stephen Gould em 1972. Eles examinaram a ideia de mudanças que ocorrem lentamente por longos períodos de tempo e mudanças abruptas que ocorrem em períodos mais curtos em certos organismos (Abreu; Neiva; Lima, 2012). Em seguida, o modelo foi replicado ao contexto das decisões políticas por Baumgartner e Jones (Baumgartner; Jones, 1991), com o objetivo de analisar os processos decisórios que se aplicam aos subsistemas políticos.

O desenvolvimento do modelo buscava explicar os longos períodos de estabilidade permeados por períodos de mudanças significativas. Portanto, busca examinar tanto os fatores que promovem a estabilidade quanto aqueles que eventualmente desencadeiam mudanças, as quais podem ter implicações significativas no processo (Baumgartner, Jones, 2006).

De acordo com Galdino e Andrade (2020), Baumgartner e Jones identificaram três etapas no processo de mudança: a primeira envolve a atribuição inicial de uma questão a um determinado local, muitas vezes associada a uma atenção positiva; a segunda etapa diz respeito ao fato de que o conflito não se dissemina por todos os locais, resultando em mudanças apenas em algumas áreas; finalmente, a terceira etapa aborda o aumento do conflito, levando a mudanças de local e imagem de forma mais abrupta e simultânea.

Dos quatro modelos discutidos, apenas o modelo Incremental é largamente reconhecido no Brasil. Embora o julgamento serial corrija algumas das falhas do modelo Incrementalista, é

de difícil aplicação empírica, sendo pouco utilizado (Ollaik, *et al.*, 2011). Já o modelo de múltiplos fluxos, ainda que mais conhecido no país para aplicações na ciência política e nas políticas públicas, é pouco utilizado em estudos relacionados ao orçamento brasileiro (Ollaik, *et al.*, 2011).

No cenário brasileiro, os estudos relacionados ao orçamento costumam concentrar-se em questões legais, técnicas e administrativas, deixando de aproveitar modelos teóricos que poderiam enriquecer a análise das políticas públicas (Ollaik *et al.*, 2011). Portanto, são relativamente escassos os estudos que abordam o orçamento brasileiro sob a perspectiva dos modelos citados.

O quadro 3 apresenta um resumo dos quatro principais modelos teóricos do estudo orçamentário firmados na racionalidade limitada.

Quadro 3: Modelos teóricos de estudo orçamentário

Modelo Incremental	Características	Características: O modelo incremental assume que o orçamento para o próximo período é uma simples alteração do orçamento atual, com ajustes incrementais para cima ou para baixo em relação ao ano anterior.
	Princípios-Chave	Princípios-chave: As decisões orçamentárias são influenciadas principalmente pela alocação anterior de recursos. Mudanças significativas geralmente exigem uma justificativa sólida.
	Vantagens	Vantagens: Este modelo é fácil de implementar e oferece estabilidade, pois mantém os gastos em níveis relativamente constantes.
	Desvantagens	Desvantagens: Pode levar a alocações ineficientes, uma vez que não incentiva uma revisão completa das prioridades de gastos. Novos programas podem ter dificuldade em obter financiamento.
Modelo de Julgamento Serial (ou Modelo Racional)	Características	Características: Neste modelo, o orçamento é elaborado por meio de uma análise detalhada e sequencial de todos os programas e despesas. Cada item de gasto é revisado e justificado.
	Princípios-Chave	Princípios-chave: As decisões são baseadas em uma avaliação cuidadosa de custos e benefícios, priorizando programas com maior eficácia e relevância.
	Vantagens	Vantagens: Promove uma alocação eficiente de recursos, identifica programas ineficazes e permite uma revisão completa das prioridades de gastos.
	Desvantagens	Desvantagens: Pode ser demorado e exigir muitos recursos. Além disso, pode ser suscetível a políticas de pressão que distorcem o processo de tomada de decisão.
Modelo de Múltiplos Fluxos (ou Modelo de Redes):	Características	Características: Este modelo considera múltiplas fontes de entrada e saída de recursos, permitindo que o processo de orçamento seja influenciado por várias partes interessadas e grupos de pressão.
	Princípios-Chave	Princípios-chave: As decisões são moldadas por interações complexas entre diferentes atores políticos, burocráticos e sociais. Os orçamentos refletem compromissos e negociações.

	Vantagens	Vantagens: Toma em consideração a realidade política e social, permitindo que as alocações de recursos sejam influenciadas por uma variedade de fatores.
	Desvantagens	Desvantagens: Pode ser difícil de modelar e prever, tornando o processo de orçamentação menos transparente e mais suscetível a interesses particulares.
Modelo de Equilíbrio Pontuado:	Características	Características: Este modelo combina elementos dos modelos incrementais e de julgamento serial. A parte da exigência de que a maior parte do orçamento é incremental, mas permite que decisões importantes sejam tomadas por meio de uma análise mais detalhada e justificada.
	Princípios-Chave	Princípios-chave: As decisões orçamentárias são, em grande parte, baseadas em ajustes incrementais, mas programas significativos ou mudanças estratégicas passam por uma análise mais rigorosa.
	Vantagens	Vantagens: Oferece um equilíbrio entre a estabilidade proporcionada pelo modelo incremental e a avaliação detalhada de programas críticos do modelo de julgamento serial.
	Desvantagens	Desvantagens: Pode ser desafiador determinar quais programas merecem uma análise mais profunda, e a linha entre o incremental e o detalhado pode ser subjetiva.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Abreu; Neiva; Lima, 2012

A abordagem do modelo do Equilíbrio Pontuado se revela particularmente relevante ao se investigar o processo orçamentário antes e durante a crise da COVID-19, devido à sua capacidade intrínseca de capturar as nuances das mudanças políticas e orçamentárias em um contexto dinâmico e em constante evolução.

Enquanto muitos modelos tradicionais de análise orçamentária tendem a assumir uma continuidade linear nas políticas públicas, o modelo do Equilíbrio Pontuado reconhece a possibilidade de momentos de estabilidade intercalados com períodos de mudanças significativas e, assim, proporciona uma estrutura analítica que pode ajudar a compreender as transformações rápidas e imprevisíveis que ocorreram no cenário orçamentário em resposta à pandemia da COVID-19. Esta abordagem oferece uma perspectiva valiosa para a avaliação das escolhas políticas, decisões orçamentárias e suas implicações em um contexto de crise global.

2.3 MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Baumgartner e Jones (1991) desenvolveram a teoria do Equilíbrio Pontuado como uma extensão do modelo incremental. Essa teoria postula que as percepções do poder público podem evoluir com o tempo (Galdino e Andrade, 2020). Baumgartner e Jones (1991) também argumentam que os orçamentos são incrementalmente ajustados, com pequenas alterações ano após ano, mas ocasionalmente experimentam mudanças abruptas em áreas específicas.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado surgiu originalmente na biologia evolutiva, quando Ernst Mayr, em 1954, teorizou que a evolução biológica não ocorre de maneira gradual, mas sim por meio de mutações, recombinações e seleção natural em populações isoladas (Bevilaqua, 2022). O modelo foi aprimorado em 1972 por Stephen J. Gould e Niles Eldredge, que contradisseram as explicações de Charles Darwin de que a mudança evolutiva biológica acontece de forma lenta e constante (Da Silva; Do Nascimento; Da Silva, 2020).

Gould e Eldredge argumentaram que a mudança na política pública geralmente ocorre de forma gradual, mas pode se tornar aguda e rápida devido a eventos desencadeadores, seguidos por períodos de estabilidade (Bevilaqua, 2022).

Aplicando o modelo de Equilíbrio Pontuado ao contexto orçamentário, Jones *et al.* (1994) afirmam que o modelo, também conhecido como "terremoto", abrange tanto os períodos de estabilidade quanto as grandes mudanças, mas não se concentra em mudanças moderadas (Jones *et al.*, 1994). Enquanto isso, Silvestre; De Sá; Emmendoerfer (2021) argumentam que os orçamentos são produtos de processos políticos complexos que envolvem a compreensão pública e podem resultar em uma redistribuição das prioridades políticas por meio do orçamento.

Birkland (2011) sustenta que as políticas de gastos públicos geralmente seguem uma trajetória estável a longo prazo, mas podem experimentar mudanças abruptas, tanto na escolha das políticas públicas a serem priorizadas quanto nos montantes investidos nessas políticas, tornando-as não incrementais (Silvestre; Araújo, 2015).

A teoria do Equilíbrio Pontuado complementa o modelo Incremental, sugerindo que as decisões orçamentárias em um ano podem ser muito diferentes das decisões de anos anteriores, não seguindo um padrão incremental. Essas mudanças não podem ser atribuídas exclusivamente a partidos políticos, razões econômicas ou opinião pública (Jordan, 2003; Silvestre, Araújo, 2015).

No contexto da interação organizacional, o modelo de Equilíbrio Pontuado parte do pressuposto de que as decisões são tomadas com base em racionalidade limitada e aborda por que alguns tópicos são debatidos em ambientes restritos, enquanto outros entram na agenda da política macro (Abreu; Neiva; Lima, 2012). Ollaik *et al.* (2011) também argumentam que o modelo busca explicar por que algumas questões permanecem restritas a comunidades de especialistas, enquanto outras se tornam parte da agenda política em nível macro.

A maioria dos modelos se concentra na explicação da estabilidade ou da mudança, mas o Equilíbrio Pontuado aborda ambos, destacando a importância da definição de temas e da

formação da agenda para entender como uma questão específica se torna relevante em um determinado momento e captura a atenção do governo (Ollaik, *et al.*, 2011).

De acordo com Abreu; Neiva; Lima (2012), o modelo se aplica em contextos nos quais os conflitos se expandem para além dos subsistemas e enfatiza que há um desequilíbrio na disseminação de informações, com os tomadores de decisão agindo como agentes de mudança diante do fluxo de informações no sistema.

Ollaik, *et al.*, (2011) acrescentam que, segundo esse modelo, tanto as mudanças marginais quanto as de larga escala resultam da interação entre os subsistemas político e comportamental, que podem favorecer a estabilidade, bem como o Equilíbrio Pontuado, no sistema orçamentário. Portanto, a teoria do Equilíbrio Pontuado se baseia nas instituições políticas e na racionalidade limitada na tomada de decisões (Baumgartner; Jones; True, 1999).

O modelo também considera tanto atuações positivas quanto negativas. As atuações positivas ocorrem quando uma mudança, mesmo que modesta, acaba desencadeando mudanças futuras, semelhantes às mudanças na pressão interna da Terra que geram terremotos (Ollaik, *et al.*, 2011). A interação entre mudanças na imagem e as arenas onde as políticas públicas são discutidas permite a transição das atuações negativas para as positivas.

Valle, Frossard e Cruz (2010) resumem que, quando os participantes de um subsistema chegam a um consenso sobre um problema, a política segue um curso incremental e estável. No entanto, quando atores excluídos desse consenso pressionam a política em nível macro, as questões entram na agenda mais ampla e são conduzidas sequencialmente para mudanças em larga escala e transformação das estruturas de poder (Melo, 2014).

Sobre as limitações do modelo, Baumgartner, Jones e True (1999) explicam que, embora o modelo tenha expandido o pensamento incrementalista, considerando períodos de mudanças rápidas, ele ainda é mais adequado para explicar o passado do que para prever o futuro, carecendo de poder preditivo. Além disso, sua aplicação empírica é complexa, pois não é possível prever quando ocorrerão os momentos de ruptura (Ollaik, *et al.*, 2011).

2.4 A PANDEMIA DE COVID-19

A COVID-19 é uma Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) infecciosa causada por coronavírus, sendo representada pelo agente etiológico SARS-CoV-2. Há relatos de outras epidemias por agentes etiológicos semelhantes, como o SARS-CoV-1 e o MERS. Contudo nenhuma dessas com semelhante impacto na saúde pública e na atividade econômica a nível

global (Monteiro *et al.*, 2020). O SARS-CoV-2 apresentou uma rapidez distinta de disseminação de novos casos (Campos *et al.*, 2020).

As infecções por Coronavírus são conhecidas pela comunidade científica já há algum tempo. Porém, essa nova espécie denominada COVID-19 teve origem em Wuhan, na China em dezembro de 2019, sendo que no dia 11 de março de 2020 foi declarada como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (Djalante *et al.*, 2020).

Tal espécie alcançou os critérios epidemiológicos necessários para ser classificada como pandemia, ou seja, mais de 100.000 pessoas infectadas em 100 países (Callaway, 2020). Até 06 de agosto de 2023 cerca de 769 milhões de pessoas foram infectadas e o número de mortes decorrentes da pandemia de COVID-19 é de 6,9 milhões (OMS, 2022).

A COVID-19 é uma doença com grau de contaminação elevado e com grande número de mortalidade entre pessoas idosas ou com comorbidades (Campos *et al.*, 2020). Seus sintomas, em grande parte dos casos, são semelhantes aos de uma gripe comum, na qual, nos casos mais graves, evolui rapidamente para uma crise respiratória.

Pode chegar também a ataques cardíacos e derrames cerebrais, o que demanda recursos do sistema de saúde, como leitos, respiradores mecânicos e tratamento intensivo (Roser *et al.*, 2020). Sem os devidos cuidados médicos, os casos graves podem evoluir para óbito dentro de poucos dias (Monteiro *et al.*, 2020).

Os resultados das pandemias podem ser considerados os maiores riscos econômicos globais desde a segunda guerra mundial (Candeais; Morhard, 2018). As consequências econômicas desta pandemia foram desastrosas, como o aumento do preço do petróleo, queda no mercado de ações, oscilações no preço do ouro, de moedas e quase todas as áreas do mercado global foram afetadas (Xiang *et al.*, 2020).

Para amenizar os efeitos do problema, governos em todo mundo adotaram o isolamento social para conter a propagação do vírus, como no modelo chinês de quarentena (OMS, 2022). Todavia, tais medidas afetaram economicamente as empresas que foram impossibilitadas de produzir ou prestarem seus serviços. Isto fez com que países mais acometidos pela pandemia adotassem medidas para mitigar os efeitos econômicos da crise como, a postergação e isenção de tributos, adequações orçamentárias, dentre outras medidas (Monteiro *et al.*, 2020).

2.5 AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS FEDERAIS QUE IMPACTAM OS MUNICÍPIOS

A reação do poder público frente a emergência da pandemia trouxe um arcabouço legal inicialmente direcionado, dentre outros aspectos, a flexibilizar a Lei de Responsabilidade

Fiscal. Dessa forma, optou-se pelo descumprimento da regra de ouro pela abertura de créditos, bem como pelo fato de que as transferências intergovernamentais não tivessem de seguir todo o procedimento de responsabilidade fiscal e orçamentária para serem permitidas (Funcia, *et al*, 2022).

O reconhecimento do estado de calamidades pública, por meio do Decreto Federal nº 6 de 20 de março de 2020, legitimou o uso de certos mecanismos de flexibilidade orçamentária, do ponto de vista da legalidade, durante o período que a crise sanitária durar – o que, a princípio, deveria se estender ao período do estado de calamidade pública (Brasil, 2020).

Segundo Silva (2020) o primeiro passo das políticas públicas do governo federal foi a publicação das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública adotadas em 6 de fevereiro de 2020, por força da Lei nº 13.979, sendo que o primeiro caso confirmado pelo Ministério da Saúde data de 26 de fevereiro de 2020. Ainda em 16 de março de 2020, o governo federal inaugurou o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19, autoridade incumbida da articulação das ações governamentais (Brasil, 2020).

A concessão de liminar, a pedido da Advocacia Geral da União (AGU), face à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357 foi o início de uma série de mecanismos usados para ajustar o orçamento em resposta à emergência pública declarada como resultado da iminente contaminação por COVID-19 em território brasileiro. Essa Ação Direta de Inconstitucionalidade solicitava o afastamento de determinados dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – notadamente seus artigos nºs 14 a 17 e 24 –, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020, seu artigo nº 144, caput e § 14.

O texto da ADI tratava, dentre outras coisas, de remover a obrigação de demonstração de adequação e compensação orçamentárias quando da criação/expansão de programas públicos voltados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação da COVID-19.

A Advocacia Geral da União (AGU) alegou que esses mecanismos de adequação orçamentária podem e devem ser reconsiderados em circunstâncias admitidas pela Constituição Federal como excepcionais. “A exigência de demonstração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício atual e nos dois subsequentes pressupõe cenário de governança política dentro da normalidade” (Brasil, 2020).

Os instrumentos contestados da LRF são aqueles que exigiam que para o aumento de gastos tributários indiretos e despesas obrigatórias de caráter continuado, seriam necessárias as estimativas de impacto orçamentário-financeiro e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO), além da demonstração da origem dos recursos e a compensação de seus efeitos financeiros nos exercícios seguintes (Brasil, 2020).

A Emenda Constitucional (EC) nº 106, de 7 de maio de 2020, conhecida como Orçamento de Guerra, veio em seguida prevendo a relativização da regra de ouro financeira, fazendo com que o endividamento da União deixe de ser vinculado unicamente às receitas de capital, incluindo assim as despesas correntes que, se ampliaram no contexto emergencial. Essa emenda presume que os impactos do coronavírus não são exclusivos da saúde pública, mas também econômico-financeiras, e que haverá inevitavelmente prejuízos à economia brasileira (Andrade, 2021).

A Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020 alargou a segurança jurídica e o grau de liberdade das escolhas e da implementação de medidas de política econômica desenvolvidas pelo governo federal no período de vigência do estado de calamidade pública (SILVA, 2020).

De acordo com Fernando Scaff, a EC nº 106, do Orçamento de Guerra, é

[...] uma técnica de planejamento e gestão orçamentária para permitir que se afaste temporariamente a responsabilidade fiscal e a busca de certo equilíbrio, apontando para a necessária prioridade de gastos para a preservação da vida e da saúde da população brasileira e a manutenção das empresas (SCAFF, 2020, p. 01).

A EC nº 106/2020 institui um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Essa não busca alterar o texto da Constituição Federal de 1988, sendo assim uma norma constitucional não prevista no texto da CF/88, integrando tão somente o bloco de constitucionalidade. A vigência dessa emenda é temporária, em seu artigo nº 11 determinou a sua revogação quando do encerramento do estado de calamidade pública (Silva, 2020).

Tal emenda reconhece, em seu art. 1º, a adoção do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações que somente deverá ser adotado naquilo em que, em função da urgência, não for possível ser cumprido com o regime regular. Essa emenda prevê ainda, processos simplificados de contratação de pessoal em caráter temporário e emergencial, além da contratação de obras, serviços e compras (Brasil, 2020).

Ela também estabelece, em seu art. nº 4º, parágrafo único, que o Ministério da Economia deve publicar a cada 30 (trinta) dias, o relatório com os valores e o custo das operações de crédito realizadas na vigência do estado de calamidade pública nacional. Tal artigo busca tornar a ação do Executivo compatível com a transparência e a responsabilidade fiscal (Brasil, 2020).

Ainda sob tais circunstâncias, visando estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento à COVID-19, a União alterou, por meio da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020), a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal responsável, conforme orientação do art. nº 163 da Constituição Federal (Silva, 2020).

A Lei Complementar (LC) nº 173/2020 buscou impor limitações à contratação e à progressão de carreiras no setor público além de regular a previsão de transferências e operações de créditos entre a União e os demais entes federativos. Essa emenda ainda estabeleceu a interrupção do pagamento e das garantias de dívidas e créditos adicionais contratados anteriormente à crise sanitária, a fim de direcionar os recursos públicos ao enfrentamento da crise (Andrade, 2021).

Lara explica que:

A Lei Complementar nº 173/2020 foi editada com o objetivo de instituir uma espécie de “regime fiscal provisório” para enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, possibilitando o reequilíbrio das finanças públicas por meio, entre outras medidas, da suspensão do pagamento de dívidas contraídas pelos entes federativos em face da União, da distribuição de recursos públicos para o combate à doença e da restrição ao crescimento das despesas públicas, especialmente as relacionadas à folha de pagamento dos servidores e empregados públicos (Lara, 2020, p. 01).

Foram feitas críticas às mudanças na LRF no sentido de que essas seriam financeiramente imprudentes com possível agravamento da crise econômica. Contudo, foi reforçado o entendimento de que o uso de créditos adicionais para o desenvolvimento de programas que não tenham como foco principal o combate do coronavírus e as metas de responsabilidade fiscal devem dar lugar à emergência do combate à crise (Andrade, 2021).

A União também instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) em abril de 2020, por meio da Medida Provisória nº 936/2020. Este programa foi criado com o objetivo de mitigar os impactos econômicos da pandemia de COVID-19 nas relações trabalhistas e trouxe medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (Brasil, 2020).

O programa objetivava fazer com que o trabalhador e o empregador pudessem realizar acordos individuais ou coletivos que reduzissem a jornada de trabalho, com a proporcional diminuição do salário, ou ainda paralisar temporariamente o contrato de trabalho. Durante o

período máximo do acordo, 120 dias, o Governo Federal assumiu parte dos custos resultantes da suspensão ou redução da jornada de trabalho (Silva, 2020).

2.6 REPASSE DE RECURSOS AOS MUNICÍPIOS

Segundo Monteiro *et al.*, (2020) para combater os impactos iniciais da pandemia de COVID-19, ainda em 2020, o Governo Federal abriu créditos extraordinários no valor de R\$252,3 bilhões, por meio das Medidas Provisórias (MP) n^{os} 929, 935, 937, 939, 943, 959). Tais MP's são autorizações para dispêndios urgentes, sendo que sua abertura não necessitava de indicação prévia de fonte.

Essas MP's objetivaram a autorização de gastos, em 2020, com: Auxílio Emergencial a Pessoas em Situações de Vulnerabilidade (49%), Ampliação do Programa Bolsa Família (1%), Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) (20%), Auxílio Emergencial aos Estados, Municípios e DF (6%), Concessão de Financiamento para Pagamento de Folha Salarial (13%), Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (0,01%), e Despesas Adicionais ao Ministério da Saúde e Demais Ministérios (9%) (Monteiro *et al.*, 2020).

Porém, os recursos já escassos nos municípios foram reduzidos ainda mais quando, em função das políticas de distanciamento social, as receitas próprias encolheram e a demanda por serviços públicos se ampliou. Como os demais entes federativos não podem emitir títulos para financiar déficits, um acordo financeiro federal com a União forneceu uma opção para introduzir procedimentos de reequilíbrio fiscal (Silva, 2020).

O governo federal regulamentou cinco políticas econômico-financeiras. A primeira política foi o “apoio financeiro” instituído nos primeiros momentos da crise pela MP n^o 938, de 2 de abril de 2020, sendo as demais medidas instituídas pela LC n^o 173, construída em torno do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, regulamentado pela LC n^o 173, de 27 de maio de 2020 (Brasil, 2020).

O apoio financeiro aos entes subnacionais e os complementos ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi estimado em R\$ 76,2 bilhões, representando 26,7% do valor total repassado pela União aos estados e municípios em 2019 (Silva, 2020). Para além destas transferências, outras políticas fiscais excepcionais, nomeadamente as transferências de renda para grupos vulneráveis, também afetam os níveis de atividade econômica, favorecendo a arrecadação de entidades locais.

As primeiras medidas de apoio financeiro concedidas pela Federação aos entes federativos locais foram apoios financeiros destinados à complementação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os valores transferidos referem-se à diferença entre os valores depositados em fundos de investimento nos meses de março a junho de 2020, com base nos mesmos meses do ano anterior (Brasil,2020).

O teto mensal para essas remessas foi fixado em no máximo R\$4 bilhões, e o valor total alocado para apoio financeiro foi de R\$16 bilhões. Essa ação acrescentou na tesouraria dos estados e municípios os custos financeiros decorrentes da redução das receitas federais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o caixa da União (Silva, 2020).

Outra medida fiscal foi o cancelamento de pagamentos relacionados à suspensão da execução de garantias de dívidas dos governos estaduais e municipais com o governo federal, com vigência de 1º de março a 31 de dezembro de 2020. Os saldos pendentes foram incorporados ao saldo devedor ajustado pelos custos financeiros contratuais a serem pagos a partir de 01/01/2021 durante o prazo restante do contrato de empréstimo original (Silva, 2020).

O saldo resultante da suspensão de pagamentos de compromissos de dívida deve ser usado preferencialmente para ações de políticas relacionadas ao enfrentamento de questões relacionadas à pandemia de COVID-19 (Brasil, 2020).

A legislação apresentou também outra medida de política fiscal em que o governo federal está engajado por meio do Programa Federal de Resposta ao Coronavírus. Trata-se de um acordo para suspender pagamentos equivalentes ao principal e aos encargos devidos em 2020 relativos às operações com vencimento em 2020, no intuito de dar aos governos estaduais e municipais a possibilidade de aditar o contrato orientado à suspensão dos pagamentos (Silva, 2020).

As condições de crédito são mantidas e o prazo do contrato pode ser estendido até o período de cancelamento do pagamento. Nos casos em que se aplicam as garantias da União, estas são mantidas de acordo com os termos originalmente acordados no contrato (Brasil, 2020).

Esses recursos são transferidos usando o mesmo sistema de contabilidade que permite transferências do FPE e FPM (SILVA, 2020) e são distribuídos de acordo com os critérios de quatro grupos. Recursos destinados aos estados para políticas de saúde e assistência social: 40% de acordo com a taxa de incidência da COVID-19 publicada pelo Ministério da Saúde, 60% dependendo do tamanho da população. Para os municípios, aplica-se apenas a proporcionalidade ao número de habitantes (Brasil, 2020).

Os recursos destinados livremente são remetidos aos estados como compensação pelo não recebimento dos tributos incidentes sobre bens e serviços exportados, segundo arrecadação do ICMS e da cota-parte do FPE (Silva, 2020).

O mesmo critério aplica-se à transferência da cota de livre alocação para municípios, caso em que as cotas efetivas são rateadas entre municípios de cada estado com referência à proporcionalidade à população após o cálculo do valor por estado (Brasil, 2020).

Além do mais, devido à crise social, ocorreu a migração de famílias que anteriormente contratavam serviços privados e que passaram a buscar serviços públicos de educação, saúde e apoio social (Silva, 2020). Fato esse que poderá trazer ampliação da demanda por serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) após as fases mais críticas da pandemia.

O programa federal também modificou o texto original da LRF para introduzir medidas de política fiscal destinadas a reduzir os aumentos de gastos com servidores públicos. Doravante, passa a ser nula qualquer prática que aumente os custos de pessoal, sem respeitar os limites fixados (Brasil, 2020).

Houve ainda, no sentido de viabilizar a reestruturação dessas operações de crédito, a flexibilização das regras de governança fiscal previstas nos artigos 32 e 40 da LRF, incluindo o cumprimento da chamada “Regra de Ouro” (Art. 167 CF), que veda a contratação de crédito que exceda o montante das despesas de capital. Esta proibição foi excluída pela lei complementar que estabeleceu o Programa Federativo (Silva, 2020).

2.7 ORÇAMENTO PÚBLICO

O poder político brasileiro, que convive com constantes mudanças, teve ao longo de seus mais de quinhentos anos de história, diversos mecanismos que vieram a impactar nas disposições constitucionais do processo orçamentário. Esse processo não foi um desenvolvimento específico de nossa cultura, mas foi sim um amálgama de ideias implementadas por estados mais avançados, como por exemplo a proposta da prévia autorização dos gastos dos gestores públicos que vem desde o distante ano de 1217, com a edição da *Magna Charta Libertatum* do Reino Unido (Pires; Motta, 2006).

De acordo com os trabalhos de Giacomoni (2003), o orçamento público no Brasil, teve sua história iniciada quando:

[...] ainda no período colonial, a Inconfidência Mineira tentou conquistar a soberania, para o país, usando como motivação o descontentamento em face das disposições tributárias emanadas de Portugal. Ao suspender a “derrama” – cobrança dos impostos atrasados – as autoridades fizeram abortar o movimento, comprovando que havia mais disposição em fugir do fisco

português e menos consciência política em prol da independência da Colônia (Giacomoni, 2003, p.52).

Contudo, com a chegada do rei D. João VI ao Brasil, houve a possibilidade de ampliação da abertura dos portos brasileiros, a qual culminou com o acréscimo da carga de impostos aduaneiros, iniciando o processo de organização das finanças públicas da Coroa. Assim, resultando na criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade (Pires; Motta, 2006).

Em nosso país, o orçamento público foi desde sempre uma ferramenta de controle dos recursos financeiros arrecadados da sociedade, os quais, em tese, retornam a essa mesma sociedade na forma de bens e serviços prestados. Sua relevância é tanta que em todas as constituições, federais e estaduais bem como as leis orgânicas dos municípios, sempre previram dispositivos acerca da programação como categoria do orçamento público, desde o período imperial até os dias atuais (Crepaldi; Crepaldi, 2017).

Ainda segundo Giacomoni:

Em 1922, por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União. Tal norma e seu regulamento logo baixados constituíram importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc, que já caracterizavam a gestão em âmbito federal (Giacomoni, 2003, p. 56).

Em seguida, a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 foi um marco para o processo orçamentário em todas as esferas de governo - federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, pois favoreceu o surgimento de reformas orçamentárias e financeiras, ou a adoção de técnicas mais modernas, dando a essa legislação o distinto caráter de lei básica de orçamento (Mendes; Branco, 2017). Essa lei afirma em seu art. 2º: “A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.” (Brasil, 1964).

Na Constituição Brasileira de 1967, o legislador demonstrou sua preocupação com a centralização dos poderes do Presidente da República. Nesse contexto, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, definiu pela primeira vez o planejamento no ordenamento jurídico, trazendo como princípio fundamental guiar as atividades da administração federal, tendo como base o orçamento-programa anual e outros programas (Ribeiro *et al.*, 2022).

A partir desse período a constituição foi reconhecendo inúmeras inovações, até a publicação da oitava Carta Magna em 5 de outubro de 1988 que incluía a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias

para orientar a elaboração da lei orçamentária. Segundo Paludo (2012), a Constituição Federal (CF) de 1988 introduziu mudanças significativas quanto às normas de finanças públicas, principalmente quanto ao orçamento público. Visto que, em seu art. n° 165 constava a existência do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, os quais são os instrumentos de planejamento.

Na referida constituição, os legisladores atribuíram ao processo orçamentário uma seção especial e à parte: Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção II dos Orçamentos. A previsão das ferramentas de planejamento orçamentário foi estabelecida no artigo n° 165 da CF, que apresenta: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais” (Brasil, 2016).

Com a sua promulgação surgiram mudanças importantes na execução orçamentária, devido às alterações impostas. Consequentemente, as administrações em nível de Estados e municípios avançaram nas práticas até então incipientes de planejamento orçamentário e financeiro (Pires; Motta, 2006).

De acordo com Horvath e Oliveira (2003), o orçamento é uma peça que contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, não havendo, em termos históricos, qualquer vinculação a planos governamentais e a interesses efetivos da população. Sendo assim, o orçamento público é a ferramenta que apresenta as informações sobre a previsão de dispêndios na administração pública. Trata-se de um instrumento crucial para os governos, em que há a fixação do limite dos gastos públicos e a previsão das receitas futuras para a administração.

Neste contexto, Silva (2014) definiu o orçamento público como o instrumento que planeja a forma pela qual o orçamento é executado. Contudo, segundo Meireles (1989), o orçamento é conceituado como “um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro” (Meireles, 1984, p. 326).

A elaboração do orçamento possibilita ainda a identificação prévia dos recursos disponíveis que poderão ser aplicados de acordo com as prioridades estabelecidas conforme a política empreendida pelo governante. Assim, o orçamento tem sido o principal instrumento de planejamento da gestão dos recursos públicos. Esse instrumento tem por objetivo alocar os gastos públicos por meio de um planejamento, no qual consta as despesas da administração pública para o período de um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas (Kohama, 2000).

O orçamento público deve abranger a receita e a despesa discriminadas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade, evidenciada no Art. n° 2° da Lei do Orçamento na Lei n° 4.320/64 (Brasil, 1964). Sua publicação possibilita o conhecimento dos montantes das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos necessários para atendê-las conforme disposto.

Órgãos públicos, independentemente de sua natureza jurídica, apresentam em seu orçamento previsões que permitem orientar as decisões a serem tomadas para se alcançar os objetivos propostos, por meio da concretização das ações planejadas e programadas para uma anualidade determinada (Pires; Motta, 2006). O orçamento é amparado por diversas formalidades legais e vem sendo aperfeiçoado dentro e fora do Brasil devido sua importância para as economias das nações (Vignoli; Funcia, 2015).

O orçamento brasileiro é regido por princípios orçamentários que podem ser previstos em lei ou ainda na doutrina. O texto da Lei n° 4.320/64, artigos n°s 2°, 3° e 4° apresenta apenas três princípios, quais sejam: princípio da Unidade, princípio da anualidade, princípio da Universalidade. O Princípio da Unidade afirma que a Lei Orçamentária deve ser uma só e indivisível, contendo os orçamentos fiscal, de investimentos das empresas, e o de seguridade social, para um dado exercício financeiro. O Princípio da Anualidade, por sua vez, garante que a Lei Orçamentária deve ser elaborada com a vigência de um ano, normalmente igualando-se com o ano civil (de 1 de janeiro a 31 de dezembro). Por fim, o Princípio da Universalidade expõe que a Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos tanto da Administração direta e indireta, como também as fundações (Brasil, 1964).

Ainda de acordo com Machado Jr. e Reis (2003, p.17), “a aplicação dos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade deve ser cumprida em relação a cada orçamento”. Assim, a entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento para cada ano financeiro.

O modelo brasileiro é classificado como Orçamento Misto, por ser elaborado e executado pelo Poder Executivo que o encaminha ao Poder Legislativo, o qual o discute, altera se necessário for e o aprova, retornando em seguida para o Chefe do Executivo para sancionar (Xerez, 2013).

Já a Constituição Federal de 1988, no seu Art. n° 165, dos n°s 5° aos 8° parágrafos apresenta outros princípios a serem observados quando da elaboração do orçamento, quais sejam: o princípio da exclusividade, o princípio do equilíbrio, o princípio da publicidade e o princípio da legalidade de tributação.

O princípio da exclusividade expõe que a Lei Orçamentária não conterá dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação da despesa, exceto à autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares, contratações de operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas; o Princípio do Equilíbrio, por seu turno, afirma que a Lei Orçamentária deve consagrar a relação de igualdade entre a receita e despesa, isto é, o total das receitas deve ser igual ao total das despesas previstas para o exercício financeiro. O Princípio da publicidade prevê a obrigatoriedade de publicação por meio dos órgãos oficiais de comunicação/divulgação, para o conhecimento de toda sociedade, com clareza e responsabilidade de uma forma transparente à ação governamental. Finalmente, o Princípio da Legalidade de Tributação, no que a Lei Orçamentária limita o Estado o seu poder de tributar, sem que seja autorizado por lei a referida medida (Brasil, 2016).

No art. n° 163 da Constituição Federal de 1988 foi prevista a edição da Lei Complementar para fixar os princípios das finanças públicas. Em função dessa previsão, em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar n°. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esta lei tem como foco principal equilibrar as contas públicas, além de buscar fixar a ação dos governantes para evitar os erros de gerência orçamentária e financeira comuns até então (Brasil, 2000). Tal lei apresentou inovações na administração das finanças públicas, criando mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos.

De acordo com Xerez (2013), até o advento da Lei da Responsabilidade Fiscal o controle das finanças públicas era incipiente pois os gestores gastavam mais do que arrecadavam, causando efeitos adversos para com a economia nacional, que, como mencionado por Vasconcelos (2009, p.153), “as consequências disso para a sociedade foram bastante negativas, refletindo-se em inflação descontrolada, redução de investimento, baixa taxa de crescimento econômico e perda de bem-estar social”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal apresentou uma quebra de paradigmas para a gestão pública, pois exige gestão responsável, equilibrada e transparente, visando identificar e corrigir desvios capazes de afetar as contas públicas e não deixando de cuidar do equilíbrio entre receitas e despesas de modo a assegurar a observância à meta de superávit primário determinada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Giacomoni, 2003).

Para Sawhney (2019) essa busca pelo equilíbrio no orçamento público pode ser um desafio, principalmente, em países emergentes como o Brasil, o qual possui demandas crescentes por serviços públicos, infraestrutura altamente deficitária e recursos financeiros insuficientes, além de um alto custo da dívida pública. Planejar o atendimento a essas demandas

é dever do agente público no intuito de prover as necessidades da sociedade sobretudo dentro de parâmetros fiscais responsáveis que, como afirma Pires:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência de limites (Pires, 2002, p.105).

O governo federal elabora, imprescindivelmente a cada ano, o planejamento de suas despesas e receitas para os próximos exercícios sempre atento ao equilíbrio, exigência prevista em seus princípios. Além de outras coisas, a administração pública pode planejar seus investimentos e a quantidade de recursos que serão distribuídos aos municípios e estados, contribuindo para o controle e fiscalização no uso e gasto do dinheiro público.

No Brasil utiliza-se o orçamento-programa que foi inspirado no modelo norte-americano do final dos anos 1950 e é também conhecido como Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação. Este consiste em uma previsão dos recursos e sua alocação adequada baseados na elaboração de um plano ou programa de trabalho. (Kohama, 2020).

Com a Lei nº 4.320/1964 o orçamento-programa foi introduzido no Brasil, e em seu artigo 2º ficou determinado que: “A lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (Brasil, 1964).

Esse tipo de orçamento tem como finalidade estabelecer os propósitos, metas e objetivos para os quais a administração deve fornecer os recursos necessários. Ademais, ele serve como um instrumento para identificar os custos dos programas propostos para alcançar os objetivos estabelecidos (Kohama, 2020).

Essa programação ocorre por meio dos instrumentos de planejamento de curto e médio prazo conhecidos como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

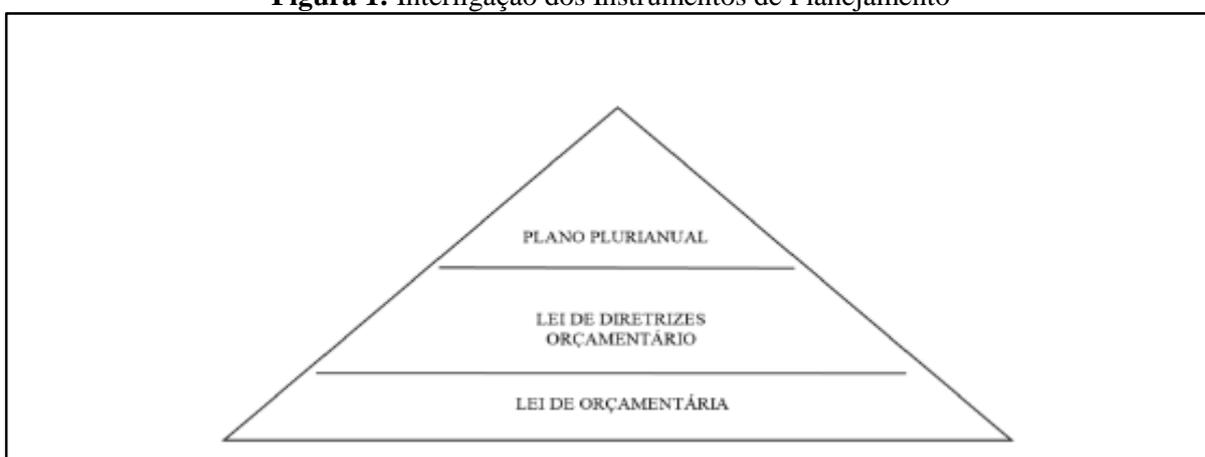
2.8 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento orçamentário brasileiro é construído, principalmente, por meio da Lei nº 4.320/1964, denominada como Lei Geral de Finanças Públicas, e da Lei complementar nº 101/2000. Estes dois pilares preveem instruções específicas quanto aos instrumentos de planejamento público (Pacelli, 2021).

O artigo nº 22 da Lei nº. 4.320/64 apresentou as regras quanto ao conteúdo e a forma da proposta orçamentária. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu § 5º do art. 5º, inc. II do art. nº 16; inc. II do § 1º do art. nº 16 e § 4º do art. nº 17, dispõem sobre a compatibilidade entre as peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) (Santos, Ventura; Neto, 2017).

Além disso, a Constituição Federal de 1988, nos artigos nºs 165 a 169 institui normas gerais para elaboração e execução financeira do orçamento. Entre essas a previsão da existência do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 2016). A figura 1 elenca a relação entre as peças orçamentárias.

Figura 1: Interligação dos Instrumentos de Planejamento



Fonte: Vasconcelos, 2009, p. 39

O planejamento orçamentário é fundamental no sentido de direcionar o administrador na gestão dos recursos públicos a atender-se aos princípios da eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e legalidade. Sendo assim, este impõe o uso de estabelecimento de metas prioritárias, com limitação das despesas à sua capacidade de arrecadação e endividamento respeitando o equilíbrio das contas públicas (Pacelli, 2021).

O quadro 4 apresenta a finalidade de cada uma das 3 peças orçamentárias:

Quadro 4: Finalidades do PPA, da LDO e da LOA

Instrumento	Finalidade
PPA	O PPA tem como objetivo estabelecer, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas que a administração pública federal planeja seguir em relação às despesas de capital e outras despesas relacionadas, bem como para os programas de natureza contínua. Esse planejamento tem um período de quatro anos, começando no segundo ano do governo e terminando no primeiro ano do governo subsequente.

LDO	A LDO tem como finalidade compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Além disso, ela orienta a elaboração da LOA, trata de alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Essa lei é revisada anualmente.
LOA	A LOA abrange o orçamento fiscal relacionado aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo as fundações criadas e mantidas pelo governo. Além disso, engloba o orçamento de investimento das empresas nas quais a União possui a maioria do capital social com direito a voto. Por fim, compreende o orçamento da seguridade social, incluindo todas as entidades e órgãos vinculados a ela, tanto na administração direta quanto na indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo governo. Essa lei é revisada anualmente.

Fonte: Elaborado pelo autor

Importante ressaltar a intenção do constituinte de promover três instrumentos compatíveis, porém distintos, ao passo que o PPA previsse as diretrizes, objetivos e metas, ocupando, desta forma, a dimensão mais geral do planejamento de médio prazo. Desse modo a LDO conectaria a elaboração do orçamento na forma dirigida pelo PPA, identificando as prioridades do exercício subsequente. Como resultado, caberia à LOA perseguir, sobretudo, a eficiência do gasto, prevendo as receitas e fixando as despesas da melhor forma, observadas as estratégias anteriores (Santos, Ventura; Neto, 2017).

2.8.1 PLANO PLURIANUAL - PPA

O processo de planejamento da União e, por conseguinte, dos demais entes federativos envolve três etapas: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Para Ribeiro *et al.*, (2022) o ciclo orçamentário proposto na Constituição é a forma em que o Estado visa interligar o planejamento à execução orçamentária e é composto pelas seguintes fases: planejamento (elaboração e aprovação), execução, avaliação e controle.

Ao todo, o ciclo orçamentário atual não se destina somente a um exercício financeiro, que corresponde à previsão e execução da receita e fixação e execução da despesa do ano corrente. Este é composto por diversas etapas que envolvem metas, previsões, financiamentos, fixação de valores, determinação de limites e processo legislativo (Pacelli, 2021).

O artigo 165 da Constituição define o Ciclo Orçamentário como sendo a lei que estabelece o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e a Lei Orçamentária Anual.

O ciclo orçamentário também pode ser classificado como ampliado que de acordo com Paludo se inicia:

[...] com a elaboração, discussão, votação e aprovação do PPA – Plano Plurianual; continua com a elaboração, discussão, votação e aprovação da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, por fim, a elaboração, discussão, votação e aprovação, execução, controle e avaliação da LOA – Lei Orçamentária Anual. Além disso, o ciclo ampliado de planejamento e orçamento federal abrange as etapas de monitoramento do PPA em tempo real, com informações registradas no SIOP; avaliação anual do PPA, para análise da sua concepção, da implementação e dos resultados obtidos no ano anterior; e revisão do PPA, para incorporação das informações geradas na avaliação, através de alterações (inclusões/exclusões) na programação para o ano seguinte e, dentro da perspectiva do PPA rolante, para os três anos subsequentes (Paludo, 2012, p. 108).

Objetivando o planejamento dos gastos e receitas públicas para médio prazo, o Plano Plurianual (PPA) foi criado para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para os projetos e programas de longa duração por um período de quatro anos. Nenhuma obra ou contrato cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (01 de janeiro a 31 de dezembro) fica autorizada a ser iniciada sem que haja inclusão no plano plurianual (Pacelli, 2021).

A Constituição Federal em seu artigo 165, parágrafo 1º determina que: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 2016). O PPA é o instrumento que sistematiza o papel estatal em perspectiva abrangente e dedica-se a orientar o sentido dos recursos orçamentários, por meio de diretrizes, objetivos e metas, para as prioridades nele pronunciadas (Kubo, 2012).

O PPA deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até 31 de agosto e o Poder Legislativo terá até o dia 22 de dezembro para apreciar, emendar, votar, aprovar e devolver o plano plurianual ao Poder Executivo para fins de sanção e publicação (Brasil, 2016). Para Kohama (2000) o PPA é um Plano de médio prazo, em que se busca acomodar as ações do governo para o atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos.

Em termos de planejamento, o PPA é um plano estratégico e tático; referente ao prazo trata-se de plano de médio prazo concebido no primeiro ano de governo do Executivo e válido do início do segundo ano de governo até o término do primeiro ano do governo vigente (Pacelli, 2021). Conforme o Manual Básico do PPA, editado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), o Plano Plurianual - PPA é:

O instrumento de planejamento orçamentário em que deverá ser estabelecido os objetivos e as metas quadrienais da administração para as despesas de capital, estas definidas pelo art. 12 da Lei nº. 4320/64, compondo-se pelos Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, conforme dispõe o § 1º do inc. I do art. 165 da Constituição Federal. Quanto aos programas cujo desenvolvimento se restrinja a um único exercício, serão contemplados, exclusivamente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA (TCE-SP, 2009, p. 6).

O PPA é redigido a cada quatro anos tendo seu início no segundo ano do mandato do governante (presidente da República, governador ou prefeito) e findando no primeiro ano de mandato do governo seguinte. Os princípios que norteiam o PPA são: 1) identificação clara dos objetivos e prioridades do Governo; 2) integração do planejamento e do orçamento; 3) promoção da gestão empreendedora; 4) estímulo às parcerias; 5) gestão orientada para resultados; 6) organização das ações de governo em programas (Carvalho, 2010).

2.8.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

Já a LDO é um instrumento utilizado para interligar a proposta quadrienal do governo nos anos de seu mandato e o que efetivamente vai executar a cada exercício, sendo assim um elo entre o planejamento (PPA) e o orçamento anual (LOA) (Brasil, 2016).

A Constituição Federal versa sobre competências iniciais da LDO e define que nela devem estar contidas a estrutura do orçamento anual; as alterações na legislação tributária; a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; as metas e prioridades da LOA, com destaque para a despesa de capital; e as projeções para a despesa de pessoal (Brasil, 2016).

A CF ainda afirma que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Pacelli, 2021).

O projeto da LDO deverá ser enviado pelo poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril, e este tem até o dia 17 de julho para apreciar, emendar, votar, aprovar e devolver ao Poder Executivo para sanção e publicação. Em seu artigo 57 a Constituição prevê que o Congresso Nacional não poderá iniciar o recesso parlamentar em julho enquanto não aprovar a LDO (Brasil, 2016). Dentre os objetivos da LDO está a orientação para elaboração da LOA, as políticas das agências de desenvolvimento, além de seu corpo dispor sobre alterações na legislação tributária (Carvalho, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal remeteu à LDO diversos outros temas, como equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, controle de custos e avaliação de resultados, condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, política fiscal, contingenciamento dos gastos e política monetária, com inclusão do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais (Pacelli, 2021).

Neste sentido, a principal finalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias é orientar a elaboração do Orçamento Fiscal, do Orçamento da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. A LDO busca intermediar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas fixados no PPA, orientando a elaboração da LOA do ano seguinte (Pacelli, 2021).

A elaboração do projeto da LDO cabe ao Poder Executivo que posteriormente deve encaminhá-lo ao Legislativo para aprovação, observados os prazos previstos na legislação vigente. Quando a LDO explicita metas e prioridades para cada ano, partindo das metas estabelecidas no PPA, esta deve levar em consideração a capacidade econômica e financeira de cada governo (Kubo, 2012). Esta também é encarada como uma inovação em relação ao planejamento e orçamento previstos na CF/88, uma vez que anteriormente não havia a previsão de PPA e sim de planos, no máximo decenais, além de orçamentos (Giacomoni, 2003).

A LDO pode ainda incorporar inovações na LOA, evidenciando as prioridades a partir das principais metas do PPA. Esse artifício contribui para a recuperação de duas funções da Lei: i) a intermediação entre o PPA e a LOA; e ii) a definição das prioridades da Administração Pública para o próximo exercício com a disponibilização de meios que viabilizem a execução (Kubo, 2012).

2.8.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

A LOA é composta por receitas e despesas referentes aos poderes da União, além de seus fundos, aquisições, investimentos com direito de voto e todas as entidades a ela vinculada direta ou indiretamente (Brasil, 2016). A lei nº 4.320/64 afirma que serão estimadas as receitas a serem arrecadadas durante o exercício financeiro e fixadas as despesas que o Governo pretende executar (Brasil, 1964).

Em nível nacional a lei deve ser elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal e encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. A LOA conterá o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais. Planejar o orçamento é permitir a identificação dos recursos à disposição,

que poderão ser aplicados de acordo com as prioridades definidas com a política adotada por aquele governo (Pacelli, 2021).

Para Pires e Motta (2006) a principal finalidade do orçamento público consiste em ser um instrumento de administração para efetivar as ações do governo e alcançar os objetivos demandados pela sociedade. Essa é a concepção do orçamento-programa que estipula os propósitos, os objetivos e as metas incluídas em uma estrutura de programas a realizar, sendo o elo entre o planejamento e as aplicações de recursos, permitindo assim que os planos apresentados em unidades de medida possam ser também contabilizados em termos financeiros (Koscianski, 2003).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também passou a impor a necessidade de publicação das informações sobre as receitas previstas e as despesas fixadas para determinado órgão público, para que o cidadão tenha acesso ao que está acontecendo e exerça sua cidadania, sendo que o orçamento é a mais importante ferramenta de divulgação das ações do governo à sociedade. Esta também trouxe o orçamento de volta às suas origens, quando era o principal instrumento de controle social sobre o dinheiro público (Machado, 2004).

Um orçamento bem elaborado amplia a prestação de serviços e estimula o desenvolvimento, ao passo que, quando elaborado na direção errada, permite a malversação dos recursos, atrapalhando e inibindo o desenvolvimento (Pires; Motta, 2006). O sistema jurídico, nas sociedades modernas, está estruturado de tal forma que os cidadãos, reais destinatários das ações do Poder Público, não possam ser surpreendidos por medidas descabidas de seus governantes. O que justifica a indispensabilidade da existência das peças orçamentárias, cujas origens confundem-se com o advento do Estado de Direito (Giacomoni, 2003).

Na execução do orçamento, quando as receitas são superiores às despesas o resultado é conhecido como superávit orçamentário, quando acontece de as despesas serem maiores do que a receita, então há um déficit orçamentário que deve ser solucionado por meio de, por exemplo, aumento de arrecadação de tributos ou contratação de empréstimos (Xerez, 2013). Sendo assim, é possível afirmar que o orçamento público busca sempre o equilíbrio entre receitas e despesas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e fixa as despesas para um determinado exercício financeiro e deve ser elaborada em consonância com a Lei das Diretrizes Orçamentárias. Todas as receitas e despesas devem ser contabilizadas com o auxílio de contas de resultado. Para cada despesa haverá um crédito/dotação à sua conta, que corresponderá ao seu valor. Conforme preconiza o princípio da exclusividade, Costa afirma que a LOA:

[...] não deve conter dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de

créditos suplementares e a contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (Costa, 2010, p. 286).

Conforme explica Kubo (2012), integra ainda a LOA o quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, referente a realização de obras e de prestação de serviços, evidenciando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, que devem ser executados por órgãos das administrações direta e indireta. Cabe ainda ao Poder Executivo elaborar e encaminhar o projeto da LOA ao respectivo Poder Legislativo que deverá aprová-lo nos prazos definidos na legislação vigente (Brasil, 2016).

O orçamento possui uma estrutura que fixa o montante global para as despesas e as divide em diversas classificações, que sob o prisma estratégico, é composta de dois grandes grupos que são as Despesas Correntes e as de Capital (Kubo, 2012).

Mediante essas categorias é possível diferenciar o montante de recursos destinados às despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital e daquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Tal estrutura de classificação evidencia a gestão do orçamento sob diferentes ângulos e favorece o rastreamento da execução orçamentária por parte da sociedade (Brasil, 2021).

Já a classificação seguinte busca destinar os recursos para finalidades específicas, de forma que se demonstre qual recurso será alocado para qual tipo de despesa, sendo autorizado por lei o uso do referido recurso somente na finalidade para a qual foi fixado. No caso desta modalidade de classificação a atenção deve ser redobrada, visto que o grau de pulverização das despesas está intimamente ligado à capacidade de gerir o orçamento e ajustá-lo às circunstâncias reais de implementação, que muitas vezes é marcada pela indefinição (Kubo, 2012).

Quando estabelece os limites percentuais das despesas dos estados e dos municípios, a LRF possibilita ao gestor utilizar a LOA para um maior controle e transparência dos gastos públicos, incrementando assim a capacidade de arrecadação de tributos desses elementos políticos (Kubo, 2012). Nesse sentido, conforme Nunes e Nunes:

[...] a LOA passou a ser elaborada para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. Na LOA, foi regulamentado o uso da reserva de contingência e, na execução financeira, tornaram-se obrigatórios a programação, o monitoramento e o contingenciamento. Além disso, a LRF também criou vínculos entre as peças legislativas que compõem o ciclo orçamentário e entre este e sua execução financeira. O mecanismo de compensação assegura o cumprimento das metas fiscais e desincentiva o mal planejamento (receitas superestimadas e despesas subestimadas). O Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicado a cada dois meses, pode indicar metas fiscais para os resultados primário e nominal. Exceto para despesas vinculadas (algumas definidas na LRF e outras na LDO), o corte é

obrigatório em todos os poderes e aplicado a todas as despesas, incluindo empenhos e restos a pagar. (Nunes; Nunes, 2007, p.06).

A Lei de Orçamento Anual (LOA) é o principal instrumento de planejamento orçamentário. Durante sua validade pode surgir a necessidade de autorizar despesas não previstas ou insuficientemente dotadas. Essas alterações devem ser executadas por meio da abertura de créditos adicionais (Brasil, 1964).

Para que uma receita ou uma despesa seja executada se faz necessário obedecer ao disposto na Lei nº 4.320 de 1964. Todavia, quando os créditos programados na lei orçamentária não previram ou previram insuficientemente determinada despesa é necessário utilizar-se de créditos adicionais. Para a abertura de crédito especial é exigível a aprovação do Poder Legislativo, diferente da suplementação que pode ser aberta por decreto do executivo, porém, para as despesas emergenciais utiliza-se o instrumento conhecido como crédito extraordinário (Pacelli, 2021).

Quando não houver crédito aberto para determinada despesa ou seu valor for insuficiente é possível incrementar o orçamento por meio de créditos complementares, que podem ser especiais quando não existir dotação específica ou suplementares quando já existir dotação específica, porém com valor insuficiente, face às necessidades existentes (Brasil, 1964).

Nesse sentido, o orçamento apresentado no projeto da LoA é primordialmente um julgamento político, não sendo uma questão estritamente técnica, mas também de governo (Oliveira; Ferreira, 2017). Assim, o orçamento público apresenta a determinação de prioridades daquele grupo escolhido democraticamente. Suas decisões se relacionam com a capacidade de intervenção e negociação de grupos da sociedade ou com planos do governo atual.

2.8.4 CRÉDITOS ADICIONAIS

O orçamento público é um importante dispositivo de planejamento e controle dos recursos públicos que evidencia as prioridades de cada governo. Como afirma Silva (2014), alterações no planejamento são rotineiras durante a execução do orçamento, se dando por meio de créditos adicionais. Estes possuem o objetivo de reparar as omissões, distorções ou erros praticados na elaboração da proposta orçamentária ou visam também atender às despesas urgentes e imprevistas em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública (Brasil, 1964).

O art. 40 da Lei nº 4.320 de 1964 define créditos adicionais como sendo autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento Anual (Brasil,

1964). Sendo assim, eles são encarados como mecanismos retificadores que podem vir a alterar o programa inicial do governo, aprovado pelo legislativo.

Já no art. 41, a Lei nº 4.320/64 classifica os créditos adicionais em suplementares, especiais e extraordinários, sendo que os créditos suplementares se destinam ao reforço de dotações orçamentárias que já existem, mas que são insuficientes para atender as despesas. Os especiais são aqueles destinados a atender despesas para as quais não há uma dotação orçamentária específica, enquanto os créditos extraordinários destinam-se a atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (Brasil, 1964).

Segundo Angélico (1995) é possível afirmar sinteticamente que os créditos suplementares servem para reforçar dotações já existentes no orçamento aprovado, enquanto os especiais se destinam a despesas sem dotação orçamentária na peça orçamentária inicial, isto é, não previstas. Além dos extraordinários que se destinam a cobrir despesas urgentes e/ou imprevistas, tais como casos de guerra, comoção ou calamidade pública.

Eles são imprescindíveis para a realização de correções no planejamento orçamentário inicial, devido à possibilidade de existência de fatos novos que originam novas necessidades, que conduzem à reestruturação do planejamento prévio, no intuito de fielmente cumprir a execução dos programas de trabalho (Felgueiras, 2007).

Os motivos que podem vir a exigir a abertura de créditos adicionais vão desde a ocorrência de fatos inesperados no decorrer da execução da lei orçamentária, até a subavaliação da receita, quando ainda em elaboração, que acarretam a abertura de créditos por excesso de arrecadação, ou a intencional superestimação da despesa, a fim de favorecer a realocação posterior dos recursos (Silva, 2014).

Segundo Giacomoni (2003) o instituto dos créditos adicionais é o único instrumento que outorga ao gestor público a realização de modificações na peça orçamentária depois de aprovada, quando já se deu início a execução orçamentária. Essas alterações feitas no orçamento possuem duas finalidades principais: suplementar uma dotação existente, que se tornou insuficiente durante a execução orçamentária ou criar um crédito orçamentário para atender a despesas não previstas que se dividem em especiais ou extraordinárias (Silva, 2014).

A autorização do orçamento é garantida com a aprovação do Legislativo, porém, são os créditos adicionais que permitem ao gestor público fazer alterações posteriormente necessárias na peça orçamentária para corrigir distorções e até mesmo para suprir despesas imprevistas ou extraordinárias (Giacomoni, 2003).

Mathias, Pinto e Oliveira (2020) afirmam que é indispensável a indicação do recurso que será utilizado para abertura de créditos adicionais, tais como o superávit financeiro, o excesso de arrecadação e a anulação de dotação. Porém, as alterações orçamentárias que têm como fonte de recursos a anulação de dotação representam uma simples realocação de recursos dentro do orçamento, destinados a correções nas imprecisões contidas na própria peça orçamentária.

A abertura de créditos adicionais aos orçamentos públicos evidencia a dificuldade em se prever comportamentos da classe política ao passo que também demonstra o quanto a ação estatal abarca as diversas dimensões da vida do cidadão que, quando sujeito a calamidades, se torna ainda mais tutelado pela ação pública. Nesse sentido, é necessário que haja um cuidado por parte da sociedade em certificar se o governo mantém o planejamento e entender em função de que o mesmo vem sendo alterado (Silva, 2014).

Certos fatores podem exigir abertura de créditos adicionais, tais como variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro, incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais, omissões orçamentárias ou fatos que independem da ação volitiva do gestor (Machado; Reis, 2003). Neste sentido, Giacomoni afirma que:

Seria impraticável se, durante sua execução, o orçamento não pudesse ser retificado, visando atender a situações não previstas quando de sua elaboração ou, mesmo, viabilizar a execução de novas despesas, que só se configuraram como necessárias durante a própria execução orçamentária (Giacomoni, 2003, p. 304).

O orçamento deve prever a distribuição dos recursos com o maior grau de acerto possível para que as dotações iniciais sejam respeitadas e executadas, sendo que, em sua impossibilidade, seja adequadamente justificada.

Neste sentido, entre as propostas para a melhoria do processo orçamentário está a formação de mecanismos para que o legislativo avalie o impacto da abertura de créditos adicionais, pelo fato deles contribuírem para a fuga da programação original e para a incerteza orçamentária (Silva, 2014).

Segundo o caput do art. n° 166, da Constituição, os projetos de lei referentes a créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional na forma do regimento comum, sendo assim, da mesma forma que são os relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual (Brasil, 2016).

O Executivo faz uso regular destes instrumentos ainda que estejam sujeitos à mesma forma de apreciação dos dispositivos orçamentários. Isto talvez se deva ao fato de não serem

criticados da mesma forma ou por tramitarem de forma isolada, não permitindo uma análise conjunta e articulada dessas alterações (Silva, 2014). Importante também destacar que sua tramitação é mais ágil e por vezes as análises e discussões são negligenciadas (Pacelli, 2021).

O art. 42, da Lei nº 4.320/64, em concordância com o art. 167, da Constituição Federal, estabelece que a abertura de créditos especiais e suplementares devem ser autorizados por lei, apenas quando existirem recursos disponíveis.

Entretanto, os créditos suplementares, segundo o art. 7º, da Lei nº 4.320/64 e do art. 165, da CF/88, poderão ter autorização conferida pela própria lei orçamentária, que fixará seu limite e será aberta por decreto do Executivo visando garantir maior grau de flexibilização na execução do orçamento.

De acordo com Crepaldi e Crepaldi (2017) quanto maior for o limite permitido na lei orçamentária para abertura de créditos suplementares pelo Executivo, sem que o legislativo necessite aprovar, menor o controle social sobre o orçamento.

Giacomoni (2003, p. 325) também afirma que “[...] a concessão de autorização genérica para a abertura de créditos suplementares tem sido tradicional nos orçamentos federais, especialmente nos últimos anos, quando o mecanismo vem sendo empregado de forma ampla e variada”.

Os créditos extraordinários, devido a sua natureza, requerem intervenção oportuna do poder público, eles não estão sujeitos ao processo de tramitação legislativa e podem ser abertos por meio de medida provisória segundo a Constituição de 1988. Além disso, não necessitam de indicação de recursos para sua abertura (Silva, 2014).

Os créditos adicionais têm a validade reservada ao exercício financeiro em que foram abertos. Contudo, os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício poderão ser reabertos, no limite de seus saldos, incorporando-se ao orçamento do exercício seguinte (Brasil, 2016).

A Constituição de 1988 apresentou outras formas de realocação dos recursos orçamentários que não haviam sido previstas na Lei nº 4.320/64, como o remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários.

No caso dessas alterações, o fator crucial é a reprogramação por priorização das ações do governo. Parte da doutrina considera os instrumentos trazidos pela Carta Magna apenas como retificações orçamentárias realizadas por meio de créditos suplementares (Silva, 2014).

De acordo com Furtado:

A realidade é que, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 8 de novembro de 1922, os créditos adicionais – suplementares, especiais e

extraordinários – são tidos e havidos como as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando ainda em desuso as técnicas [de remanejamento, transposição e transferência] previstas no art. 167, VI, da Constituição Federal. A não-efetividade dessa norma constitucional, e até mesmo o desconhecimento do seu significado, é impulsionada pela facilidade que se tem na abertura de crédito adicional suplementar, cuja autorização pode estar prevista na lei orçamentária, o que não ocorre com os procedimentos de estorno de verba, que devem sempre ser autorizados por leis específicas (Furtado, 2005, p. 03).

A Lei nº 4.320/64 elenca os recursos que podem ser utilizados para abertura de créditos adicionais em seu art. 43, d e no parágrafo 8º, do art. 166, da CF/88, sendo eles: superávit financeiro; excesso de arrecadação; anulação de dotação orçamentária ou crédito adicional; produto de operações de crédito autorizadas e viáveis juridicamente; e os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária ficarem sem despesas correspondentes (Brasil, 2016).

2.9 DESPESA PÚBLICA

A despesa pública compreende a alocação dos recursos financeiros obtidos por meio de impostos e outras fontes, visando subsidiar os serviços públicos disponibilizados à sociedade ou para a realização de investimentos (Pacelli, 2021).

De acordo com Crepaldi e Crepaldi (2017) a despesa está inserida no orçamento e engloba as autorizações para gastos relacionados às diversas responsabilidades governamentais. No processo de execução da despesa pública, existem diversas etapas para a correta alocação e utilização dos recursos financeiros.

O saldo inicialmente aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) é conhecido como dotação inicial, que serve como base para a execução das ações governamentais (Santos, Ventura; Neto, 2017). Contudo, no decorrer do exercício financeiro, é possível que haja mudanças e necessidades adicionais que demandem a abertura de créditos adicionais ou a reabertura de créditos já existentes.

Segundo Pacelli (2021) a soma desses créditos adicionais e reabertos, descontando-se as anulações e cancelamentos correspondentes, resulta na dotação atualizada. Essa atualização reflete a evolução do orçamento às demandas emergentes e permite uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis. Após a definição inicial da alocação orçamentária e, posteriormente, da atualização dessa alocação, o governo realiza a execução da despesa por meio de três etapas, conhecidas como empenho, liquidação e pagamento (Kohama, 2020).

O empenho ocorre no momento em que há a contratação de bens, materiais, obras ou serviços necessários para a execução das políticas e ações públicas (Giacomoni, 2003). Essa etapa cria uma obrigação do Estado de realizar o pagamento pendente, estabelecendo assim um compromisso formal com os fornecedores ou prestadores de serviço.

Após o empenho, temos a fase da liquidação. Nesse momento, ocorre a efetiva entrega dos bens, materiais, obras ou serviços contratados. A partir da comprovação dessa entrega, o Estado precisa cumprir a última etapa do processo de despesa, que é o pagamento (Pacelli, 2021). A liquidação da despesa indica que todos os requisitos contratuais foram atendidos, e cabe ao Estado honrar sua obrigação e providenciar o pagamento devido.

Assim, distingue-se claramente as três dimensões da execução da despesa: sob perspectivas orçamentárias considera-se a execução da despesa como a utilização da autorização legislativa (empenho), sob a perspectiva patrimonial considera-se executada a partir da ocorrência do fato gerador da despesa (liquidação) e, por fim, sob a perspectiva financeira a despesa orçamentária confunde-se com o gasto, ou seja, considera-se sua execução o desembolso (pagamento) (Alves, 2015, p.133).

Giacomoni (2003) explica que a execução da despesa pública engloba a definição da dotação inicial e sua posterior atualização, o empenho para contratação dos bens ou serviços necessários, a liquidação que confirma a entrega desses itens e, por fim, o pagamento que finaliza o ciclo da despesa. É por meio dessas fases que se busca garantir a transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos, assegurando que os serviços e investimentos atendam às necessidades da sociedade de forma responsável e autônoma.

Segundo o Manual Técnico Orçamentário de 2023 a despesa pública pode, dentre outras formas, ser classificada pelas suas funções e subfunções, que buscam demonstrar as áreas em que as despesas são realizadas. Cada atividade, projeto e operação especial identifica a função e a subfunção às quais se vinculam. A função descreve a principal área de atuação do órgão e deve representar a sua missão institucional, já a subfunção é relativa à área da despesa na qual a ação será executada (Brasil, 2023).

O quadro 5 apresenta as principais funções de governo:

Quadro 5 – Funções de Governo

01	Legislativa	15	Urbanismo
02	Judiciária	16	Habitação
03	Essencial à justiça	17	Saneamento
04	Administração	18	Gestão ambiental
06	Segurança pública	19	Ciência e tecnologia
08	Assistência social	23	Comércio e serviços
09	Previdência social	24	Comunicações
10	Saúde	25	Energia
11	Trabalho	26	Transporte
12	Educação	27	Desporto e lazer
13	Cultura	28	Encargos especiais
14	Direitos da cidadania	99	Reserva de contingência

Fonte: Gomes; Rodrigues Júnior, 2022

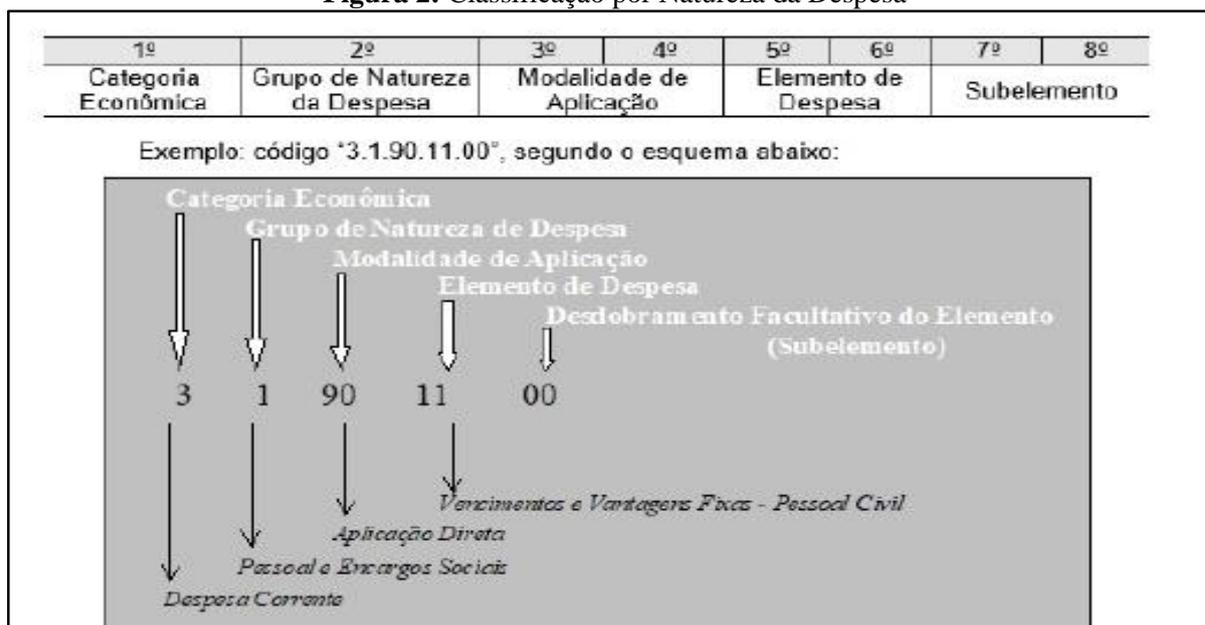
A classificação funcional vigente foi estabelecida pela Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14 de abril de 1999, atualizada pela Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022, e é composta de um rol de funções e subfunções predeterminadas, que atuam como agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental nos três níveis de Governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação compulsória e comum, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que possibilita a consolidação nacional dos gastos do setor público (Brasil, 2023).

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios.

Segundo o MCASP (2022) a subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. De acordo com a Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14 de abril de 1999, atualizada pela Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade (Brasil, 2023).

Já os arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320, de 1964, tratam da classificação da despesa por categoria econômica e elementos, descritos na figura 2.

Figura 2: Classificação por Natureza da Despesa



Fonte: MTO, 2023

Assim como acontece com a Receita, o art. 8º determina que os itens da discriminação da despesa deverão ser identificados por números de código decimal, na forma do Anexo IV, atualmente constantes no Anexo II da Portaria Conjunta STN/SOF nº 163, de 2001, consolidada pela Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 103, de 5 de outubro de 2021 (Brasil, 2023).

O agrupamento de dados que compõem o código é referido como classificação por natureza da despesa, fornecendo detalhes sobre a classificação econômica da despesa, sua categoria, o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação e o elemento. O campo que se destina à natureza da despesa possui um código formado por oito algarismos, em que o 1º dígito representa a categoria econômica, o 2º o grupo de natureza da despesa, o 3º e o 4º dígitos representam a modalidade de aplicação, o 5º e o 6º o elemento de despesa e o 7º e o 8º dígitos representam o desdobramento facultativo do elemento de despesa, chamado de subelemento (Brasil, 2023).

No caso da Despesa Pública, a Lei nº 4.320/64 relaciona a competência com a etapa do empenho. Porém, destaca-se que em seu artigo Art. 62, a referida lei acrescenta que o pagamento da despesa só deverá ser efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, que, segundo o Art. 63, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

A liquidação da despesa é a comprovação de que o bem fornecido ou serviço prestado está em total conformidade com as condições de entrega, critérios de qualidade, quantidade e

valor dispostos na nota de empenho, nota fiscal, contrato, convênio, acordo ou ajuste (Brasil, 2022).

De acordo com a 9ª edição do MCASP a contabilidade aplicada ao setor público sustenta um processo de registro compatível com o dispositivo legal do regime da receita orçamentária, de maneira a atender a todas as necessidades de informações da execução orçamentária, conforme dispõe o art. 35 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.

A figura 3 resume a ocorrência do fato gerador segundo a ótica orçamentária e segundo a ótica patrimonial.

Figura 3: Fato gerador da Despesa Orçamentária e da Despesa Patrimonial

Registros Contábeis – Contabilidade Aplicada ao Setor Público					
Contas de Natureza de Informação Orçamentária			Contas de Natureza de Informação Patrimonial		
Evento	Critério	Base Normativa	Evento	Critério	Base Normativa
Receita Orçamentária	Arrecadação	Lei nº 4.320/1964 art. 35	Variação Patrimonial Aumentativa	Competência	NBC TSP – Estrutura Conceitual
Despesa Orçamentária	Empenho	Lei nº 4.320/1964 art. 35	Variação Patrimonial Diminutiva	Competência	NBC TSP – Estrutura Conceitual

Fonte: MCASP, 2022

Contudo, cabe salientar que o art. 35 refere-se ao regime orçamentário e não ao regime contábil (patrimonial) e a mencionada Lei, ao tratar do tema “Da Contabilidade”, estabelece que as variações patrimoniais devem ser evidenciadas, sejam elas independentes ou resultantes da execução orçamentária.

Este estudo analisa a execução orçamentária segundo a perspectiva orçamentária em que a despesa empenhada é considerada executada, assim como os trabalhos de Arruda e Araújo (2020) e Alves (2015).

É por meio da despesa empenhada que se identificam as decisões tomadas em relação à compra ou contratação de produtos ou fornecedores (Bevilaqua, 2022). Tendo por base tais conceitos, para fins desta pesquisa, a execução da despesa, será considerada pela perspectiva orçamentária, ou seja, a despesa empenhada.

3 METODOLOGIA

O trabalho consiste em um estudo de caso a respeito do planejamento e execução orçamentária do Município de São João del-Rei em face da pandemia de COVID-19 e seus efeitos, levando em consideração o modelo do Equilíbrio Pontuado. Segundo Robert Yin (2015) o estudo de caso é uma abordagem de pesquisa que busca investigar um fenômeno complexo em seu contexto real, geralmente com o objetivo de obter uma compreensão profunda e detalhada do assunto em questão.

O pesquisador possui relação com o objeto pois atua no setor contábil do Legislativo do município em questão, sendo um dos responsáveis pela elaboração, análise e execução de parte do orçamento.

O município de São João del-Rei foi o escolhido com base em uma amostra não probabilística por conveniência que, segundo Gil (2008) é um tipo de amostragem em que os indivíduos ou elementos são escolhidos com base na disponibilidade ou conveniência do pesquisador. Isso significa que a amostra é composta por pessoas ou objetos que estão facilmente disponíveis para o pesquisador, sem qualquer critério específico de seleção.

Ele envolve uma extensa coleta de dados por meio de várias fontes, como entrevistas, observações, documentos e registros históricos. Esses dados são analisados e interpretados cuidadosamente para identificar padrões, relações causais e *insights* relacionados ao fenômeno em estudo (Yin, 2015).

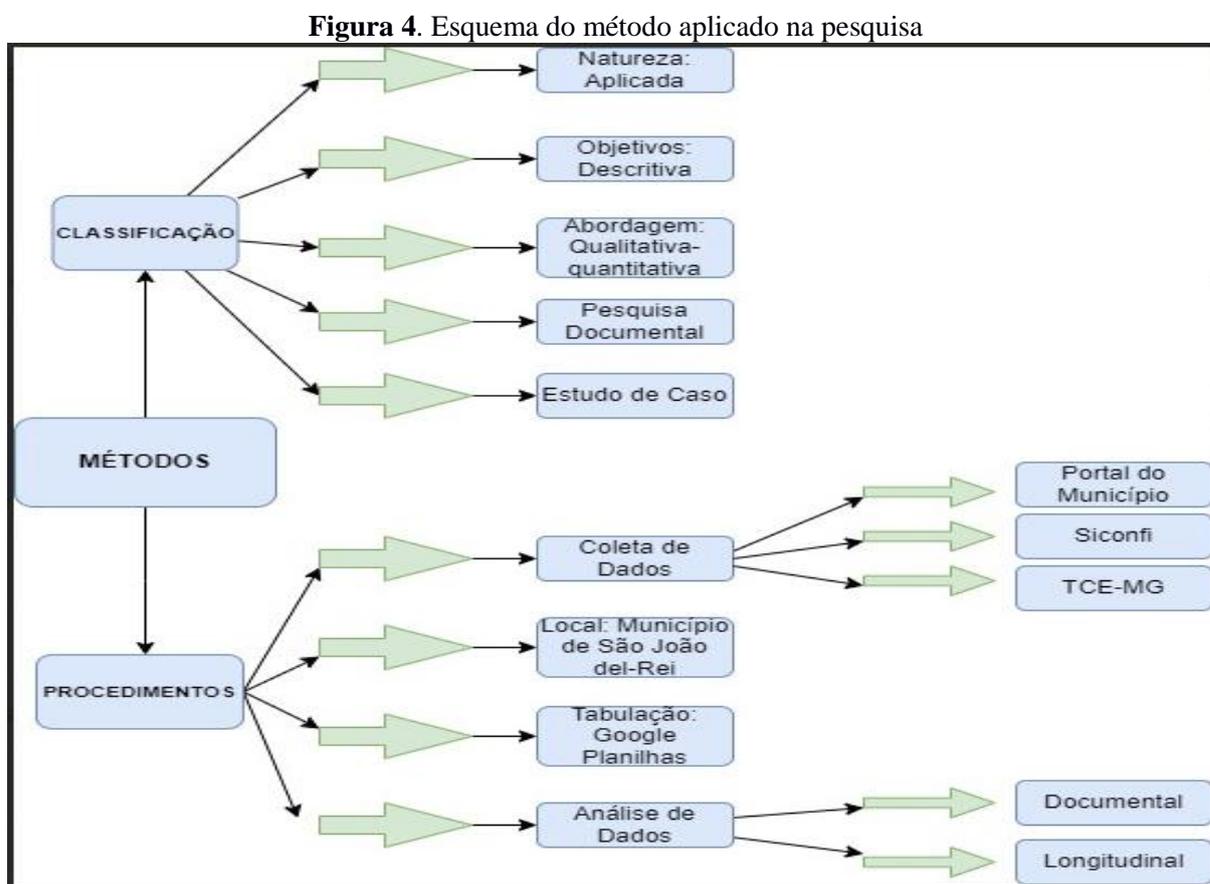
Quanto à forma de abordagem, o estudo que, examinou as contas públicas no município de São João del-Rei- MG, possui caráter qualitativo e quantitativo, dado que na pesquisa quantitativa “[...] faz-se a coleta de dados quantitativos ou numéricos por meio do uso de medições de grandezas e obtém-se por meio da metrologia, números com suas respectivas unidades” (Pereira, *et al.*, 2018, p. 69). Segundo explica Gerhardt e Silveira (2009) a pesquisa qualitativa atém-se a interpretação e descrição em relação ao objeto ou dado estudado, criando hipóteses sobre o comportamento de tal fato.

O estudo também pode ser descrito como analítico, visto que, segundo Fontelles (2009) “é o tipo de pesquisa quantitativa que envolve uma avaliação mais aprofundada das informações coletadas em um determinado estudo, observacional ou experimental, na tentativa de explicar o contexto de um fenômeno no âmbito de um grupo, grupos ou população”. As pesquisas quantitativas e qualitativas, por se tratar de métodos diferentes, quando são aplicados juntos para a realização da pesquisa, apresentam um trabalho com maior fundamentação científica (Gerhardt; Silveira, 2009).

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa possui caráter descritivo e exploratório. De acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 52), pesquisa descritiva é aquela que “visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. A pesquisa exploratória busca uma maior familiarização e compreensão a respeito da temática tornando-a mais explícita (Gil, 2008).

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa caracteriza-se como documental, uma vez que será elaborada a partir de documentos que ainda não receberam tratamento analítico, como projetos de lei, relatórios de órgãos governamentais, atas de reuniões de casas legislativas, etc (Gil, 2008).

A figura 4 apresenta um resumo do método de pesquisa aplicado neste trabalho.



Fonte: Elaborada pelo autor

A pesquisa adota, ainda, o método comparativo que, segundo Fachin (2006) consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças. Para efeitos de comparação foi determinado como período de pesquisa os anos de 2018 a 2022, pois se faz necessário compreender a dinâmica do planejamento e execução orçamentários realizados pelo município antes e durante a pandemia de COVID-19.

A estratégia de pesquisa é estudar ambos os períodos, no intuito de identificar o equilíbrio e o desequilíbrio, assim como estudar a interação dos recursos se intercambiando, com base no conceito do Equilíbrio Pontuado de que as políticas públicas são marcadas por duradouros períodos de estabilidade, pontuados por momentos de ruptura. Tendo como desafio a já mencionada hesitação de Ollaik, *et al.* (2011) de que o modelo do Equilíbrio Pontuado é mais útil para estudos de longos períodos de tempo e tem foco na complexidade dos problemas, mas é de difícil aplicação.

Utilizou-se ainda a abordagem da triangulação de fontes com o objetivo de reforçar a confiabilidade da pesquisa. A triangulação pode ser descrita como uma estratégia de pesquisa na qual várias fontes de dados e análises relacionadas a um tema central são utilizadas de forma simultânea, visando abordar o fenômeno em sua totalidade (Bruning; Godri; Takahashi, 2018).

3.1 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Foi realizada uma revisão abrangente, utilizando bases de dados acadêmicas, como Google Scholar e Scielo, para identificar estudos relevantes sobre a teoria do Equilíbrio Pontuado e a influência da COVID-19 nos orçamentos públicos municipais. Os termos de pesquisa incluíram "Equilíbrio Pontuado", "finanças públicas", "orçamento público", "COVID-19" e "municípios".

Foram selecionados estudos de autores renomados, como Frank Baumgartner e Bryan Jones, que são amplamente reconhecidos como pioneiros na teoria do Equilíbrio Pontuado em orçamentação e na análise das decisões governamentais, além de trabalhos a respeito do impacto da COVID-19 nas finanças de entidades públicas diversas.

Foram coletados dados sobre o orçamento público do município de São João del-Rei obtidos por meio de fontes oficiais, como relatórios orçamentários, dados disponibilizados pelo Portal da Transparência e documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças.

Além disso, foram fontes de pesquisa documentos como o Manual Técnico do Orçamento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (Brasil, 2022) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (Brasil, 2021), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A avaliação das informações se deu por meio da análise documental dos dados secundários obtidos mediante os registros consultados em um corte longitudinal. A pesquisa documental faz uso de fontes variadas e dispersas, ainda sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias,

pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (Fonseca, 2002). Já o estudo de corte longitudinal, segundo Richardson (1999), consiste na coleta de dados de uma mesma amostra ao longo do tempo.

O quadro 6 resume a aplicação metodológica dos objetivos dessa dissertação.

Quadro 6: Matriz de Consistência Metodológica

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Coleta de Dados	Análise de Dados
Compreender como a pandemia influencia as decisões orçamentárias e as políticas públicas adotadas pelo governo local	Analisar a influência da pandemia na arrecadação do município	SICONFI; Fiscalizando com o TCE; Portal da Transparência	Documental Longitudinal
	Analisar as alocações de recursos orçamentários específicos para a saúde pública no contexto da pandemia	SICONFI; Fiscalizando com o TCE; Portal da Transparência	Documental Longitudinal
	Avaliar a execução orçamentária das políticas de assistência social durante a pandemia	SICONFI; Fiscalizando com o TCE; Portal da Transparência	Documental Longitudinal
	Identificar o comportamento dos orçamentos do município de São João del-Rei frente aos pressupostos da Teoria Equilíbrio Pontuado;	SICONFI; Fiscalizando com o TCE; Portal da Transparência	Documental Longitudinal

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: Não incluída a metodologia do objetivo específico: Proposta de Produto Tecnológico

Foram coletadas informações sobre as medidas adotadas pelo município de São João del-Rei em resposta à COVID-19, como decretos, programas de auxílio e relatórios de gastos relacionados à pandemia. Essas informações foram cruciais para compreender o contexto específico e os desafios enfrentados pelo município.

Sendo assim, o estudo compreendeu diversas etapas. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o orçamento e sobre a teoria do Equilíbrio Pontuado, aprofundando-se em seus conceitos, modelos e aplicações no âmbito das finanças públicas. Essa revisão também aborda estudos anteriores que investigaram os impactos da COVID-19 nos orçamentos públicos, com o intuito de identificar os principais desafios enfrentados por outros municípios e esferas e as estratégias adotadas.

Posteriormente, foram trazidos dados relevantes sobre o orçamento público de São João del-Rei nos últimos cinco anos, abrangendo receitas, despesas e investimentos. Além disso, foram coletadas informações sobre as medidas tomadas pelo governo municipal em resposta à pandemia, englobando ações relacionadas à saúde pública, assistência social e estímulo econômico.

A análise das receitas e despesas se deu por categoria econômica, por função de governo e também por subfunções nos casos específicos da Função Saúde e da Função Assistência Social. Foi realizada uma comparação dos gastos em relação aos períodos anteriores à COVID-19, com o intuito de identificar possíveis variações nas aplicações de recursos em cada função de governo. Isso permitiu uma compreensão mais precisa das mudanças ocorridas durante a pandemia e a aderência dessas mudanças à teoria do Equilíbrio Pontuado.

Foi realizada também uma análise minuciosa das despesas prioritárias em relação às necessidades emergenciais decorrentes da pandemia. Essa avaliação permitiu verificar o padrão de alocação de recursos, garantindo o atendimento das demandas mais urgentes e o cumprimento de ações em cada função de governo.

Ao adotar essa abordagem de análise das despesas, focando nas funções de governo, foi possível obter um panorama detalhado da alocação de recursos públicos no município de São João del-Rei durante o período da COVID-19. Essa análise embasada na teoria do Equilíbrio Pontuado contribuiu para uma compreensão mais abrangente das decisões de gastos do governo municipal, considerando as necessidades de saúde pública e de assistência social específicas daquele período.

Nesse sentido, a teoria do Equilíbrio Pontuado foi aplicada para interpretar as decisões tomadas pelo governo municipal diante da crise, considerando que os processos de decisão política para a aplicação dos recursos públicos escassos têm sido caracterizados por uma grande estabilidade e incrementalismo seguido de rupturas abruptas (True *et al.*, 2007). Os resultados da análise foram discutidos e interpretados, destacando os principais reflexos da COVID-19 no orçamento público de São João del-Rei.

Essa análise permite compreender as estratégias adotadas pelo governo municipal e avaliar seus possíveis efeitos na aplicação e equidade das políticas públicas construídas. A análise dos dados se deu por organização e análise quantitativa utilizando ferramentas de planilhas eletrônicas, como o Google Planilhas®.

Ainda que os cálculos se limitem a somas, subtrações e médias, segundo Gressler (2003), trata-se de pesquisa quantitativa pois envolve a análise de dados numéricos e a aplicação de métodos matemáticos para resumir e interpretar esses dados. A abordagem quantitativa se

concentra em dados mensuráveis e utiliza técnicas estatísticas para extrair informações, identificar padrões e fazer inferências.

Por pragmatismo, o trabalho prescindiu da correção inflacionária, visto que, ao longo do estudo ficou evidenciado que simplificar o processo e concentrar-se nas tendências brutas do período analisado se mostrou uma abordagem mais eficiente.

A disponibilidade de dados foi outro ponto considerado, uma vez que a obtenção de informações precisas e específicas sobre inflação para cada município pode ser desafiadora.

A influência de fatores locais e a possível predominância de elementos regionais sobre as taxas gerais de inflação podem tornar a análise direta dos valores nominais mais relevante. Neste caso, uma análise sem ajuste inflacionário é mais viável, especialmente quando a intenção é comunicar os resultados de maneira acessível a gestores municipais e ao público em geral.

Por último, a decisão de não corrigir pela inflação pode ser justificada em situações em que as decisões com base nos orçamentos são de curto prazo, e a inflação não é um fator crítico nesse horizonte temporal.

Foram identificadas tendências ou mudanças significativas nas despesas relacionadas a cada variante estudada durante o período da COVID-19. Essas análises possibilitaram compreender como os recursos públicos foram alocados e direcionados para as diferentes áreas de atuação governamental durante a crise sanitária e como a teoria do Equilíbrio Pontuado explica esse movimento.

Foram calculados indicadores financeiros relevantes, como a variação das receitas e despesas ao longo do período de estudo, a proporção de recursos alocados para áreas específicas verificadas pela pandemia e a relação entre o orçamento municipal e a arrecadação tributária. Essa análise foi guiada pelo modelo de racionalidade limitada e pela teoria do Equilíbrio Pontuado propostos por autores como Frank Baumgartner e Bryan Jones.

Os resultados da análise foram discutidos à luz da teoria do Equilíbrio Pontuado e das estratégias adotadas pelo governo municipal de São João del-Rei. Os resultados também foram comparados com estudos anteriores sobre os efeitos da COVID-19 nos orçamentos municipais, levando em consideração as experiências de outros municípios e as estratégias adotadas por eles.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta as análises e as discussões a partir do desenvolvimento do método discutido no capítulo anterior. Primeiramente, na seção 4.1 o município de São João del-Rei é apresentado como objeto do estudo de caso. A seção 4.2 destina-se à análise da influência da pandemia nas Receitas e a seção 4.3 à análise da execução orçamentária das receitas e despesas exclusivas da Saúde.

A seção 4.4 é dedicada à análise da aplicação dos recursos em Assistência Social, assim como a seção 4.5 analisa as despesas gerais do município pela ótica da teoria do equilíbrio pontuado. Finalmente, na seção 4.6 é apresentada a proposta de produto tecnológico de um sistema de gestão de riscos e contingências para orçamentos públicos municipais em momentos de crise com base na teoria do equilíbrio pontuado.

4.1 DESCRIÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

Quando se analisa a gestão orçamentária de um município faz-se necessário entender e conhecer o seu tamanho, sua dinâmica econômica e social, além de sua importância no contexto regional.

São João del-Rei está localizada na mesorregião do Campo das Vertentes, no centro-sul do estado de Minas Gerais e está distante a 181 km de Belo Horizonte, 347 km da cidade do Rio de Janeiro e 428 km da cidade de São Paulo (Santos, 2017).

De acordo com a publicação do Governo do Estado de Minas Gerais, a mesorregião do Campo das Vertentes é composta por 3 microrregiões, sendo elas a de São João del-Rei, a de Lavras e a de Barbacena. A microrregião de São João del-Rei é formada pelos seguintes municípios: Conceição da Barra de Minas, Coronel Xavier Chaves, Dolores de Campos, Lagoa Dourada, Madre de Deus de Minas, Nazareno, Piedade do Rio Grande, Prados, Resende Costa, Santa Cruz de Minas, Santana do Garambéu, São João del-Rei, São Tiago e Tiradentes (Minas Gerais Meso e Micro, 2020).

Segundo o IBGE (2022), a população estimada é de 90.225 pessoas com salário médio de 2,5 salários-mínimos. Consta também que o pessoal ocupado no município é de 23.857 pessoas, o que equivale a cerca de 25% da população em 2022. O PIB per capita do município consta como R\$27.659,48 com um índice de desenvolvimento humano (IDHM) apurado em 2010 de 0,758 IBGE (2022), segundo os últimos levantamentos publicados.

A matriz econômica de São João del-Rei é compartilhada por setores como comércio, serviços, indústria e turismo desempenhando papéis importantes. O comércio é uma atividade

relevante, impulsionada principalmente pelo turismo e pelos moradores locais. A cidade atrai visitantes interessados em explorar sua história colonial, igrejas barrocas, ruas de pedra e festividades tradicionais, como a Semana Santa, que movimentam a economia local (São João del-Rei Secretarias, 2023).

Quanto às finanças públicas, a prefeitura de São João del-Rei é responsável pela gestão dos recursos municipais. A arrecadação de impostos, taxas e transferências constitucionais é fundamental para a manutenção dos serviços públicos, como saúde, educação, infraestrutura e segurança.

No que tange às informações a respeito do orçamento do Município, o sítio oficial afirma que o orçamento municipal é elaborado levando em consideração as demandas e prioridades da cidade. O setor de planejamento é o responsável pelas peças orçamentárias e está alocado na Secretaria Municipal de Governo e Gabinete. O sítio oficial traz somente informações desatualizadas referentes ao orçamento participativo de 2014 (São João del-Rei Secretarias, 2023).

Dentre as 48 atribuições da Secretaria Municipal de Governo e Gabinete, descritas em seu sítio eletrônico, apenas a atribuição de n.º 41 menciona alguma relação ao planejamento orçamentário, como a seguir: “participar, efetivamente, nos processos de discussão e elaboração dos planos (PPA, Plano de Diretor e outros), lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, bem como das audiências públicas” (São João del-Rei Secretarias, 2023).

Devido ao fato de o orçamento de 2020 ter sido elaborado e aprovado ainda no exercício de 2019, não havia preparação física ou financeira para a demanda que viria a surgir com a chegada do vírus no município.

A figura 5, publicada pela Secretaria Municipal de Saúde de São João del-Rei ao fim do primeiro ano da pandemia, demonstra a escalada da emergência de saúde.

Figura 5- Boletim elaborado pelo Setor de Vigilância Epidemiológica /Secretaria Municipal de Saúde ao final de 2020

NOTIFICADOS	INTERNAÇÃO	POSITIVOS	RECUPERADOS POSITIVOS	QUARENTENA	DESCARTADOS	ÓBITOS EM INVESTIGAÇÃO	ÓBITOS CONFIRMADOS COM EXAMES POSITIVOS PARA COVID-19
TOTAL DE CASOS DESDE O DIA 01/03/2020 COM SUSPEITA DE COVID-19 TESTADOS E NÃO TESTADOS	PACIENTES INTERNADOS RESIDENTES SJDR	PACIENTES QUE TESTARAM POSITIVO PARA COVID-19	PACIENTES TESTADOS POSITIVOS E ESTÃO RECUPERADOS SEGUNDO INFORMAÇÕES DAS UNIDADES DE SAÚDE	PACIENTES EM ISOLAMENTO DOMICILIAR TESTADOS POSITIVOS AGUARDANDO LIBERAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE	CASOS DESCARTADOS PACIENTES TESTADOS NEGATIVOS POR EXAMES LABORATORIAIS		
7456	25	2041	1518	480	3022	00	42

Fonte: Boletim da Secretaria Municipal de Saúde de São João del-Rei, 2023

Nota: coluna 8 parcialmente ineleável na fonte

Como demonstrado na figura 5 a pressão sobre os sistemas de saúde e sobre os setores econômicos durante esse período mereceram atenção especial, uma vez que, aproximadamente 8% da população já havia sido, até o fim de 2020, notificada como caso suspeito de COVID-19 segundo o Setor de Vigilância Epidemiológica da Secretaria Municipal de Saúde.

Além disso, ao analisar o perfil epidemiológico dos casos confirmados de COVID-19 em São João del-Rei até o final de 2020 na tabela 1, é possível perceber que tanto jovens quanto idosos encontravam-se em risco, enquanto os sistemas de saúde e as autoridades municipais lutavam para compreender e responder em tempo hábil a essa nova ameaça.

Tabela 1- Perfil epidemiológico dos casos confirmados até o fim de 2020

Faixa Etária	Total
< 1 ano	3
1 A 9	54
10 A 19	98
20 A 29	428
30 A 39	446
40 A 49	383
50 A 59	314
>60 anos	315
Total	2041

Fonte: Elaborada pelo autor com base em São João del-Rei Saúde, 2023

Nota-se que as populações entre 20 e 29 anos e as entre 30 e 39 anos foram as que mais tiveram casos confirmados até o fim de 2020. Especialmente devido ao fato de que esse grupo corresponde à maior parte da força de trabalho ativa da cidade. Esses dados desafiam a ideia de que a pandemia seria uma ameaça exclusivamente direcionada aos grupos mais idosos ou com comorbidades.

Uma das principais razões para a alta prevalência de casos entre os adultos jovens é a própria natureza das atividades econômicas e sociais desse grupo (Minussi *et al*, 2020). A faixa etária entre 20 e 39 anos frequentemente envolve indivíduos em fase produtiva, engajados em empregos variados, desde trabalhos essenciais, como na área de saúde, até funções que demandam habilidades sociais frequentes, como atendimento ao cliente, vendas e setor de serviços em geral.

Além disso, de acordo com a figura 6, a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais o publicou o “Plano de Contingência Operativo para Infecção Humana pelo SARS-CoV-2 (doença pelo Coronavírus – COVID-19) da Macrorregião Centro Sul”. Nele é possível notar que a microrregião de São João del-Rei já possuía em 2020 um déficit de 62 leitos COVID e de 16 leitos COVID de terapia intensiva para as estimativas de enfrentamento da crise sanitária (Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2020).

Figura 6 - Estrutura de saúde da microrregião para atendimento de pacientes COVID-19 no município de São João del-Rei em 2020

Leitos	Nº de Leitos necessários para atendimento à pacientes COVID	Nº de leitos disponíveis para COVID	Déficit/Superávit atual	Nº de leitos para ampliação (COVID)	Déficit/Superávit com ampliação
Clínicos	90	28	-62	20	-42
UTI	36	20	-16	10	-6

Fonte: Sousa, 2021, p.78

De acordo com Souza (2021) o excesso de demanda nos dois únicos estabelecimentos de saúde na cidade de São João del-Rei (Santa Casa da Misericórdia de São João del-Rei e Hospital Nossa Senhora das Mercês), aptos a receber pacientes para a internação apontavam uma situação de gestão alarmante.

Ao reunir os dados do início da pandemia até o momento desta pesquisa, em outubro de 2023, a cidade de São João del-Rei registrou a ocorrência de 20.899 infecções por COVID-19 (Minas Gerais Saúde, 2023). Esses casos confirmados representam indivíduos que testaram positivo para o vírus SARS-CoV-2.

A taxa de contaminação, calculada pela divisão do número de casos confirmados pela população total e multiplicada por 100, denota que aproximadamente 23,16% da população de São João del-Rei foi afetada pela doença durante o período analisado. Essa taxa expressiva indica uma disseminação relativamente ampla do vírus na comunidade, como demonstrado no quadro 7.

Quadro 7: Dados gerais e número de infectados e mortos pelo coronavírus até outubro de 2023

2020 a 2023	População	Casos Confirmados	Taxa de Contaminação	Mortalidade por COVID-19	Mortalidade dos Contaminados
São João del-Rei	90.225	20.899	23,16%	268	1,28%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Minas Gerais Saúde, 2023

Em relação à mortalidade por COVID-19, a cidade registrou um total de 268 óbitos durante o período considerado. Essa métrica reflete o número de indivíduos que perderam a vida devido à doença. A mortalidade dos contaminados, calculada ao dividir o número de óbitos pelo número de casos confirmados e multiplicar por 100, demonstra que aproximadamente 1,28% das pessoas que foram diagnosticadas com COVID-19 em São João del-Rei não sobreviveram à doença.

É importante destacar que essa taxa de mortalidade, embora relativamente baixa em comparação com a taxa de contaminação, ainda representa um impacto significativo em termos de perdas humanas, destacando a gravidade da COVID-19. Em suma, os dados epidemiológicos apresentados revelam um cenário em que São João del-Rei experimentou uma taxa de contaminação considerável, afetando cerca de 23,16% de sua população durante o período de 2020 a 2023.

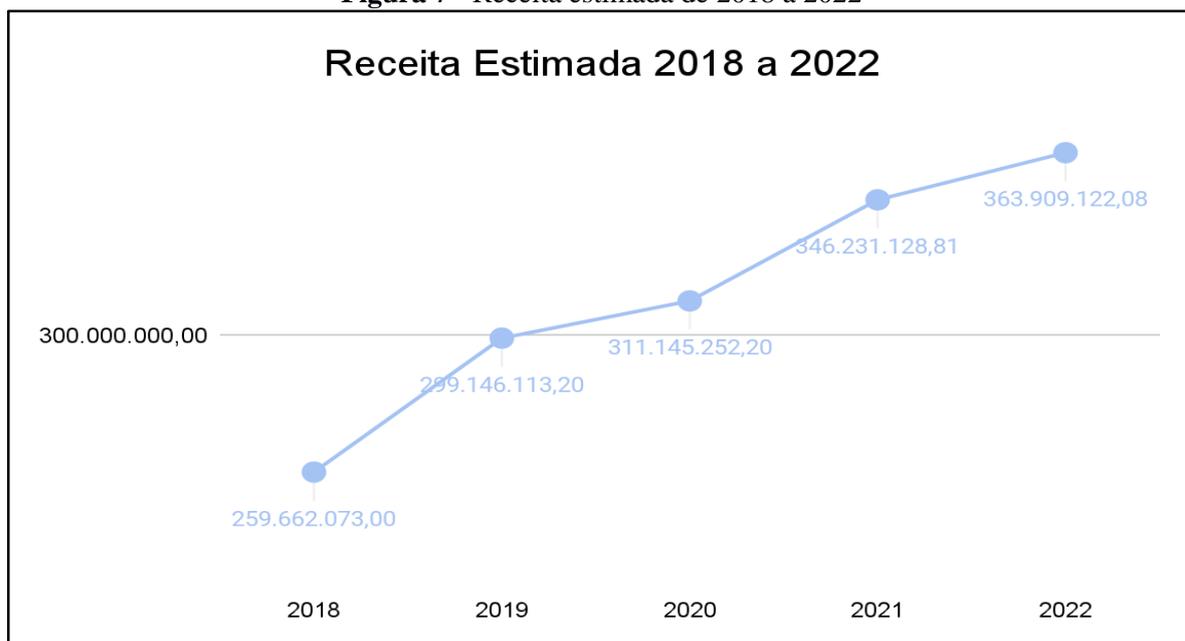
Ao mesmo tempo, a taxa de mortalidade dos contaminados, embora relativamente baixa em comparação com a taxa de contaminação, demonstra o impacto sério e potencialmente fatal da COVID-19 na cidade. Esses números podem contribuir para orientar as ações de saúde pública e o planejamento de intervenções para conter a disseminação do vírus e proteger a população.

4.2 ANÁLISE DA INFLUÊNCIA NAS RECEITAS GERAIS DO MUNICÍPIO

A peça orçamentária de um município é ferramenta crucial para planejar e alocar recursos em diversas áreas, garantindo a prestação adequada de serviços públicos à população. A crise da COVID-19 trouxe desafios para os governos locais, impactando não apenas a saúde pública, mas também a economia e as finanças públicas.

Neste contexto, a análise do planejamento e da execução orçamentária de São João del-Rei entre os anos de 2018 e 2022 permite identificar padrões de alocação de recursos e possíveis motivações, especialmente no que diz respeito aos setores mais afetados pela pandemia, como evidenciado na figura 7.

Figura 7 - Receita estimada de 2018 a 2022



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Com base nos dados apresentados, nota-se uma tendência de crescimento na estimativa da receita do município de São João del-Rei ao longo dos anos, mesmo com as incertezas causadas pela ocorrência da pandemia em 2020 e 2021. Isso pode ser interpretado como um sinal de resiliência econômica e capacidade de adaptação diante dos desafios fiscais enfrentados pela crise sanitária.

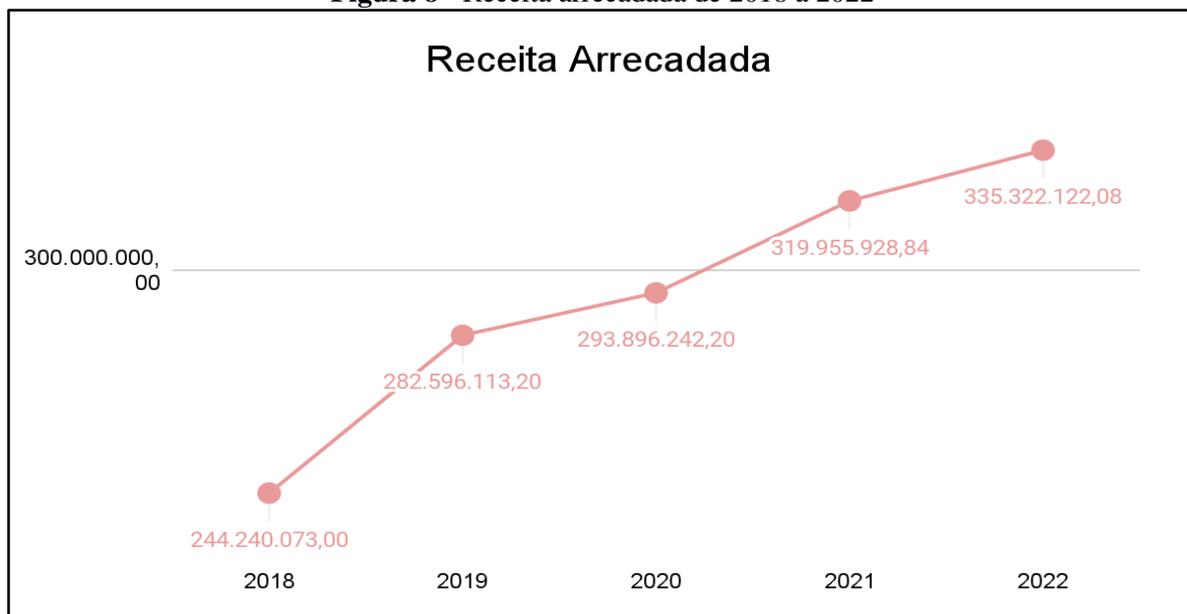
Em 2019, a receita foi estimada em 299 milhões, frente aos 259 milhões de 2018. Essa trajetória de crescimento de 15% se mostrava positiva, pois sugeria que a economia local estava se expandindo antes mesmo da pandemia, o que contribuiu para uma maior resiliência durante o período de crise. Até 2021, houve um aumento constante das previsões, atingindo 311 milhões em 2020 e 346 milhões em 2021.

Em comparação com o valor estimado para 2018, que foi de 259 milhões, fica evidente um aumento na estimativa da receita municipal ao longo dos anos. Esse aumento é atribuído a diversos fatores, como aumento de investimentos, crescimento da atividade econômica, melhoria na arrecadação de impostos além do desenvolvimento de políticas que visam estimular o desenvolvimento local.

Já a estimativa para 2022, de aproximadamente 364 milhões, representa uma continuidade do padrão de crescimento, 5,1%, observado nos anos anteriores, indicando que o município continua se fortalecendo economicamente e enfrentando os desafios trazidos pela pandemia de forma satisfatória.

A figura 8 apresenta o quantitativo efetivamente arrecadado nos 5 anos do estudo. Em 2018, o município arrecadou 244 milhões, enquanto em 2019, a arrecadação subiu para 282 milhões, um acréscimo de 15,6%. No entanto, em ambos os anos, os valores arrecadados ficaram abaixo das estimativas previstas.

Figura 8 - Receita arrecadada de 2018 a 2022



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

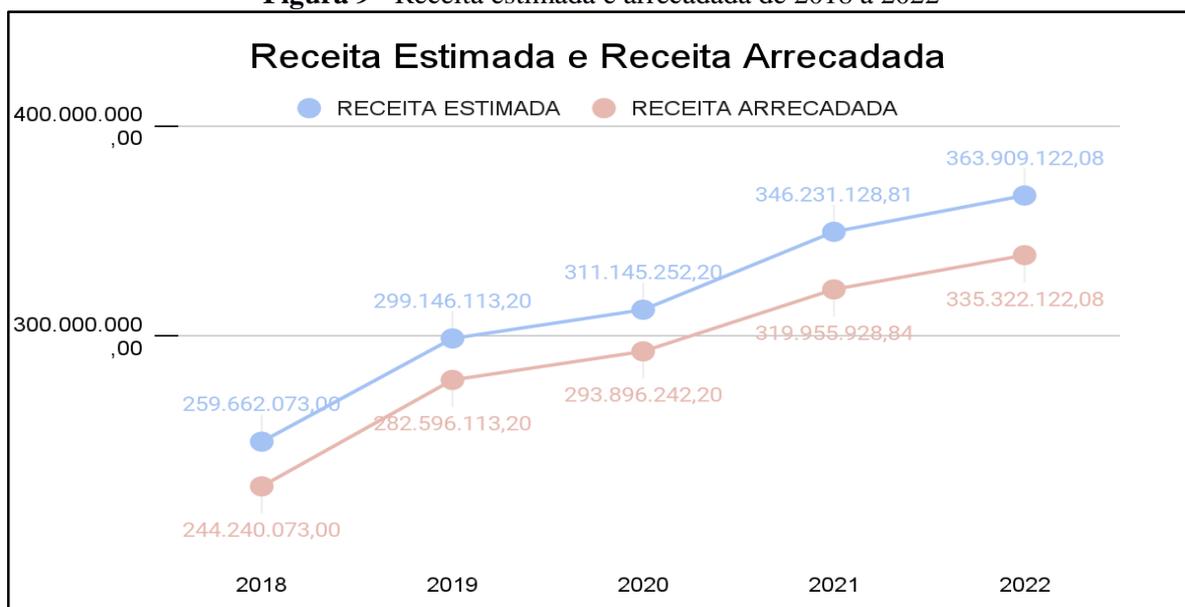
A partir de 2020, a pandemia de COVID-19 teve impacto na economia local e nacional. A arrecadação aproximadamente 4% maior, 293 milhões, pode ser explicada pelos repasses federais e estaduais destinados ao combate emergencial ao vírus da COVID-19. Em 2021, a arrecadação aumentou para 319 milhões, 8,9%, indicando uma recuperação econômica gradual somada ainda aos mecanismos de repasse federal e estadual de recursos emergenciais em contexto pandêmico.

Já em 2022, a arrecadação continuou a se recuperar, alcançando 335 milhões, superando o valor arrecadado no ano anterior em 4,8%, conforme pode ser observado na figura 8.

As relações entre os valores arrecadados e as externalidades da economia e da pandemia podem ser complexas e multifatoriais. A gestão financeira responsável e a implementação das políticas adotadas são essenciais para enfrentar os desafios tecnológicos e garantir uma recuperação sustentável ao longo do tempo.

As informações fornecidas sobre a arrecadação do município de São João del-Rei em comparação aos valores estimados nos anos anteriores fornecem um quadro mais realista da situação financeira, como demonstrado na figura 9:

Figura 9 - Receita estimada e arrecadada de 2018 a 2022



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Em 2018, o município arrecadou 244 milhões, valor 6,3% inferior ao estimado de 259 milhões, sugerindo que as expectativas não foram totalmente atendidas naquele ano. Isso ocorre devido a diversos fatores, como flutuações aceleradas, mudanças na legislação tributária ou imprevistos financeiros.

Em 2019, a arrecadação foi de 282 milhões, inferior à estimativa de 299 milhões. Essa diferença, 6,02%, indica um crescimento econômico menos robusto do que o previsto, o que é negativo para o município.

Já em 2020, ano em que se iniciou uma pandemia, o valor arrecadado foi de 293 milhões, enquanto a estimativa era de 311 milhões. A diferença, 6,14% inferior, demonstra a redução da atividade econômica durante a pandemia, o que afetou a arrecadação de impostos e taxas municipais, ao passo que os repasses dos entes federativos destinados à saúde contribuíram diretamente para o saldo não sofrer uma frustração ainda pior.

Em 2021, a arrecadação foi de 319 milhões, também abaixo da estimativa de 346 milhões. Já em 2022, a arrecadação subiu 8,65% para 335 milhões, frente à estimativa de aproximadamente 364 milhões.

Portanto, a porcentagem de frustração de arrecadação, representando o quanto a arrecadação efetiva foi menor em relação ao valor estimado, variou entre 6,02% e 8,65% nos anos analisados, como apresentado na tabela 2.

Tabela 2 - Frustração da arrecadação

Ano	Varição a menor entre Estimado x Arrecadado
2018	6,30%
2019	6,02%
2020	6,14%
2021	8,46%
2022	8,65%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

É importante destacar que, durante a pandemia, muitos municípios receberam repasses federais e estaduais como forma de auxílio financeiro para enfrentar os impactos da crise. Esses recursos adicionais podem ter contribuído para minimizar os efeitos negativos da pandemia na arrecadação municipal, mas a sua alocação e uso adequado são fatores cruciais para a efetividade do auxílio.

A Lei Federal nº 4.320/64, em seu artigo 11, classifica a receita orçamentária em duas categorias econômicas: Receitas Correntes que são as que aumentam a disponibilidade, afetando positivamente o Patrimônio Líquido; e Receitas de Capital que são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas, da conversão em espécie de bens e direitos, dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender às despesas classificáveis em Despesas de Capital.

A figura 10 resume a composição das Receitas Correntes e das Receitas de Capital.

Figura 10: Origens da Receita

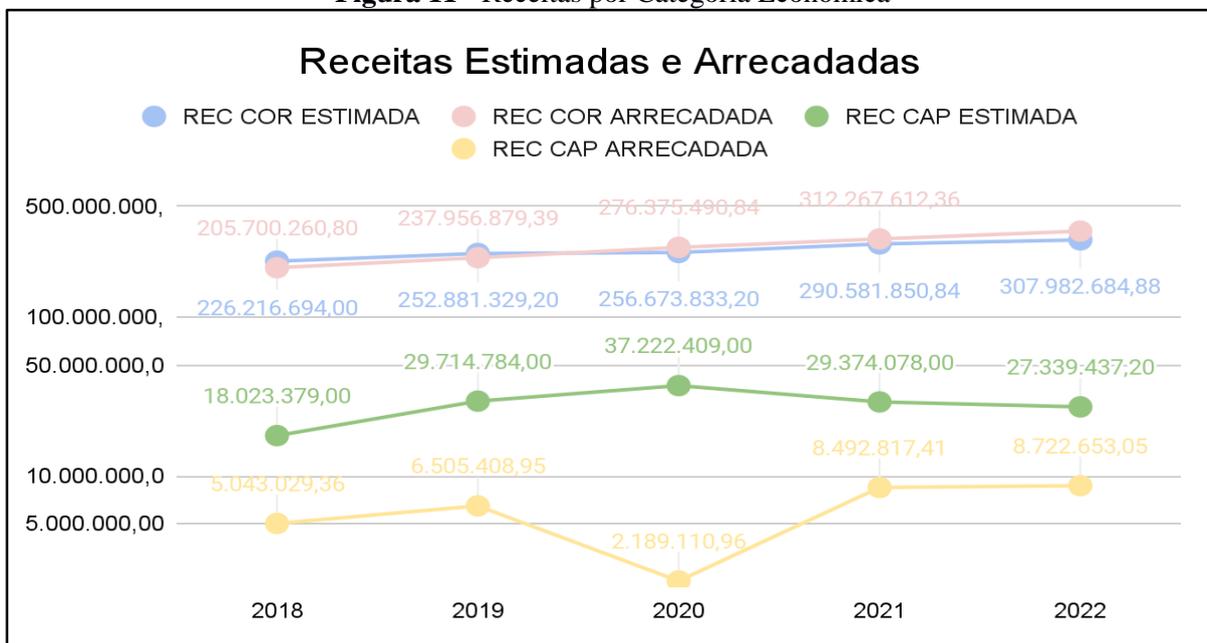
Origem da Receita	
1 Receitas Correntes	2 Receitas de Capital
7 Receita Correntes Intraorçamentárias	8 Receitas de Capital Intraorçamentárias
1 Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1 Operações de Crédito
2 Contribuições	2 Alienação de Bens
3 Receita Patrimonial	3 Amortização de Empréstimos
4 Receita Agropecuária	4 Transferências de Capital
5 Receita Industrial	9 Outras Receitas de Capital
6 Receita de Serviços	
7 Transferências Correntes	
9 Outras Receitas Correntes	

Fonte: MCASP, 2023

As receitas correntes estão mais associadas às atividades operacionais regulares do governo, enquanto as receitas de capital estão relacionadas a transações de ativos e passivos de longo prazo.

Conforme demonstrado na figura 11, destacam-se as variações entre os valores estimados e os efetivamente arrecadados ao longo dos anos, separados pela origem da receita.

Figura 11 - Receitas por Categoria Econômica



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Em 2018 e 2019, as arrecadações de receita corrente ficaram abaixo das esperadas, sugerindo um descompasso entre o planejamento e a execução orçamentária. Paralelamente, a receita de capital arrecadada também ficou aquém das expectativas, indicando possíveis desafios na captação de recursos para investimentos.

No entanto, em 2020, a dinâmica das finanças públicas sofreu uma mudança impulsionada pela crise da COVID-19. O impacto da pandemia resultou em uma ampliação das transferências de recursos federais e estaduais aos municípios, visando a mitigação dos efeitos adversos da crise. Isso se reflete no aumento da receita corrente arrecadada, que superou a estimada, indicando um redirecionamento de recursos para enfrentar os desafios emergentes.

Contudo, a análise da receita de capital em 2020 revela uma situação contraditória. Embora tenham ocorrido transferências adicionais, a arrecadação de recursos de capital ficou significativamente abaixo do previsto. Esse cenário é atribuído à realocação de recursos para atender às demandas emergenciais da pandemia, deixando menos recursos disponíveis para investimentos de capital.

O ano de 2021 registrou um padrão similar ao de 2020 em relação à receita corrente, com a arrecadação novamente ultrapassando a estimativa. Esse cenário é visto como um reflexo contínuo dos esforços para combater os efeitos da pandemia. No entanto, a receita de capital

arrecadada em 2021 apresentou um aumento em relação aos anos anteriores, embora tenha permanecido abaixo da estimativa. Isso sugere que, passado o período crítico de ampliação da rede de saúde, houve uma tentativa de retomada de investimentos de capital.

O ano de 2022 testemunhou um novo aumento na arrecadação de receita corrente, que continuou a superar a estimativa, possivelmente indicando um cenário de recuperação econômica gradual. A receita de capital arrecadada também registrou um aumento significativo em relação aos anos anteriores, refletindo possíveis esforços de investimento em infraestrutura e desenvolvimento.

O trabalho de Sousa (2021) apontou que a média das receitas correntes de Ritópolis - MG era 18 vezes superiores às de capital, enquanto as de São João del-Rei indicam que elas superaram 56 vezes, conforme indicado na tabela 3.

Tabela 3: Proporção de Receitas Correntes e Receitas de Capital

	RECEITA CORRENTE	%	RECEITA DE CAPITAL	%
2018	205.700.260,80	97,61%	5.043.029,36	2,39%
2019	237.956.879,39	97,34%	6.505.408,95	2,66%
2020	276.375.490,84	99,21%	2.189.110,96	0,79%
2021	312.267.612,36	97,35%	8.492.817,41	2,65%
2022	349.822.639,37	97,57%	8.722.653,05	2,43%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Sousa (2021) identificou ainda que as receitas de capital apresentaram uma elevação considerável em 2020 e 2021, fato não repetido na análise de São João del-Rei, que em 2020 teve as receitas de capital 126 vezes menores que as correntes.

A fim de ampliar a análise da realidade da arrecadação de receitas do município de São João del-Rei faz-se necessário compreender o quantitativo de receita própria e das receitas de transferências intergovernamentais, também entendido como esforço fiscal. Essa análise tem implicações diretas na capacidade do governo local de atender às necessidades de sua população, manter serviços essenciais e enfrentar crises como a pandemia de forma eficaz.

A receita própria, que inclui impostos locais, taxas, e outras fontes de renda geradas dentro do município, representa a autonomia financeira da administração municipal. Ter uma base de receita própria sólida é crucial, pois permite que o município tome decisões rápidas e efetivas em momentos de crise, como a pandemia, sem depender excessivamente de recursos externos.

O esforço fiscal é um conceito fundamental no campo da economia e das finanças públicas, que, segundo Ribeiro e Júnior (2004), pode ser visto como o grau de exploração de determinada capacidade tributária, considerada como a competência de determinada localidade em gerar receitas das próprias fontes. Sendo assim, podem ser entendidas como os esforços e estratégias adotadas por um governo para equilibrar suas contas e gerenciar as finanças públicas de maneira responsável.

Segundo Blanco (1998) o esforço fiscal dos municípios está intrinsecamente ligado à sua capacidade de arrecadação própria de receitas, em contraste com as receitas de transferências intergovernamentais. Essa relação reflete o grau de autonomia financeira de cada município e tem implicações importantes para a sua capacidade de atender às demandas da população e fornecer serviços públicos de qualidade.

Moraes (2006) explica que o índice de esforço fiscal pode ser obtido pela razão entre as receitas próprias arrecadadas e as receitas potenciais mensuradas pela base tributária disponível.

O quadro 8 apresenta um resumo das receitas consideradas próprias e de transferências para fins de apuração do esforço fiscal do município de São João del-Rei.

Quadro 8: Receitas Próprias e Receitas de Transferências

Origem da Arrecadação		Variáveis Consideradas
Arrecadação Própria	Receita Tributária	Impostos
		Taxas
	Outras Receitas	Contribuições Sociais
		Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública
		Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado
		Valores Mobiliários
		Delegação de Serviços Públicos Mediante Concessão, Permissão, Autorização ou Licença
		Exploração de Recursos Naturais
		Demais Receitas Patrimoniais
		Serviços Administrativos e Comerciais Gerais
		Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais
		Indenizações, Restituições e Ressarcimentos
		Demais Receitas Correntes

	Alienação de Bens Móveis
	Receitas Intra-Orçamentárias
Transferências Intergovernamentais	Transferências da União e de suas Entidades - Correntes
	Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades -Correntes
	Transferências da União e de suas Entidades
	Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades
	Transferências dos Municípios e de suas Entidades
	Transferências de Instituições Privadas
	Transferências de Outras Instituições Públicas
	Transferências de Pessoas Físicas

Fonte: Elaborada pelo autor

Nota: Foram excluídas as variáveis que não apresentaram saldo no período estudado

A Receita de Arrecadação Própria inclui, dentre outras, a Receita Tributária (que abrange impostos, taxas e contribuições de melhoria) e as Outras Receitas que englobam, dentre outras, as Receitas de Contribuições Sociais, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, as Receitas Patrimoniais, a Alienação de Bens móveis e as Receitas Intraorçamentárias.

As Transferências Intergovernamentais incluem, dentre outras, recursos como o cota-parte do FPM, cota-parte do IPVA e as transferências do SUS e da educação, e dos Estados, destacando a cota-parte do ICMS, além de transferências multigovernamentais, como o FUNDEB.

Depender fortemente de transferências financeiras pode tornar um município vulnerável a cortes orçamentários por parte do governo estadual ou federal em momentos de crise. Ter uma receita própria robusta ajuda a reduzir esse impacto, permitindo ao município manter o controle sobre suas prioridades e orçamento.

Neste sentido, a tabela 4 reflete a evolução da arrecadação do município de São João del-Rei ao longo dos anos de 2018 a 2022 desmembrada em Receitas Próprias (Tributárias mais Outras Receitas) e as Receitas de Transferências Intergovernamentais.

Tabela 4: Valor das Receitas Próprias e Receitas de Transferências Arrecadadas

	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas					
Tributárias	33.397.638,86	37.150.021,53	36.574.687,51	46.818.086,45	63.298.688,57
Outras					
Receitas	48.768.373,58	53.760.680,04	55.474.651,51	55.412.205,56	86.141.792,40
Receitas de					
Transferências	143.203.776,86	170.123.263,31	204.588.287,57	233.921.415,53	243.103.427,25
Total	225.369.789,30	261.033.964,88	296.637.626,59	336.151.707,54	392.543.908,22

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Esses dados são fundamentais para entendermos o impacto da pandemia de COVID-19 nas finanças públicas municipais e como o município em questão se adaptou a esse desafio. Em seu trabalho, Nazareth *et al.*, (2007) aponta que o crescimento das despesas municipais acaba sendo financiado em sua maior parte por transferências intergovernamentais, sem que haja um real esforço dos governos municipais para ampliar a arrecadação dos tributos de sua competência.

Primeiramente, observamos que as receitas tributárias do município cresceram ao longo do período analisado. Em 2018, as receitas tributárias totalizaram aproximadamente R\$33,4 milhões, e em 2022 esse valor saltou para cerca de R\$63,3 milhões. Isso representa um aumento de aproximadamente 89%.

No entanto, é importante destacar que o ano de 2020, marcado pelo início da pandemia de COVID-19, apresentou uma leve queda nas receitas tributárias em comparação com 2019. Isso demonstra o reflexo das medidas de isolamento social que impactaram negativamente a atividade econômica e, conseqüentemente, a arrecadação de impostos. Entretanto, a recuperação foi notável em 2021 e 2022, demonstrando a resiliência do município em superar os desafios econômicos da pandemia.

As outras receitas também tiveram um crescimento ao longo do período, com um aumento de mais de 76% entre 2018 e 2022. No entanto, é interessante observar que em 2022, essas receitas alcançaram um valor de cerca de R\$86,1 milhões, representando um aumento em relação aos anos anteriores. Esse aumento está diretamente relacionado à conta de receita “Indenizações, Restituições e Ressarcimentos” que de 2021 para 2022 saltou de R\$1,09 milhão para R\$9,62 milhão.

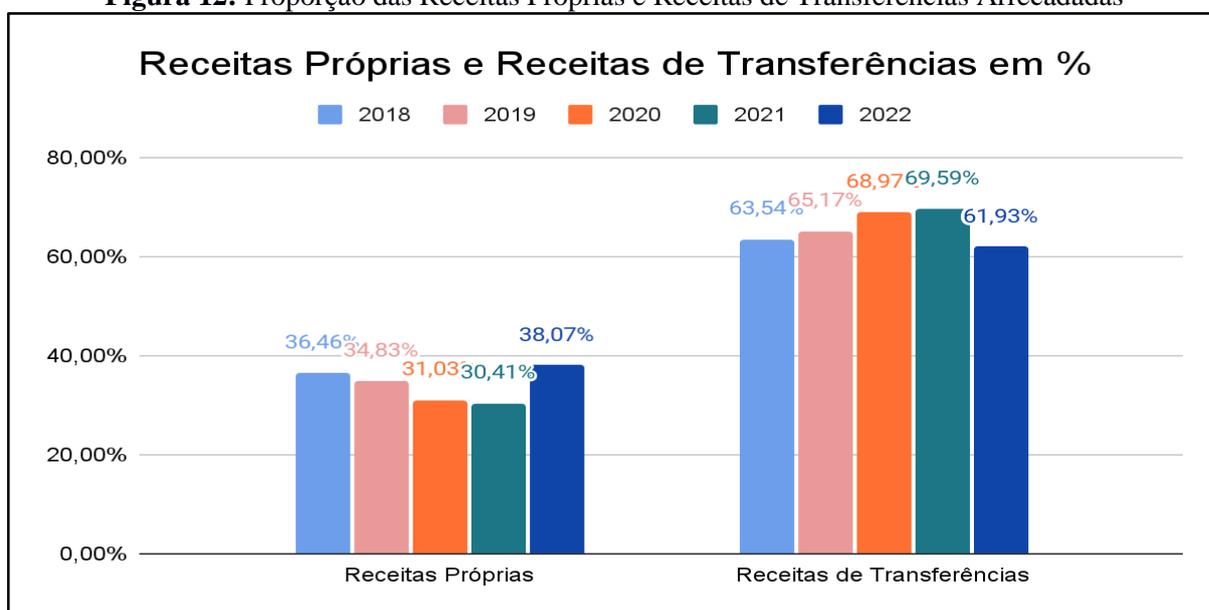
As receitas de transferências apresentaram um aumento constante ao longo dos anos, com um crescimento de aproximadamente 69% entre 2018 e 2022. Esse aumento evidencia o resultado de políticas de transferências federais e estaduais para auxiliar os municípios durante

a pandemia. Em 2021, essas receitas alcançaram um valor de aproximadamente R\$233,9 milhões, um aumento notável em relação aos anos anteriores.

O total das receitas do município também aumentou, refletindo uma tendência de crescimento econômico e a adaptação às circunstâncias da pandemia de COVID-19. Em 2022, o município arrecadou cerca de R\$392,5 milhões, um aumento de mais de 74% em relação a 2018.

A figura 12 traz a evolução das receitas próprias e das receitas de transferências ao longo do período analisado.

Figura 12: Proporção das Receitas Próprias e Receitas de Transferências Arrecadadas



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Em 2018 e 2019, as Receitas Próprias representaram uma parcela significativa da arrecadação, 36,46% e 34,83%, respectivamente. No entanto, em 2020, essa porcentagem caiu para 31,03%. Essa diminuição se explica pelo cenário econômico adverso gerado pela pandemia. Muitas empresas locais enfrentaram restrições operacionais ou redução de receitas, resultando em menor arrecadação de impostos municipais, como o IPTU e ISS.

Em 2021, embora a economia tenha começado a se recuperar, a porcentagem de Receitas Próprias permaneceu relativamente baixa, em 30,41%, indicando que a recuperação econômica ainda estava em andamento. O aumento significativo em 2022 para 38,07% evidencia um sinal de recuperação econômica mais robusta, com empresas e atividades locais se recuperando.

As Receitas de Transferências da União e dos Estados apresentaram um comportamento oposto. Elas representaram 63,54% em 2018 e aumentaram progressivamente ao longo dos

anos. O pico de 68,97% em 2020 expressa a necessidade de apoio financeiro externo durante a crise da COVID-19. O governo federal e estadual disponibilizou mais recursos para ajudar os municípios a enfrentarem os desafios econômicos e de saúde.

Em 2021, embora a pandemia tenha perdido intensidade, as Receitas de Transferências permaneceram elevadas, em 69,59%, indicando que o município continuou a contar com o suporte financeiro do governo central.

Contudo, em 2022 as Receitas de Transferências apresentaram sua menor proporção, 61,9%, demonstrando que o processo arrecadatário do município vinha voltando ao modelo pré-pandemia. O estudo ainda aponta que a proporção de Receitas Próprias e Receitas de Transferências do município de São João del-Rei está de acordo com os dados da média dos municípios do Brasil apresentados no estudo de Baião (2013).

Segundo Baião (2013) os recursos oriundos dos níveis estaduais e federal, repassados aos governos locais, representaram 64% da receita orçamentária dos municípios no exercício de 2010, vide figura 13.

Figura 13: Composição da receita orçamentária dos municípios brasileiros em 2010

Receita orçamentária	74.433.677,14	100%
Transferências intergovernamentais	47.475.926,54	64%
Arrecadação tributária	14.749.372,41	20%
Outras receitas	12.208.378,20	16%

Fonte: Baião, 2013

Ainda segundo o autor citado, a arrecadação própria, derivada de impostos e contribuições, somadas às outras fontes como atividades econômicas no setor industrial, agrário ou de serviços, respondem por 36% da receita orçamentária. Valores condizentes com os apontados no estudo de São João del-Rei.

Em momentos de crise, as transferências financeiras podem ser limitadas ou atrasadas. Ter uma base de receita própria forte reduz a dependência do município dessas transferências, tornando-o mais capaz de enfrentar dificuldades temporárias. As variações nas percentagens de arrecadação municipal ao longo dos anos refletem a influência direta da pandemia de COVID-19 na economia local.

A dependência das transferências governamentais aumentou como resposta à crise, enquanto as Receitas Próprias enfrentaram desafios. O aumento dessas receitas em 2022 é um sinal positivo de recuperação econômica. O município deve permanecer vigilante e planejar

estrategicamente para garantir sua sustentabilidade financeira no futuro, considerando tanto as fontes de receita próprias quanto o apoio externo.

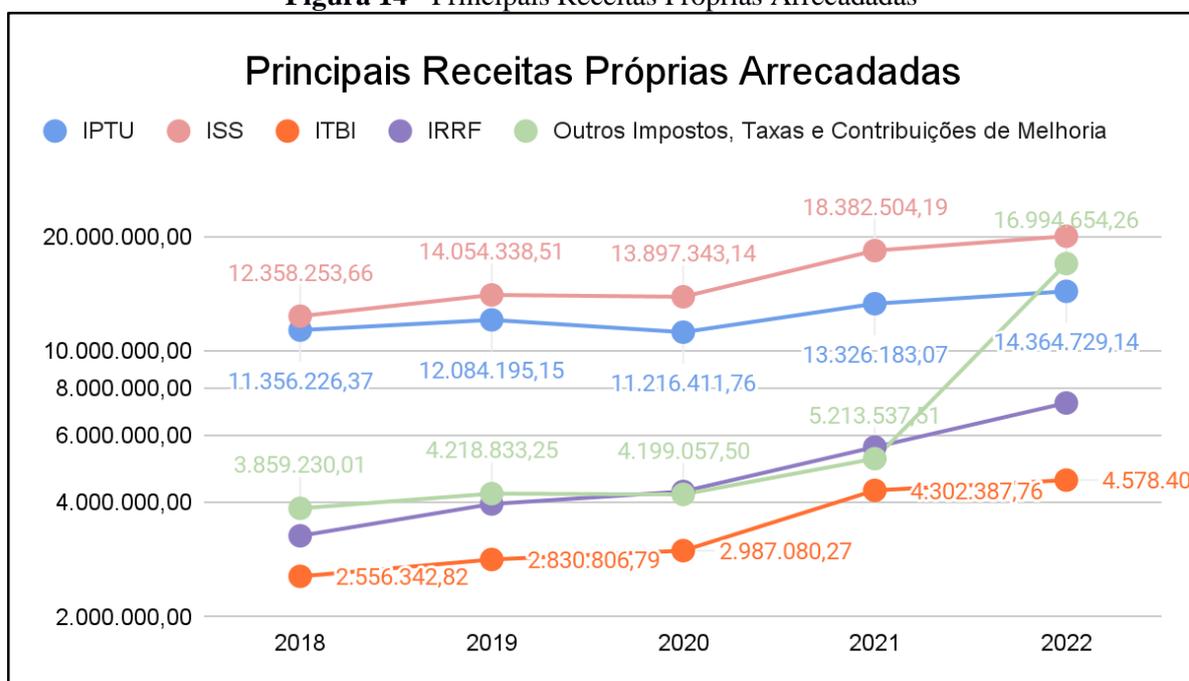
Portanto, estudar e promover uma base de receita própria saudável em um município é crucial não apenas para o seu funcionamento regular, mas também para a sua capacidade de resposta e recuperação em situações de crise, como a pandemia. Isso garante que o município possa atender às necessidades de sua comunidade de maneira eficaz e sustentável.

Em resumo, a arrecadação do município mostrou resiliência durante o período da pandemia de COVID-19, com um crescimento em todas as fontes de receita. As medidas de adaptação e as transferências governamentais desempenharam um papel fundamental na sustentação das finanças públicas municipais.

No entanto, é importante manter um olhar atento sobre a continuidade dessas tendências e garantir a utilização eficiente desses recursos para atender às necessidades da população em tempos desafiadores como os da pandemia.

De acordo com os dados da figura 14 é possível notar que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) apresentou um aumento constante durante o período analisado, passando de R\$11.356.226,37 em 2018 para R\$14.364.729,14 em 2022.

Figura 14 - Principais Receitas Próprias Arrecadadas



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

O incremento de cerca de 26,5% se justifica pelo crescimento da base imobiliária tributável, melhorias na fiscalização e cobrança, além de possíveis revisões nos valores venais dos imóveis.

No caso do Imposto sobre Serviços (ISS), a tendência de crescimento foi ainda mais expressiva. Os valores arrecadados evoluíram de R\$12.358.253,66 em 2018 para R\$20.056.665,12 em 2022, representando um aumento de aproximadamente 62,1%. Esse crescimento evidencia o desenvolvimento econômico local, incentivo à formalização de empresas e ajustes na política tributária. Ressalta-se o pequeno decréscimo no ano de 2020 que se justifica pelas medidas de distanciamento impostas em decorrência da COVID-19.

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) também registrou um aumento ao longo dos anos, saltando de R\$2.556.342,82 em 2018 para R\$4.578.406,86 em 2022, o que equivale a uma variação de cerca de 79,3%. Esse aumento é reflexo de um mercado imobiliário mais ativo, com maior volume de transações e possível revisão nos critérios de avaliação dos bens.

A arrecadação com Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) teve um crescimento, passando de R\$3.267.586,00 em 2018 para R\$7.304.233,19 em 2022, o que indica um aumento percentual de aproximadamente 123,9%.

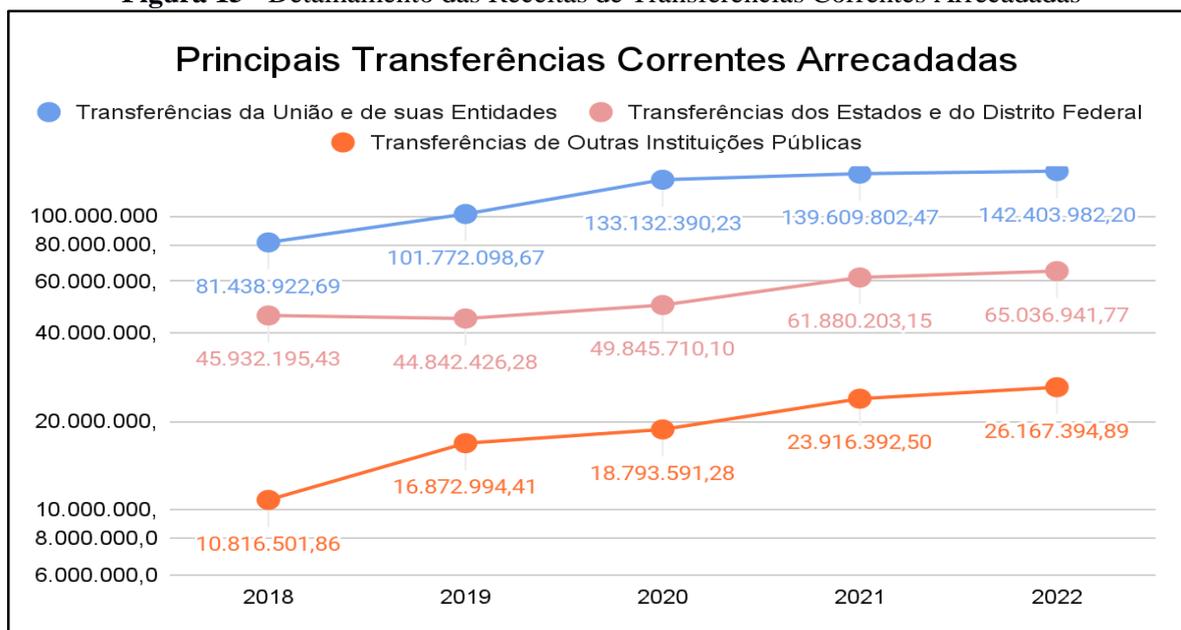
Uma oscilação mais significativa é observada nos "Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria", com um aumento em 2022, totalizando R\$16.994.654,26, em comparação com R\$3.859.230,01 em 2018. Essa variação de aproximadamente 340,3% sugere eventos atípicos ou a implementação de novas obrigações tributárias nesse período.

Em resumo, as flutuações nas receitas municipais de São João del-Rei refletem uma combinação de fatores econômicos, políticos e administrativos. O município parece estar se beneficiando de um ambiente econômico em expansão, o que resulta em um aumento gradual na arrecadação de impostos e taxas.

No entanto, é importante notar que tais variações também podem ser influenciadas por mudanças na legislação, política de incentivos fiscais, crescimento demográfico e até mesmo eventos aleatórios que impactaram a dinâmica financeira da região, que não foram objeto de estudo deste trabalho.

Como demonstrado na figura 15, houve no período observado um aumento gradual nas Transferências da União e de suas Entidades, começando em 2018 com R\$81.438.922,69 e atingindo R\$142.403.982,20 em 2022. Isso representa um crescimento de aproximadamente 74% ao longo dos cinco anos. A diferença de arrecadação de 2019 para 2020 foi de aproximadamente 30%.

Figura 15 - Detalhamento das Receitas de Transferências Correntes Arrecadadas



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Nota: Excluídas as Receitas Intra-Orçamentárias

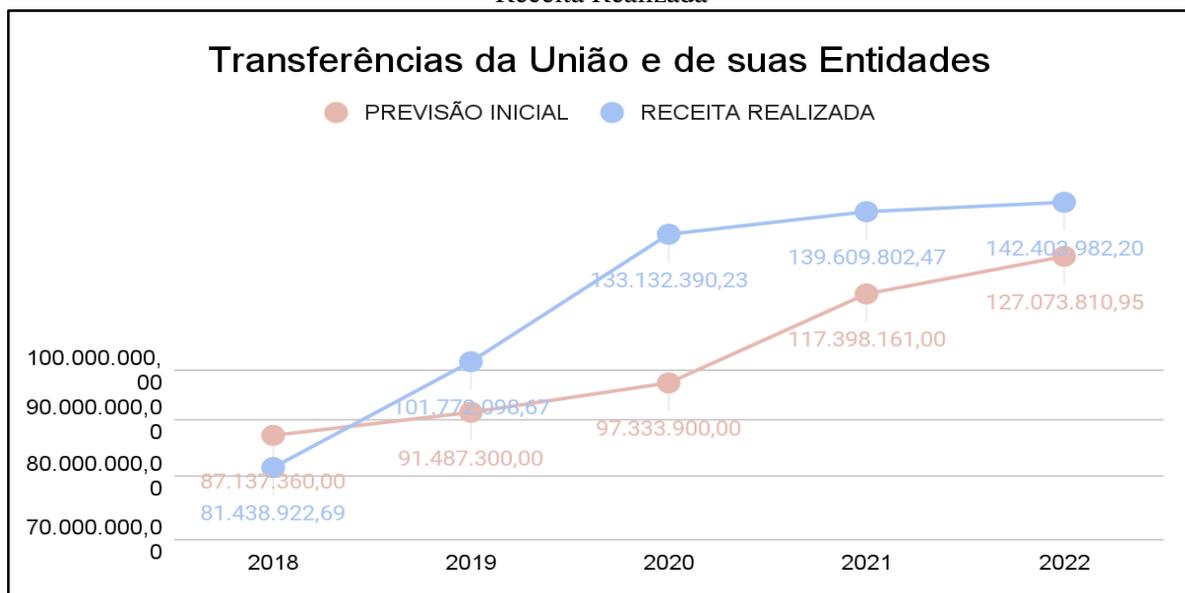
A COVID-19 impactou as finanças municipais, principalmente nas transferências federais e estaduais. A pandemia levou a uma crise econômica que resultou em uma série de medidas provisórias e ações governamentais para mitigar os efeitos negativos. A principal delas foi a Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

Essa lei trouxe auxílio financeiro aos estados, municípios e Distrito Federal para enfrentar a pandemia, compensando perdas de arrecadação e auxiliando no combate à COVID-19. Esses recursos adicionais tiveram um impacto nas transferências federais e estaduais para São João del-Rei em 2020 e 2021.

As Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades também mostram um aumento entre 2019 e 2020, com um incremento de 11,1%. No entanto, em 2022, houve uma queda no ritmo de crescimento para 5,1%. O crescimento acumulado nesse período é de aproximadamente 44%, enquanto as Transferências de Outras Instituições Públicas aumentaram aproximadamente 142% de 2018 para 2022.

Analisando os dados da figura 16, que apresenta as previsões iniciais de receita em comparação com a receita efetivamente realizada no Município de São João del-Rei nos anos de 2018 a 2022, é possível observar padrões interessantes de comportamento das previsões em relação à arrecadação ao longo desses anos.

Figura 16 - Detalhamento das Transferências da União e de suas Entidades - Previsão Inicial e Receita Realizada



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

No ano de 2018, a previsão inicial da receita intitulada “Transferências da União e de suas Entidades” era de R\$87.137.360,00, porém a receita realizada ficou em aproximadamente R\$81.438.922,69. Isso representa uma variação negativa de cerca de 6,5% em relação à previsão.

Contudo, a partir de 2019, houve uma guinada no desempenho arrecadatário que se manteve sempre acima dos valores estimados na peça orçamentária, tendo nesse primeiro ano uma receita realizada de R\$101.772.098,67 que superou a previsão inicial de R\$91.487.300,00. Essa diferença representa um aumento positivo de aproximadamente 11,3%.

O ano de 2020 apresentou um aumento significativo na previsão inicial de receita, que chegou a R\$97.333.900,00. No entanto, a receita realizada ultrapassou essa previsão, atingindo R\$133.132.390,23. Esse aumento representa uma diferença positiva de cerca de 36,6%.

Em 2021, a previsão inicial continuou sua tendência de crescimento, chegando a R\$117.398.161,00. A receita realizada, superou em cerca de 19% a estimada, totalizando R\$139.609.802,47.

No último ano da análise, 2022, a previsão inicial foi de R\$127.073.810,95, e a receita realizada alcançou R\$142.403.982,20. Novamente, a arrecadação superou a previsão, representando um aumento positivo de cerca de 12,1%.

Em termos gerais, ao analisar os dados, percebe-se que as previsões iniciais de receita muitas vezes não refletem precisamente o desempenho real da arrecadação ao longo dos anos.

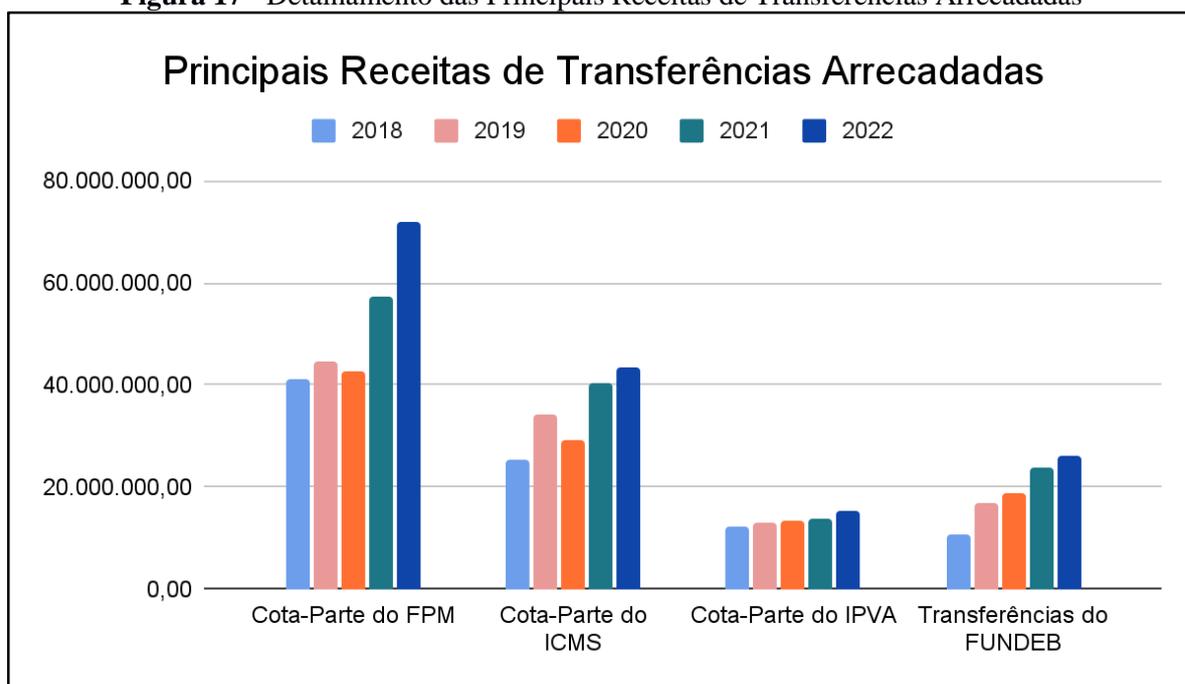
No primeiro ano analisado a previsão não se concretizou em arrecadação, contudo, em 2019, 2020, 2021 e 2022 as previsões foram ultrapassadas pela realidade da arrecadação.

Essas variações podem ser resultado de uma série de fatores, incluindo flutuações econômicas, mudanças na política fiscal, comportamento do mercado e sobretudo desdobramentos da pandemia.

Portanto, é essencial que a administração pública do Município de São João del-Rei continue aperfeiçoando suas técnicas de previsão e análise de receita, levando em consideração os padrões históricos, tendências econômicas e outros fatores relevantes para garantir um planejamento financeiro mais preciso e eficaz.

Na figura 17 foram detalhadas as principais receitas de transferências arrecadadas no período.

Figura 17 - Detalhamento das Principais Receitas de Transferências Arrecadadas



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Os municípios têm acesso a um fundo chamado FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que é distribuído com base em critérios que levam em conta certas variáveis. Às transferências dos fundos constitucionais são somadas as transferências relacionadas a atividades típicas, como o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação) e os repasses do SUS (Sistema Único de Saúde), por exemplo.

O FPM foi estabelecido pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965 e consiste em 10% da arrecadação do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do IR (Imposto de Renda). Esses valores permaneceram na Constituição de 1967 e com a Constituição Federal de 1988, o FPM passou a ser composto por 22,5% da arrecadação do IR e 22,5% da arrecadação do IPI.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 55 de 2007 acrescentou 1% ao FPM, que é entregue no primeiro decêndio de dezembro de cada ano.

Segundo Prado (2001) o FPM é a única das transferências que tem o objetivo de redistribuir recursos e atenuar as disparidades regionais e intermunicipais, pois não segue critérios devolutivos.

A cota-parte do FPM apresentou acréscimos anuais até 2021, quando houve um aumento de cerca de 27%. No entanto, a cota-parte do FPM teve um aumento ainda mais significativo em 2022, saltando para R\$72.008.508,90, um crescimento de aproximadamente 44%. Esse aumento se explica pelo fato de que os repasses do FPM são influenciados por variáveis econômicas, como a arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Durante a recuperação econômica pós-pandemia, essas variáveis contribuíram para o aumento substancial na cota-parte do FPM.

Além dessas transferências, a União também repassa aos estados e municípios uma compensação pela isenção de ICMS sobre produtos industrializados destinados à exportação. No entanto, a principal transferência da União para os municípios é o Fundo de Participação do Município (FPM).

As fontes de transferências dos Estados para os municípios mais relevantes incluem a cota-parte do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores). A Constituição Federal de 1988 regulamenta as bases do funcionamento desta distribuição.

O ICMS, de competência estadual, possui a característica de não-cumulatividade e pode ser seletivo, com alíquotas menores para bens essenciais. A Constituição Federal prevê que pelo menos 75% dos recursos do ICMS sejam distribuídos de acordo com o valor adicionado gerado em cada município, enquanto os 25% restantes podem seguir critérios estabelecidos pelas leis estaduais, o que significa que a distribuição pode variar entre os estados.

No caso estudado, a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) também apresentou um padrão de crescimento até 2021, com aumentos em relação aos anos anteriores. Ainda assim, em 2022, mesmo com a pandemia de COVID-19, a cota-parte do ICMS continuou a crescer, embora de maneira mais moderada.

Já o IPVA foi criado pela Emenda Constitucional 27 de 1985 é um imposto estadual cujo fato gerador é a propriedade de veículos automotores registrados ou licenciados no estado correspondente. A receita do IPVA é dividida igualmente entre o estado e o município onde o veículo foi licenciado. Cada um recebe 50% do valor arrecadado.

Ao analisar a arrecadação ocorrida por meio da Cota-Parte do IPVA, observa-se que, em 2018, essa fonte de receita representou 36,52% do total, com um valor de R\$12,24 milhões. Nos anos seguintes, houve um aumento gradual em seu percentual em relação à arrecadação total: 2019 (37,36%), 2020 (37,36%), 2021 (36,80%), e finalmente, em 2022, atingindo 38,07%. Essa tendência de crescimento sugere que, apesar dos desafios econômicos durante a pandemia, a arrecadação do IPVA se manteve em patamares constantes.

Por outro lado, as Transferências do FUNDEB, que em 2018 representaram 63,48% da arrecadação total, com R\$10,81 milhões, obtiveram um aumento em relação ao percentual nos anos seguintes: 2019 (56,46%), 2020 (58,33%), 2021 (63,20%), e 2022 (61,93%). Essa variação reflete a importância crítica do FUNDEB durante uma pandemia. A crise de saúde pública exigiu investimentos adicionais em educação, com o ensino a distância, e esses recursos foram alocados por meio das transferências do FUNDEB.

Em resumo, a análise dos dados revela que a pandemia de COVID-19 teve impactos diferenciados nas diversas fontes de arrecadação municipal. A cota-parte do IPVA, a cota-parte do FPM e a cota-parte do ICMS demonstraram crescimento constante, possivelmente devido a políticas de apoio econômico e à natureza das atividades econômicas relacionadas a essas fontes de receita.

De acordo com MCASP (2022) em Outras Receitas Correntes inserem-se multas e juros de mora, indenizações, restituições, receitas da dívida ativa e as outras receitas não classificadas nas receitas correntes.

As Outras Transferências Correntes são aquelas transferências não classificáveis como as transferências da figura 18:

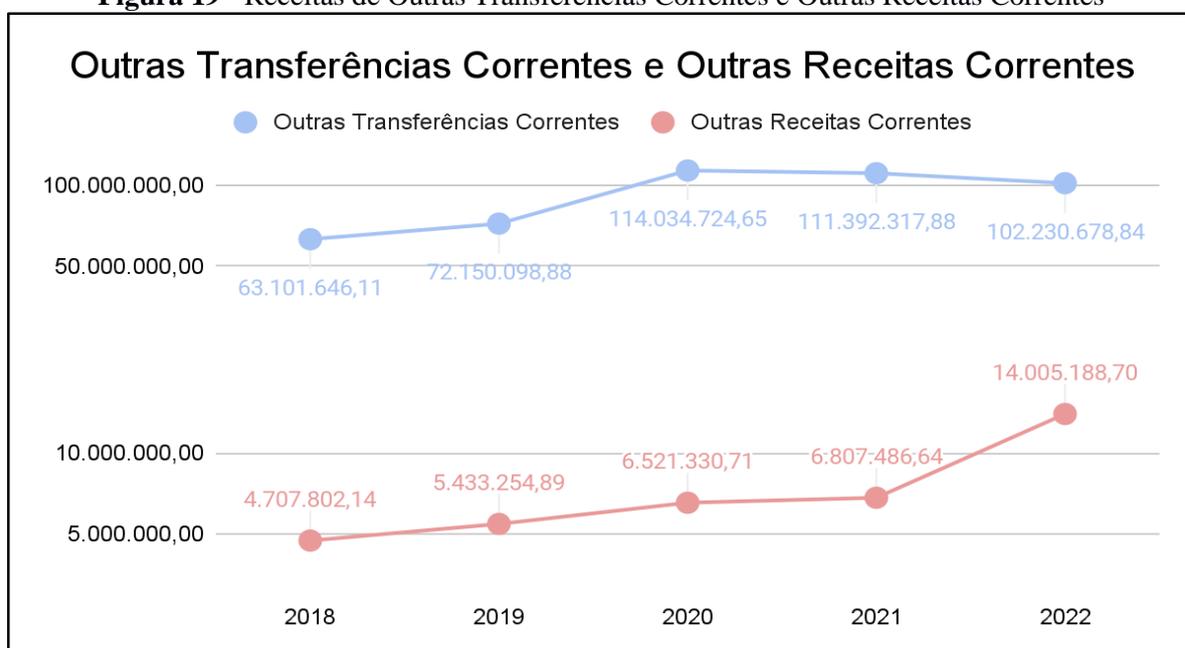
Figura 18: Receitas classificáveis como “Outras Transferências Correntes”

7. Transferências Correntes	1. Transferências da União e de suas Entidades
	2. Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades
	3. Transferências dos Municípios e suas Entidades
	4. Transferências de Instituições Privadas
	5. Transferências de Outras Instituições Públicas
	6. Transferências do Exterior
	7. Transferências de Pessoas Físicas
	8. Transferências de Depósitos não Identificados

Fonte: MCASP, 2022

Com base nos dados apresentados na figura 19, entre os anos de 2018 e 2019, observou-se um aumento de cerca de 14,3% nas outras transferências correntes, indicando um crescimento moderado nesse fluxo de recursos. Em 2020, houve um incremento de aproximadamente 58,2% em relação ao ano anterior.

Figura 19 - Receitas de Outras Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Em meio à pandemia de COVID-19, o município registrou um aumento nas outras transferências correntes. Esse aumento foi influenciado por medidas governamentais de apoio financeiro para enfrentar os desafios econômicos e sociais decorrentes da crise.

Em 2021, houve uma queda leve de aproximadamente 2,9% em relação ao ano anterior. Essa diminuição é atribuída a um ajuste nas alocações orçamentárias após o pico da pandemia. No ano seguinte, em 2022, a arrecadação diminuiu ainda mais, com uma queda de cerca de 8,1% em relação a 2021, referentes às implicações contínuas da pandemia, além de outras variáveis econômicas.

Entre 2018 e 2019, as outras receitas correntes aumentaram cerca de 15,3%, representando um crescimento constante nesse tipo de arrecadação. No entanto, em 2020, o crescimento foi superior, com um aumento de cerca de 19,8% em relação a 2019.

A pandemia de COVID-19 teve um impacto nas outras receitas correntes em 2020, uma vez que o crescimento nesse ano foi menor do que nos períodos anteriores. A crise sanitária e econômica provavelmente influenciou as atividades econômicas locais, refletindo-se nas receitas do município.

Entretanto, em 2021 houve um crescimento de cerca de 105,1% nas outras receitas correntes, em comparação com o ano anterior. Esse aumento indica medidas específicas adotadas para estimular a economia e apoiar a recuperação pós-pandemia.

Em resumo, as variações nas arrecadações municipais refletem um cenário de mudanças econômicas e possíveis impactos da pandemia de COVID-19. Enquanto algumas categorias apresentaram crescimento contínuo, outras tiveram variações mais acentuadas em resposta à conjuntura excepcional. A análise objetiva desses dados ressalta a necessidade de adaptação e planejamento financeiro adequado para lidar com crises e incertezas econômicas.

4.3 ANÁLISE DA INFLUÊNCIA NAS RECEITAS E DESPESAS COM SAÚDE

A chegada do vírus SARS-CoV-2 ao Brasil provocou uma onda de impactos de larga escala em todos os níveis da sociedade, desde a esfera nacional até as localidades mais remotas. Nesse contexto, a cidade histórica de São João del-Rei emergiu como um microcosmo representativo das transformações e desafios enfrentados.

A tabela 5 apresenta o total da receita recebida pelo município de São João del-Rei destinada exclusivamente ao combate ao COVID-19.

Tabela 5: Total da Receita COVID per-capita em São João del-Rei

Ano	Receita	Nº de habitantes	Total per capita
2020	R\$ 23.586.823,94	90225	R\$ 261,42
2021	R\$ 26.236.223,76	90225	R\$ 290,79
2022	R\$ 4.589.143,20	90225	R\$ 50,86

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Portal da Transparência de São João del-Rei, 2023

De acordo com os dados, a análise da receita destinada ao combate a COVID-19 no município de São João del-Rei apresentou em 2020 um total de R\$261,42 por habitante, o que, pelos parâmetros do trabalho de Padilha, Camargo e Zanatta (2022), trazidos na figura 20, o coloca entre os municípios mais bem amparados por receitas emergenciais dentro dos estudados pelo autor.

Figura 20: Total da receita COVID per-capita dos municípios da região central do Rio Grande do Sul em 2020

Município	Receita	Nº de Habitantes	Total per capita
Pinhal Grande	R\$ 1.929.729,23	4.329	R\$ 445,77
Toropi	R\$ 838.381,47	2.772	R\$ 302,45
Quevedos	R\$ 749.309,33	2.790	R\$ 268,57
Nova Palma	R\$ 1.201.852,98	6.515	R\$ 184,47
Ivorá	R\$ 345.421,82	1881	R\$ 183,64
Faxinal do Soturno	R\$ 1.107.310,88	6663	R\$ 166,19
São João do Polêsine	R\$ 365.246,77	2543	R\$ 143,63
Júlio de Castilhos	R\$ 2.676.244,12	19224	R\$ 139,21
Itaara	R\$ 757.415,68	5537	R\$ 136,79
São Martinho da Serra	R\$ 431.643,38	3231	R\$ 133,59
São Pedro do Sul	R\$ 2.084.980,00	16148	R\$ 129,12
D. de Aguiar	R\$ 365.105,03	3002	R\$ 121,62
Silveira Martins	R\$ 258.133,32	2374	R\$ 108,73
Formigueiro	R\$ 579.322,42	6616	R\$ 87,56
Tupanciretã	R\$ 1.796.426,74	24068	R\$ 74,64
Agudo	R\$ 1.217.262,56	16401	R\$ 74,22
Santa Maria	R\$ 15.472.288,97	283677	R\$ 54,54
Dona Francisca	R\$ 112.329,93	2999	R\$ 37,46

Fonte: Padilha, Camargo e Zanatta, 2022, pág. 127

O estudo de Padilha, Camargo e Zanatta (2022) demonstrou que o número de habitantes não é fator determinante para o recebimento de recursos.

Os valores brutos das receitas mencionadas na Tabela 5 no município de São João del-Rei são evidenciados logo em seguida, na Tabela 6, de acordo com suas fontes de recursos.

Tabela 6: Receitas Relacionadas à COVID-19

	2020	2021	2022
Fonte 154 - Outras transferências de recursos do SUS	23.398.436,90	23.628.257,16	-
Fonte 155 - Trans. de recursos do fundo estadual saúde	188.300,00	2.312.510,54	440.000,00
Fonte 159 - Trans. do SUS-custeio ações/serv saúde	-	-	4.149.138,81
Fonte 161 - Aux. financeiro enfren covid-19 saúde	87,04	1,06	4,39
Fonte 164 - Emenda parlam./individ -trans. especial	-	98.700,00	-
Fonte 355 - Emend. parlamentar/indiv fund. est. saúde	-	196.755,00	-
Total	23.586.823,94	26.236.223,76	4.589.143,20

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Portal da Transparência de São João del-Rei, 2023

Nota-se que a Fonte 154, em que são transferidos os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), foi a principal forma de repasse recebida pelo Município em 2020 com aproximadamente 99% do total daquele ano. Tendo ainda o repasse do fundo estadual de saúde contribuído com R\$188.300,00 na Fonte 155 e a Fonte 161 recebendo R\$87,04.

No ano de 2021 os recursos federais foram novamente os que mais contribuíram com os recursos aplicados no município de São João del-Rei com aproximadamente 90% do total na fonte 154. Os recursos do fundo estadual de saúde foram cerca de 12 vezes maiores que os do ano anterior, tendo uma participação de aproximadamente 8,81%.

Já o ano de 2022 apresentou queda de recursos destinados para COVID-19 com a fonte 159-Transferências do SUS - bloco custeio ações/serviços de saúde sendo o principal recurso. Contudo, a soma do exercício foi cerca de 17,5% do exercício anterior, muito em função da contenção da pandemia naquele ano.

O governo federal, no enfrentamento da pandemia de COVID-19, emitiu diversos instrumentos normativos para autorizar o repasse de recursos destinados ao combate da doença nos municípios. Essas medidas visavam assegurar que as administrações locais recebessem o suporte necessário para lidar com os desafios apresentados pela crise sanitária.

Os principais instrumentos normativos utilizados pelo governo federal para autorizar o repasse de recursos exclusivos para o combate à COVID-19 nos municípios envolveram Medidas Provisórias, Leis, Decretos, Portarias Ministeriais, Resoluções e Deliberações.

A Prefeitura Municipal de São João del-Rei, em seu sítio próprio, publicou a destinação de cada um dos repasses recebidos em 2020 como no quadro 9.

Quadro 9- Recursos Financeiros - Prevenção e Enfrentamento a COVID-19 Município São João del-Rei / Ao Fundo Municipal de Saúde - Ano 2020

Instrumento Normativo Autoriza Repasse - Recursos para uso Exclusivos COVID-19	Total em R\$	Secretaria Saúde/FMS	Hospital	Santa Casa	Renalclin
PRT/MS 480-20 e Res/SES 7071-20	259.061,66	159.061,66	50.000,00	50.000,00	-
PRT/MS 774-20	2.528.473,69	928.473,69	800.000,00	800.000,00	-
PRT/MS 827-20 (Sessões extras TRS)	62.827,04	-	-	-	925,73
Lei nº 13.995-20 e PRT/MS 1.393-20 (Incentivo aos Hospitais)	891.411,41	-	377.716,70	513.694,71	-
Lei nº 13.995-20 e PRT/MS 1.448-20 (Incentivo aos Hospitais)	1.189.487,03	-	484.816,01	704.671,02	-
PRT/MS 947-20 (Emenda Parlamentar PAB)	88.642,00	88.642,00	-	-	-
PRT/MS 952-20 (Emendas Parlamentares)	1.095.306,00	88.645,00	563.441,00	443.220,00	-
PRT/MS 955-20 (Emendas Parlamentares)	286.003,00	286.003,00	-	-	-
PRT/MS 1.717-20 (LEITOS UTI competências Julho a Setembro)	2.880.000,00	-	1.440.000,00	1.440.000,00	-
PRT/MS 1.666-20 (Ações na Atenção Primária e Especializada, Vigilância em Saúde, Assist. Farmacêutica, Aquisição de Insumos e suprimentos e Custeio Proced Tratamento Clínico Hosp)	8.994.587,00	4.494.587,00	2.300.000,00	2.100.000,00	100.000,00
PRT./MS 1.857-20 (Programa Saúde na Escola - PSE)	144.724,00	144.724,00	-	-	-
PRT./MS 1.881-20 (Emenda Parlamentar COVID-19)	589.934,00	589.934,00	-	-	-
PRT./MS 1.882-20 (Emenda Parlamentar COVID-19)	589.934,00	589.934,00	-	-	-
PRT/MS 2.222-20 (Ações Apoio Gestaçao, Pré-Natal e Puerpério)	63.190,00	63.190,00	-	-	-
PRT/MS 2.358-20 (Ações rastreamento, monitoramento de contatos de casos)	138.000,00	138.000,00	-	-	-
PRT/MS 2.405-20 (Fortalecimento das equipes e serviços da APS)	119.520,00	119.520,00	-	-	-
PRT./MS 2.516-20 (Medicamentos CBAF Saúde Mental)	276.920,82	276.920,82	-	-	-
PRT./MS 2.790-20 (LEITOS UTI competência outubro-20)	960.000,00	-	480.000,00	480.000,00	-
PRT./MS 2.994-20 (Ações atenção obesid. Diabetes e HAS na APS)	85.500,00	85.500,00	-	-	-
PRT./MS 3.142-20 (LEITOS UTI competência novembro-20 - HOSPITAL)	240.000,00	-	240.000,00	-	-

PRT./MS 3.275-20 (LEITOS UTI competência novembro-20 STA CASA)	480.000,00	-	-	480.000,00	-
PRT./MS 3.350-20 (Ações atenção Rede de Atenção Psicossocial)	72.866,25	72.866,25	-	-	-
PRT./MS 3.486-20 (LEITOS UTI compet dez/20 e jan/21 STA CASA)	960.000,00	-	-	960.000,00	-
PRT./MS 3.576-20 (LEITOS UTI compet dez/20, jan e fev/21 Hospital)	1.872.000,00	-	1.872.000,00	-	-
SubTotal - Recurso Federal do FNS ao FMS	24.868.387,90	8.126.001,42	8.607.973,71	7.071.585,73	100.925,73
Recurso Federal repassado pela Prefeitura LC 173/20	1.097.139,22	1.097.139,22	-	-	-
SubTotal - Recurso Federal da Prefeitura ao FMS	1.097.139,22	1.097.139,22	-	-	-
Recurso Tesouro Municipal	634.876,95	125.876,95	254.500,00	254.500,00	-
Recurso Tesouro Municipal - Câmara	100.000,00	100.000,00	-	-	-
TOTAL GERAL	26.700.404,07	9.449.017,59	8.862.473,71	7.326.085,73	100.925,73

Fonte: Elaborada pelo autor com base em São João del-Rei Saúde, 2023

Os instrumentos normativos citados visavam garantir que os recursos fossem efetivamente utilizados para fortalecer as ações de saúde pública, minimizar os efeitos da pandemia e fornecer o suporte necessário para que as administrações municipais enfrentassem os desafios impostos.

Importante ressaltar que o cálculo apresenta recursos próprios inclusive de devolução do excedente repasse do Legislativo que não são contabilizados como Receitas Relacionadas à COVID-19, mas que efetivamente contribuíram para custear as medidas de combate ao Coronavírus.

Como demonstrado no quadro 9, o Hospital Nossa Senhora das Mercês recebeu naquele ano R\$8.862.473,71, o que equivale a aproximadamente 33% do total dos recursos. A Santa Casa da Misericórdia de São João del-Rei recebeu R\$7.326.085,73, cerca de 27,4% enquanto o Fundo Municipal de Saúde executou cerca de 35,3% desse total.

Tendo em vista a emergência dos investimentos em saúde, as da tabela 7, a respeito da alocação de recursos com saúde neste período, ajudam a compreender o impacto da pandemia, buscando o entendimento de suas implicações sociais, econômicas e de saúde pública, além de também abordar as estratégias adotadas pelas autoridades governamentais e pelas comunidades locais para conter a disseminação do vírus e mitigar seus efeitos adversos.

Tabela 7: Despesas Empenhadas Relacionadas à COVID-19

	2020	2021	2022
Total Despesas	17.558.422,21	31.728.925,60	8.387.475,12

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Portal da Transparência de São João del-Rei, 2023

Ao comparar a tabela 6 com a tabela 7 é possível notar que o município de São João del-Rei não esteve desamparado financeiramente no período crítico da pandemia. Em 2020, o município recebeu R\$23,58 milhões, dos quais gastou cerca de R\$17,55 milhões especificamente para tratamento da COVID-19, resultando em um superávit de aproximadamente R\$6,02 milhões.

Em 2021, o repasse foi de R\$26,23 milhões, com despesas de R\$31,72 milhões, resultando em um déficit de cerca de R\$5,49 milhões. Já em 2022, o município recebeu R\$4,58 milhões e gastou R\$8,38 milhões, gerando um déficit de aproximadamente R\$3,79 milhões. Observa-se uma variação entre superávit e déficit ao longo dos anos, refletindo os desafios financeiros enfrentados pelo município durante a pandemia.

Enquanto o superávit em 2020 foi de cerca de R\$6.028.401,73, a soma dos déficits nos anos de 2021 e 2022 foi de aproximadamente R\$9.291.033,76. Portanto, o saldo geral resultou em um déficit acumulado de aproximadamente R\$3.262.632,03 de recursos externos ao longo desses três anos no município de São João del-Rei.

Visto que o próprio município também faz aportes regulares ao Fundo Municipal de Saúde, como demonstrado no Quadro 9, é possível afirmar que os impactos financeiros da COVID-19 foram supridos.

A classificação funcional da Saúde possui suas ramificações chamadas de subfunções que representam um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

As subfunções tem como objetivo principal proporcionar uma visão mais detalhada das despesas e receitas, permitindo um melhor controle e gestão dos recursos públicos e são uma parte fundamental dessa classificação, uma vez que representam segmentos específicos das políticas públicas.

No contexto da função saúde as subfunções desempenham um papel crucial na categorização dos gastos relacionados à saúde pública. Essas subfunções ajudam a separar e classificar os recursos financeiros destinados a diferentes áreas e programas dentro do campo da saúde sendo que cada uma representa um aspecto específico das políticas de saúde. Alguns exemplos comuns de subfunções da função saúde são apresentados na figura 21.

Figura 21: Função Saúde e suas Subfunções

FUNÇÃO 10 – SAÚDE	
Conjunto de ações destinadas a atender as necessidades e promover a melhoria das condições do estado de saúde da população.	
Subfunção 301 - Atenção Básica	Compreende as ações desenvolvidas para atendimento das demandas básicas de saúde, tais como a divulgação de medidas de higiene, acompanhamento domiciliar das condições de saúde da população de baixa renda e outras medidas e ações tanto preventivas como curativas.
Subfunção 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Compreende as ações destinadas à cobertura de despesas com internações hospitalares e tratamento ambulatorial, incluindo exames de laboratório necessários ao diagnóstico e tratamento de doenças, feitas diretamente pelo aparato da esfera governamental ou através de contratos e convênios com pessoas ou entidades privadas ou pertencentes a outros níveis de governo.
Subfunção 303 - Suporte Profilático e Terapêutico	Compreende as ações voltadas para a produção, distribuição e suprimento de drogas e produtos farmacêuticos em geral.
Subfunção 304 - Vigilância Sanitária	Compreende as ações destinadas à vigilância sanitária de fronteiras e portos marítimos, fluviais e aéreos, bem como o controle de atividades relacionadas à análise e licenciamento de drogas, medicamentos e alimentos.
Subfunção 305 - Vigilância Epidemiológica	Compreende as ações desenvolvidas para evitar e combater a disseminação de doenças transmissíveis que possam vir a ser ou tenham se tornado epidêmicas.
Subfunção 306 - Alimentação e Nutrição	Compreende as ações destinadas a diminuir ou eliminar carências nutricionais, principalmente nas populações de baixa renda, a orientar a população sobre valores nutricionais dos alimentos, e a suprir deficiências alimentares em geral ou de segmentos específicos como crianças em idade escolar, nutrízes e seus infantes. Excetua as ações relativas à alimentação do trabalhador em razão de sua relação de emprego.

Fonte: AMVER, 2023

Essas subfunções permitem um acompanhamento mais detalhado e transparente dos gastos públicos na área da saúde, auxiliando gestores e cidadãos a entenderem como os recursos estão sendo alocados e a avaliarem a eficiência e eficácia das políticas de saúde implementadas pelo governo. Dessa forma, a classificação contábil por subfunções desempenha um papel fundamental na prestação de contas e na transparência do setor público.

A Tabela 8 oferece um panorama das movimentações orçamentárias nas subfunções da saúde ao longo de cinco anos, começando em 2018 e estendendo-se até 2022. Com base nos dados fornecidos, podemos observar tendências e variações nos gastos, levando em consideração o contexto da pandemia de COVID-19 e a aprovação dos orçamentos nos anos anteriores.

Tabela 8 - Diferença entre o valor orçado e o valor empenhado da Saúde por Subfunção

Subfunções da Saúde	Ano	Orçado	Empenhado	Diferença
Atenção Básica	2018	12.842.413,00	13.928.941,19	1.086.528,19
	2019	13.275.165,42	14.372.105,29	1.096.939,87
	2020	14.083.521,01	15.140.557,04	1.057.036,03
	2021	15.530.499,45	14.569.683,28	-960.816,17
	2022	15.954.587,35	17.800.852,70	1.846.265,35

Assistência Hospitalar e Ambulatorial	2018	51.589.276,00	51.900.265,81	310.989,81
	2019	58.309.016,07	53.237.844,66	-5.071.171,41
	2020	60.961.313,19	60.301.129,37	-660.183,82
	2021	68.117.035,62	60.881.661,28	-7.235.374,34
	2022	86.359.609,41	75.760.965,14	-10.598.644,27
Suporte Profilático e Terapêutico	2018	2.002.078,00	1.460.047,53	-542.030,47
	2019	1.664.438,53	1.732.135,27	67.696,74
	2020	1.666.962,36	1.275.512,77	-391.449,59
	2021	1.722.930,06	1.735.296,01	12.365,95
	2022	1.737.982,44	1.689.401,56	-48.580,88
Vigilância Epidemiológica	2018	2.687.485,00	2.781.452,02	93.967,02
	2019	3.046.748,94	3.064.639,48	17.890,54
	2020	3.306.748,94	3.395.519,21	88.770,27
	2021	4.963.198,44	4.305.020,70	-658.177,74
	2022	5.936.627,27	3.966.773,36	-1.969.853,91
Administração Geral	2018	4.583.630,00	4.714.068,85	130.438,85
	2019	5.087.774,37	5.203.824,19	116.049,82
	2020	5.320.992,83	21.311.280,63	15.990.287,80
	2021	17.558.880,01	39.709.302,77	22.150.422,76
	2022	7.532.630,01	11.814.591,13	4.281.961,12

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Nota: As demais subfunções não apresentaram saldo significante

A subfunção de Atenção Básica demonstra um aumento constante nos orçamentos ao longo dos anos, com destaque para o ano de 2021, em que o valor orçado foi inferior ao valor empenhado. Em 2020, o orçamento de R\$14.083.521,01 foi aprovado antes da eclosão da pandemia, sugerindo que os recursos iniciais poderiam não ter sido suficientes para abordar os desafios decorrentes da crise sanitária. Mesmo assim, em 2022, houve um crescimento no orçamento e nos gastos, evidenciando o reconhecimento da importância da atenção básica durante a pandemia.

Na subfunção de Assistência Hospitalar e Ambulatorial, é possível notar uma discrepância entre os orçamentos aprovados e os valores empenhados em 3 dos 5 anos analisados. Sendo que em todos eles a despesa fixada foi superior à despesa empenhada. No entanto, em 2020, quando a pandemia já havia impactado fortemente os sistemas de saúde, o orçamento de R\$60.961.313,19 se aproximou mais dos valores empenhados. Em 2021, embora

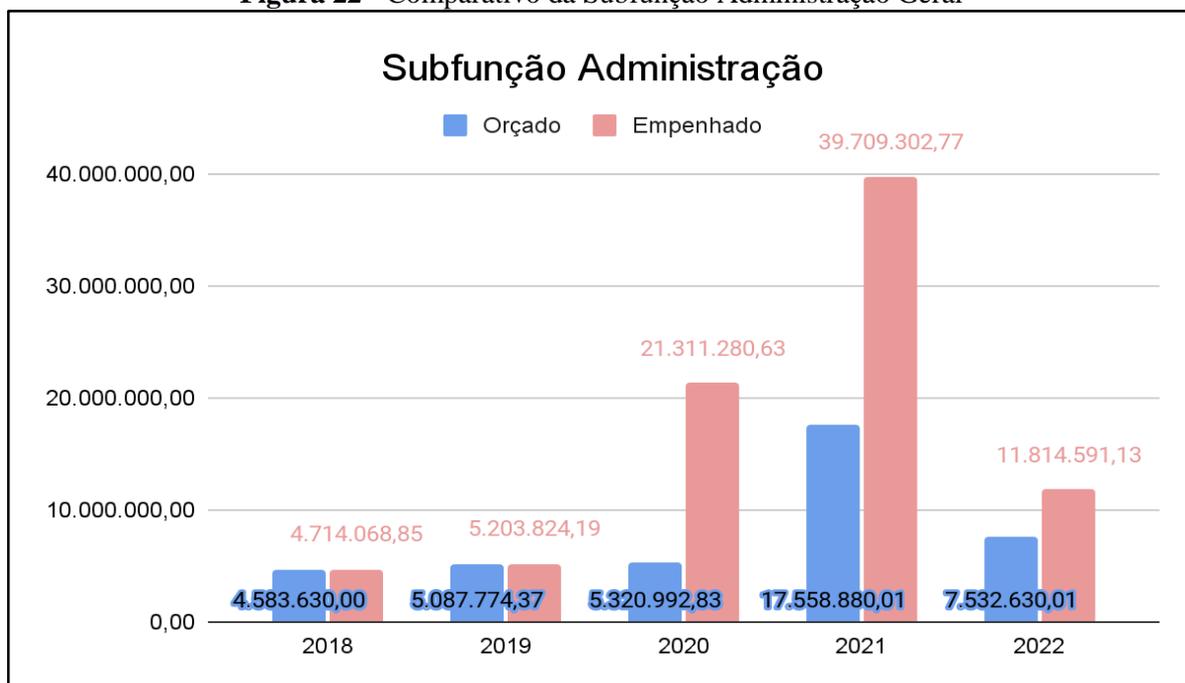
os gastos não tenham excedido o orçamento, é crucial considerar que a crise de saúde pode ter exigido alocações adicionais de recursos em outras subfunções.

Na subfunção Suporte Profilático e Terapêutico, observamos flutuações entre os valores orçados e os valores empenhados em 2018 e 2020, mas em geral, os gastos permaneceram abaixo dos orçamentos. A pandemia pode ter desencadeado uma reavaliação das prioridades, resultando em alocações menores de recursos para suporte profilático e terapêutico em comparação com anos anteriores.

Os orçamentos e a execução na área de Vigilância Epidemiológica aumentaram ao longo dos anos, refletindo uma crescente conscientização sobre a importância do monitoramento de doenças e a resposta a surtos, especialmente após a experiência da pandemia de COVID-19. A alocação adicional de recursos em 2021 reflete a necessidade de fortalecer a capacidade de vigilância em face de ameaças à saúde pública.

Como se vê na figura 22, na subfunção de Administração Geral, há uma variação nos valores executados em comparação com os orçamentos, tendo sido observado execução superior ao orçamento nos 5 anos avaliados. Especialmente nos 3 anos da emergência pandêmica, os gastos excederam os orçamentos, indicando uma necessidade de recursos adicionais para gerenciar as demandas administrativas decorrentes da pandemia.

Figura 22 - Comparativo da Subfunção Administração Geral



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

A análise das movimentações orçamentárias na área da saúde durante a pandemia de COVID-19 revela um cenário complexo, onde as prioridades foram reavaliadas à medida que a crise evoluiu. Como a aprovação do orçamento de 2020 ocorreu antes do anúncio da pandemia, quando a situação não era previsível, fica evidente a necessidade de flexibilidade e capacidade de resposta ágil no planejamento orçamentário.

Os aumentos nos orçamentos e investimentos em áreas específicas, como Vigilância Epidemiológica e Atenção Básica, refletem uma adaptação às novas demandas de saúde pública. No entanto, também é evidente que algumas subfunções podem ter sido sub financiadas durante a crise, como Suporte Profilático e Terapêutico. Essa análise enfatiza a importância de aprender com a experiência da pandemia para aprimorar a alocação de recursos e a preparação para crises futuras.

4.4 ANÁLISE DA INFLUÊNCIA NAS DESPESAS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social desempenha um papel fundamental tanto nos municípios quanto em nível federal, sendo uma parte essencial do sistema de proteção social de um país. Ela visa garantir o acesso aos direitos sociais e a promoção do bem-estar da população, principalmente naquelas situações de vulnerabilidade social.

Em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, os sistemas de amparo social são cruciais, dado que as pessoas são impossibilitadas de, por meio do seu trabalho, obter recursos básicos para sua subsistência em função do distanciamento social (Monteiro *et al.*, 2020). Em função dos muitos impactos da pandemia de COVID-19, o governo federal direcionou seus esforços em medidas como transferências de recursos, subsídios salariais e isenção de impostos para os setores mais afetados da sociedade.

Segundo Monteiro *et al.*, (2020), dados do orçamento federal demonstram que, em 2020, o maior volume de recursos não foi destinado diretamente à área da saúde para cuidados com as pessoas infectadas pela COVID-19, mas sim para manutenção do sistema social, destinado às pessoas com algum tipo de vulnerabilidade.

Ainda segundo Monteiro *et al.*, (2020) no âmbito federal, a atuação do governo buscou suprir, em um primeiro momento, as necessidades primárias da população ao mesmo tempo em que atuaram na economia, buscando estimular o consumo e preservar os empregos.

Em 2020 foram implementadas modificações significativas no orçamento público federal como o aumento da previsão das despesas para enfrentamento à COVID-19, que representaram 4% do total das despesas previstas. Desse montante, grande parte foi destinado

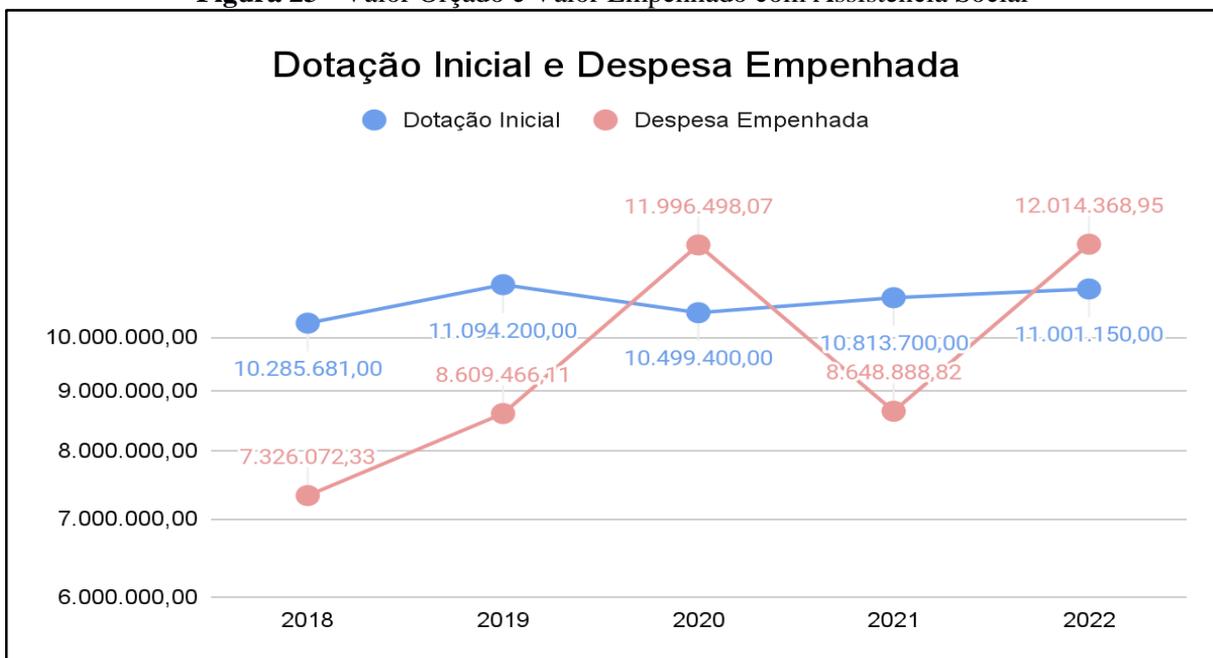
ao Ministério da Cidadania a fim de auxiliar pessoas em situação de vulnerabilidade (50%). Ao Ministério da Economia foram destinados 33% dos recursos para proteção do emprego e concessão de financiamento às empresas, sendo que, cerca de 17% foram destinados para assistência médica aos infectados pela pandemia da COVID-19 (Monteiro *et al.*, 2020).

Sendo assim, ao examinar os dados dispostos na Figura 23, que indicam a Dotação Inicial e as Despesas Empenhadas em Assistência Social ao longo de cinco anos (2018 a 2022) no município de São João del-Rei, fica demonstrada a dinâmica complexa que moldou os investimentos e os gastos nesse setor antes e durante a pandemia de COVID-19.

Nesse período, o contexto socioeconômico foi impactado por vários elementos, com destaque para a pandemia de COVID-19 e sua consequente política de distanciamento social, cujas implicações reverberaram nas finanças públicas e nas necessidades assistenciais.

Ao analisarmos o período anterior à pandemia, nota-se na figura 23 que em 2018 a dotação inicial foi fixada em R\$10.285.681,00. No ano subsequente, essa dotação aumentou, alcançando R\$11.094.200,00. Esse incremento de aproximadamente 8% sugere uma ênfase crescente nas políticas assistenciais, possivelmente devido a uma maior conscientização sobre as necessidades da população.

Figura 23 - Valor Orçado e Valor Empenhado com Assistência Social



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Todavia, em 2020, houve uma reversão nesse padrão, com uma redução para R\$10.499.400,00. Essa diminuição de cerca de 5% está ligada a uma reavaliação das

prioridades orçamentárias, possíveis restrições financeiras ou até mesmo realinhamentos políticos.

Destaca-se que, mesmo em meio à pandemia de COVID-19, houve um aumento da dotação inicial para R\$10.813.700,00 em 2021. Esse aumento de aproximadamente 3% indica uma resposta direta do planejamento à crescente demanda por assistência social decorrente da crise sanitária. O ano de 2022 continuou essa tendência ascendente, com a dotação inicial atingindo R\$11.001.150,00, representando um acréscimo de cerca de 1,7%.

Ao analisar as despesas empenhadas na tabela 9, observamos padrões distintos. Em 2018, as despesas totalizaram R\$7.326.072,33, aumentando para R\$8.609.466,11 em 2019, o que representa um acréscimo de cerca de 17,5%.

Tabela 9: Valor orçado, empenhado e liquidado com Assistência Social

Ano	Dotação Inicial	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Emp x Liquid
2018	10.285.681,00	7.326.072,33	7.187.124,03	98,10%
2019	11.094.200,00	8.609.466,11	8.574.475,14	99,59%
2020	10.499.400,00	11.996.498,07	11.812.142,32	98,46%
2021	10.813.700,00	8.648.888,82	8.601.298,16	99,44%
2022	11.001.150,00	12.014.368,95	11.786.796,29	98,10%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

No ano seguinte, 2020, as despesas empenhadas tiveram um salto, alcançando R\$11.996.498,07, um aumento de aproximadamente 39% sendo que as despesas liquidadas tiveram comportamento semelhante. Essa variação expressiva reflete a mobilização de recursos em resposta à emergência da pandemia de COVID-19, visando atender às crescentes necessidades da população.

Entretanto, as despesas empenhadas apresentaram uma diminuição em 2021, chegando a R\$8.648.888,82, uma redução de cerca de 38%. No entanto, os investimentos em Assistência Social foram recuperados em 2022, atingindo R\$12.014.368,95, um aumento de aproximadamente 39%.

Cabe destacar também que a despesa liquidada demonstrou comportamento análogo durante os anos de estudo, com variações entre 98,10% e 99,59%, em comparação à despesa empenhada. A análise dessas variações deve considerar os repasses federais e estaduais, que podem ter desempenhado um papel significativo, especialmente durante a crise da COVID-19.

Neste sentido, este estudo ilustra a complexidade das decisões de alocação de recursos em resposta a desafios variados. A pandemia de COVID-19 emergiu como um fator catalisador,

influenciando as flutuações orçamentárias e as despesas efetivas, ressaltando a importância da flexibilidade e adaptação nas políticas públicas para garantir o bem-estar da população.

A função Assistência Social desempenha um papel fundamental na promoção do bem-estar social e na garantia dos direitos dos cidadãos. Ela é geralmente subdividida em várias subfunções, cada uma com seu propósito específico, como descrito na figura 24.

Figura 24: Assistência Social e suas Subfunções

FUNÇÃO 08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL
Agrega as ações voltadas para o bem-estar social, por meio de medidas que objetivem o amparo e a proteção de pessoas ou grupos, e se destinem a diminuir ou evitar os desequilíbrios sociais.
Subfunção 241 – Assistência ao Idoso Conjunto de ações voltadas para o amparo e proteção de pessoas idosas.
Subfunção 242 – Assistência ao Portador de Deficiência Compreende as ações destinadas a amparar e proteger pessoas portadoras de deficiências, visando sua integração na sociedade.
Subfunção 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente Compreende as ações desenvolvidas no sentido de amparar e proteger a criança e o adolescente, propiciando o atendimento de suas necessidades básicas, o desenvolvimento da personalidade e a integração na comunidade.
Subfunção 244 – Assistência Comunitária Compreende as ações de caráter social voltadas para a assistência e aprimoramento da comunidade como um todo.

Fonte: AMVER, 2023

No orçamento municipal, a subfunção "Assistência Comunitária" compreende programas como os CRAS, que oferecem orientação e suporte às famílias em vulnerabilidade. Além disso, inclui programas de capacitação e inclusão produtiva para fortalecer o mercado de trabalho local, bem como ações de convivência e fortalecimento de vínculos na comunidade.

Na subfunção "Assistência à Criança e ao Adolescente," recursos são alocados para programas como o PAIF, que apoiam famílias em situação de risco, Conselhos Tutelares que protegem os direitos das crianças, abrigos para oferecer um ambiente seguro, educação de qualidade, atividades culturais e esportivas, e serviços de apoio psicossocial e psicopedagógico para garantir o bem-estar e desenvolvimento saudável desses jovens.

A tabela 10 apresenta os valores orçados das subfunções "Assistência à Criança e ao Adolescente", "Assistência Comunitária" e "Administração Geral" da Função Assistência Social no município de São João del-Rei ao longo dos anos de 2018 a 2022. Analisando os dados, observamos variações tanto em termos de valores absolutos como em percentuais, e a pandemia que teve início em 2020 desempenhou um papel crucial nesse contexto.

Tabela 10: Dotação Inicial da Assistência Social por Subfunção de 2018 a 2022

	Ano	Dotação Inicial	Despesa Empenhada	Diferença
Assistência à Criança e ao Adolescente	2018	1.244.000,00	883.994,13	360.005,87
	2019	1.223.200,00	759.156,60	464.043,40
	2020	1.077.200,00	736.915,16	340.284,84
	2021	1.058.200,00	763.169,07	321.284,84
	2022	1.144.200,00	826.191,63	381.030,93
Assistência Comunitária	2018	5.830.681,00	3.626.310,92	2.204.370,08
	2019	6.660.500,00	4.758.931,50	1.901.568,50
	2020	5.881.200,00	8.170.484,15	(2.289.284,15)
	2021	6.272.500,00	5.301.416,10	971.083,90
	2022	6.635.950,00	6.653.808,28	(17.858,28)
Administração Geral	2018	3.211.000,00	2.815.767,28	395.232,72
	2019	3.210.500,00	3.091.378,01	119.121,99
	2020	3.541.000,00	3.089.098,76	451.901,24
	2021	3.483.000,00	2.584.303,65	898.696,35
	2022	3.221.000,00	4.534.369,04	(1.313.369,04)

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Nota: As demais subfunções não apresentaram saldo

Entre 2018 e 2022, os valores orçados para a subfunção "Assistência à Criança e ao Adolescente" apresentaram uma tendência variável. Houve uma redução de 8,72% de R\$1.244.000,00 em 2018 para R\$1.144.200,00 em 2022.

No entanto, as despesas empenhadas mostraram uma certa instabilidade, com valores flutuantes ao longo dos anos. Em 2018, a diferença entre o orçamento e as despesas empenhadas foi de R\$360.005,87, enquanto em 2022 essa diferença foi de R\$381.030,93. Isso sugere que, apesar de uma certa redução nas diferenças ao longo do período, ainda persistem desafios em otimizar o uso dos recursos.

Ao observar as variações percentuais, podemos notar que as despesas empenhadas em relação ao orçamento variaram. Por exemplo, em 2019, as despesas empenhadas representaram aproximadamente 62% do orçado. Entretanto, em 2021, esse percentual aumentou para cerca de 72,1%, sugerindo um aumento nas despesas em relação ao orçamento, possivelmente em resposta às demandas geradas pela pandemia.

A chegada da pandemia em 2020 é um fator importante a considerar. Nota-se que, nesse ano, as despesas empenhadas não se ampliaram, atingindo cerca de R\$736.915,16. Essa redução

foi evidenciada pelo acréscimo nas outras subfunções. Assim como as variações nos anos subsequentes também se mostraram irrelevantes.

Em 2021, embora tenha havido um aumento nas despesas empenhadas em comparação com o ano anterior, a diferença entre o orçamento e as despesas executadas diminuiu, indicando um possível desafio em gerenciar efetivamente os recursos em meio à complexidade da situação.

Em relação à Subfunção "Administração Geral", os números mostram uma variação igualmente interessante. Entre 2018 e 2022, os valores orçados se mantiveram relativamente estáveis. Em 2019, as despesas empenhadas se aproximaram do orçamento, representando cerca de 96,2% do valor orçado. Esse cenário sugere uma estimativa eficiente, onde os recursos foram utilizados de forma mais próxima ao planejado.

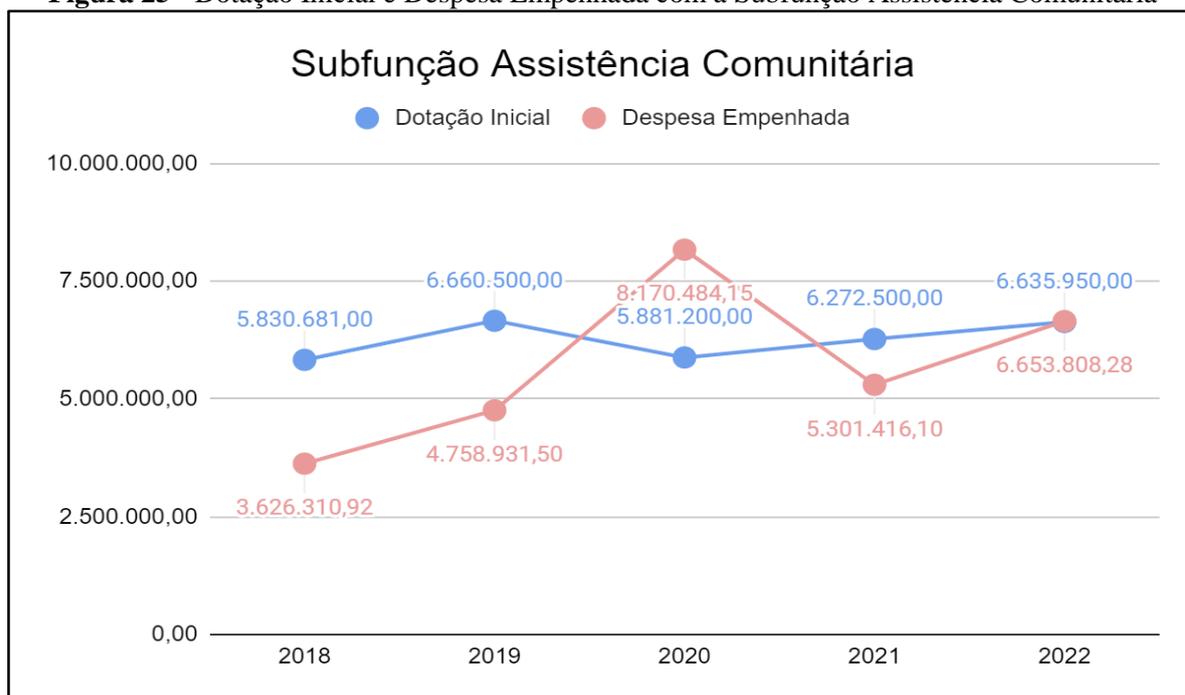
Entretanto, em 2020, o ano marcado pelo início da pandemia, a porcentagem das despesas empenhadas teve uma queda em relação ao ano anterior, representando cerca de 87% do orçamento.

O ano de 2021 mostrou mudanças, com as despesas empenhadas reduzindo para aproximadamente 74,1% do orçamento. Neste caso, a diferença em valores entre o orçamento e as despesas foi de cerca de R\$898.696,35. O ano de 2022 se destaca como um ponto de inflexão. As despesas empenhadas na subfunção administração geral ultrapassaram o valor orçado, atingindo cerca de R\$4.534.369,04, com R\$1.313.369,04 além do projetado.

Essa despesa efetivada superior à despesa orçada levanta questões importantes sobre o gerenciamento de recursos e a eficiência na administração pública. É possível que fatores como projetos específicos, emergências ou outros eventos tenham contribuído para essa disparidade substancial entre o orçamento e as despesas.

Conforme a figura 25, a análise dos valores orçados e gastos na subfunção "Assistência Comunitária" da Função Assistência Social em São João del-Rei entre 2018 e 2022 destaca uma série de padrões e flutuações que podem ser relacionados com a pandemia de COVID-19 e suas implicações sociais e econômicas.

Figura 25 - Dotação Inicial e Despesa Empenhada com a Subfunção Assistência Comunitária



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Notavelmente, ao longo desse período, houve um incremento constante nas dotações iniciais destinadas à assistência comunitária, refletindo um compromisso crescente em atender às necessidades sociais emergentes.

Em 2020, um ano crucial em meio à pandemia, os gastos excederam a dotação inicial. Enquanto as despesas fixadas foram de R\$5,88 milhões, os gastos alcançaram R\$8,17 milhões, representando um aumento de cerca de 38,9%. Esse aumento dos gastos é um indicativo direto das ações adotadas para enfrentar os desafios sociais e econômicos resultantes da pandemia.

A necessidade urgente de oferecer assistência a famílias em situação de vulnerabilidade, garantir acesso a alimentos e cuidados médicos, e lidar com as consequências socioeconômicas da crise provavelmente contribuíram para essa disparidade entre dotação e gastos.

Nos anos subsequentes, é possível identificar uma tendência de flutuações em relação à dotação inicial. Em 2021, a dotação foi incrementada e a execução foi inferior à anterior, com os empenhos totalizando R\$5,30 milhões, o que representa aproximadamente 84% da dotação inicial de R\$6,27 milhões. Isso pode indicar um período de ajuste após o pico de gastos extraordinários devido à pandemia.

Em 2022, houve um aumento na dotação para R\$6,63 milhões, e os gastos também aumentaram, atingindo R\$6,65 milhões. Neste ano, os gastos foram cerca de 0,003% superiores à dotação inicial.

Em termos percentuais, o ano de 2020 foi que apresentou maior oscilação, quando os empenhos ultrapassaram a dotação inicial em aproximadamente 38,9%. Esse valor reflete a necessidade urgente de ações de assistência em resposta à pandemia. Nos anos subsequentes, os percentuais se estabilizaram mostrando uma adequação contínua com a aplicação de recursos na assistência comunitária.

Isto posto, os valores e percentagens apresentados na análise refletem a influência direta da pandemia na alocação de recursos para a subfunção "Assistência Comunitária". O aumento dos gastos em 2020 e a subsequente estabilidade em níveis elevados apontam para os esforços persistentes em enfrentar os desafios sociais resultantes da crise sanitária.

A análise desses dados é um lembrete tangível do impacto duradouro que eventos extraordinários podem ter nas políticas orçamentárias e nas prioridades de assistência social de uma comunidade.

Em conclusão, a análise dos valores e percentagens orçados e gastos nas subfunções da Assistência Social em São João del-Rei evidencia uma série de desafios enfrentados pela administração durante o período de cinco anos, especialmente a partir da influência da pandemia.

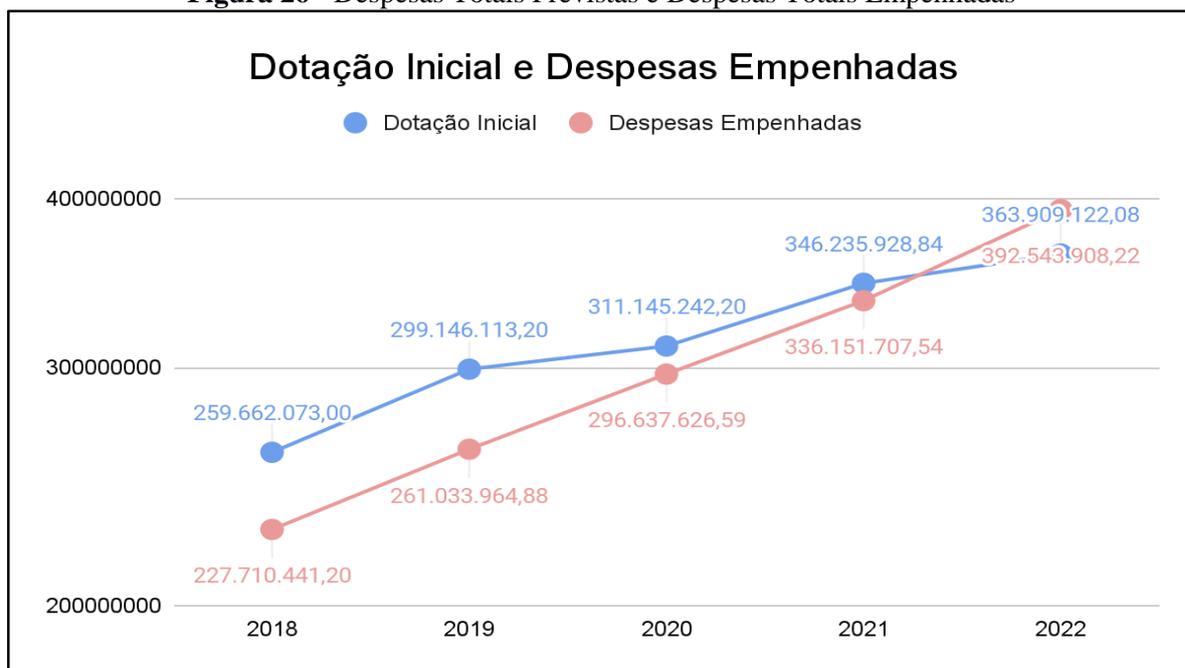
Enquanto houve momentos de maior eficiência na gestão de recursos, como em 2019, a crise sanitária de 2020 e seus desdobramentos em anos posteriores trouxeram flutuações nas despesas e nas diferenças entre o orçamento e a execução, demandando uma análise minuciosa das estratégias de alocação de recursos e adaptação a situações de crise.

4.5 ANÁLISE DAS DESPESAS GERAIS DO MUNICÍPIO SEGUNDO O MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO

A pandemia de COVID-19 fez com que fossem revistos os orçamentos municipais em todo o Brasil, e o município de São João del-Rei não foi exceção. Analisar tais mudanças sob a óptica teórica do Equilíbrio Pontuado traz benefícios ao sistema de planejamento, já que no modelo citado, toda atividade consiste em longos períodos de estabilidade entrecortados por explosões de atividade frenética, o que, segundo Ollaik, *et al.*, pode ser o caso comum nos sistemas humanos.

Ao analisarmos as variações entre as previsões de despesas municipais e as despesas realizadas nos anos de 2018 a 2022, é possível notar que a pandemia influenciou nos arranjos financeiros e orçamentários, conforme demonstrado na figura 26.

Figura 26 - Despesas Totais Previstas e Despesas Totais Empenhadas



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Nota: Incluídas Despesas Intraorçamentárias

No período pré-pandemia, de 2018 a 2019, as previsões de despesas municipais aumentaram de R\$259 milhões para R\$299 milhões, representando um aumento percentual de cerca de 15,2%. Entretanto, as despesas realizadas também aumentaram, porém, em menor medida, passando de R\$227 milhões para R\$261 milhões, um aumento percentual de aproximadamente 14,63%.

Pelo fato de a peça orçamentária de 2020 ter sido produzida ainda em 2019, ela previa uma desaceleração no crescimento das despesas municipais, que aumentaram para R\$311 milhões, um aumento percentual de cerca de 4,01%.

No entanto, as despesas realizadas em 2020 foram impactadas pelas necessidades emergenciais da pandemia, aumentando para R\$296 milhões. Esse aumento, representa uma variação percentual de aproximadamente 13,63% comparado ao ano anterior, e é indicativo das necessidades resultantes da pandemia, como gastos em saúde, apoio social e outras medidas de mitigação.

Neste sentido, a execução geral das despesas do município, ainda que diante de estado de calamidade pública, apresentou um sequencialismo comum ao modelo Incremental, visto que o crescimento do orçamento manteve sua curva relativamente homogênea.

O modelo mais comum no Brasil, conhecido como incremental, parte do princípio de que cada orçamento é construído com referência ao anterior. Em outras palavras, a solicitação de recursos financeiros para um determinado ano é formada por uma parte fixa (conhecida como

base orçamentária) e uma parte variável e sujeita a flutuações, que é considerada incremental (Da Silva; Do Nascimento; Da Silva, 2020).

Durante o período subsequente, 2021, as previsões de despesas municipais continuaram a aumentar, atingindo R\$346 milhões, um aumento percentual de cerca de 11,1%.

As despesas efetivamente realizadas aumentaram para R\$336 milhões, indicando um aumento percentual de aproximadamente 13,32%. Esse aumento sugere um esforço continuado para alocar recursos de maneira eficaz para atender às demandas resultantes da pandemia, ao mesmo tempo em que se busca manter a estabilidade financeira.

Ainda que houvesse a perspectiva de superação gradual da pandemia, as previsões de despesas municipais continuaram a aumentar para R\$363 milhões em 2022, representando um aumento percentual de cerca de 5,1%. As despesas realizadas também aumentaram, atingindo R\$392 milhões, representando um aumento percentual de aproximadamente 16,77%.

Em resumo, no orçamento global do município, as variações nas previsões de despesas e nas despesas realizadas refletem o impacto da pandemia de COVID-19, ainda que sem a ruptura extrema esperada nos modelos de Equilíbrio Pontuado.

O aumento das despesas empenhadas durante a pandemia foram uma resposta às necessidades urgentes da saúde e assistência social, contudo, condizentes com os acréscimos rotineiros vistos no modelo incrementalista.

Possíveis rupturas abruptas podem ser notadas mais especificamente em certas funções de governo mais relacionadas ao apoio direto do poder público à população, como a Saúde e a Assistência Social, que foram objeto de atenção deste trabalho.

Além disso, as flutuações nas porcentagens de aumento ao longo dos anos indicam os desafios enfrentados pelo município para equilibrar suas finanças enquanto respondia à crise e buscava impulsionar a recuperação econômica. O ano de 2022 parece mostrar um retorno gradual à normalidade, com um aumento nas previsões e despesas, indicando a confiança na recuperação econômica contínua.

Para melhor evidenciar os valores fixados, a tabela 11 apresenta a evolução ano a ano das despesas do Município pela classificação Funcional. De acordo com Pacelli (2021) classificação Funcional é aquela que indica as áreas de atuação do governo, como saúde, educação, transporte, entre outras. Essa classificação funciona como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, independentemente dos programas.

Tabela 11 - Dotação Inicial por Função de 2018 a 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Administração	29.104.800,00	31.335.400,00	33.839.400,00	37.302.900,00	42.959.875,00
Assist. Social	10.285.681,00	11.094.200,00	10.499.400,00	10.813.700,00	11.001.150,00
Previ.Social	25.215.000,00	29.075.000,00	31.586.000,00	27.460.000,00	38.805.600,00
Saúde	74.076.098,00	81.647.095,33	85.637.250,33	108.868.535,58	118.522.661,12
Educação	40.986.782,00	46.806.800,00	44.986.496,00	46.629.704,00	44.733.975,00
Urbanismo	26.610.467,00	27.593.096,00	25.152.550,00	23.880.074,00	31.668.119,00
Saneamento	19.298.196,13	35.892.897,23	43.176.897,23	37.170.325,97	26.225.144,81
Outros	29.875.798,87	31.121.224,64	32.655.221,19	50.873.689,29	46.276.097,15

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

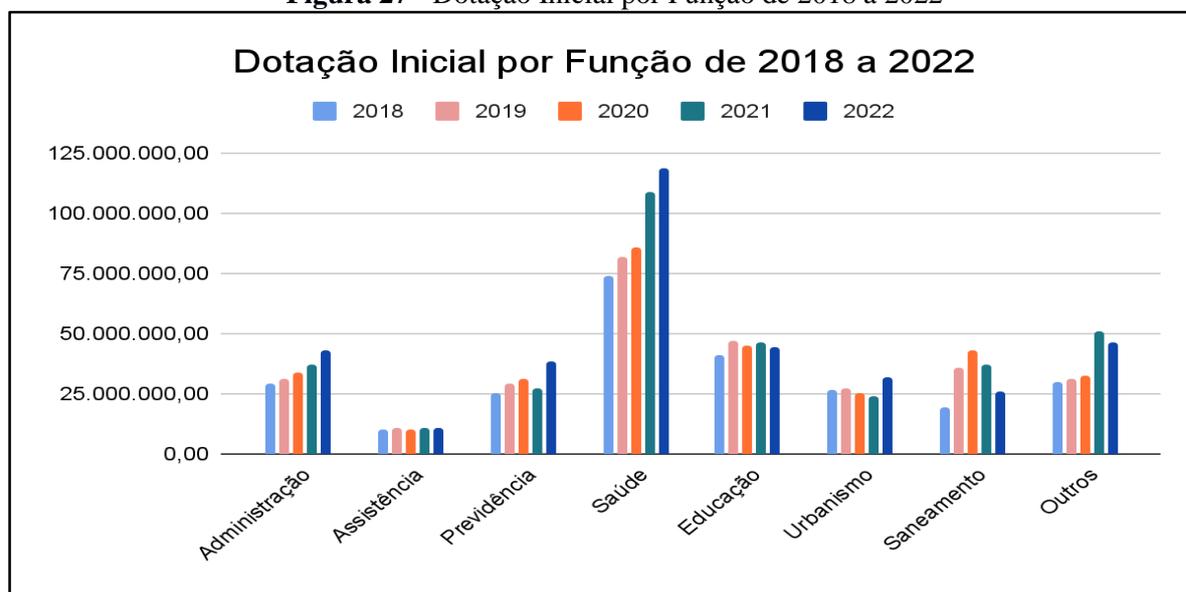
Nota: Excluídas funções sem saldo e Despesas Intra

Nota: Agrupadas funções com saldo inferior a 1,00%

Neste sentido, o orçamento destinado à Administração demonstrou crescimento nos primeiros anos, seguida por um aumento significativo em 2021 e 2022. Estes podem ser atribuídos à necessidade de infraestrutura administrativa para gerir a crise da COVID-19, incluindo coordenação de medidas de saúde, comunicação pública e suporte às atividades emergenciais.

Com o apoio da figura 27 é possível notar um padrão incremental no orçamento da assistência social em 2019 e 2022. Essas replicações da base orçamentária podem indicar a priorização de outras políticas públicas como as da Saúde ou também evidenciar o papel do governo federal em amparar as necessidades da população mais carente em momentos de crise.

Figura 27 - Dotação Inicial por Função de 2018 a 2022



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Os valores alocados para previdência social mantiveram-se relativamente estáveis nos anos iniciais, com um aumento em 2022. O aumento em 2022 evidencia a necessidade de proteger a população idosa, grupo mais afetado pela COVID-19, por meio de medidas de suporte previdenciário, como também ao fim do período de impedimento da correção dos vencimentos de servidores ativos e inativos imposto pela LC nº 173/2020.

A saúde emergiu como a área de maior destaque em termos de aporte de recursos, com aumentos ao longo dos anos, especialmente em 2021 e 2022. A pandemia exigiu uma resposta urgente, impulsionando a necessidade de investimentos em infraestrutura hospitalar, aquisição de equipamentos médicos e insumos, bem como contratação de pessoal. Os aumentos indicam uma abordagem proativa para fortalecer o sistema de saúde e garantir a capacidade de resposta adequada a crises sanitárias.

Os valores alocados para educação apresentaram variações, com reduções em 2020 e 2022. Essas reduções podem indicar uma adaptação dos recursos em um contexto de ensino remoto e interrupção das atividades presenciais durante a pandemia. O aumento em 2021, no entanto, sugere esforços para garantir a continuidade das atividades educacionais em um cenário desafiador.

A Função urbanismo apresentava estabilidade nos anos anteriores à pandemia com uma previsão de redução de orçamento em 2020. O primeiro orçamento criado já em tempos de pandemia, 2021, efetuou uma redução na despesa fixada para tal função, sendo que em 2022 foi novamente planejado um orçamento com correções positivas para a pasta.

O setor de saneamento também recebeu atenção especial no período analisado, exceto pela redução em 2022. Esses aumentos podem ser justificados pela importância do fornecimento de infraestrutura básica e serviços essenciais, como água e saneamento, para combater a disseminação do vírus e proteger a saúde da população.

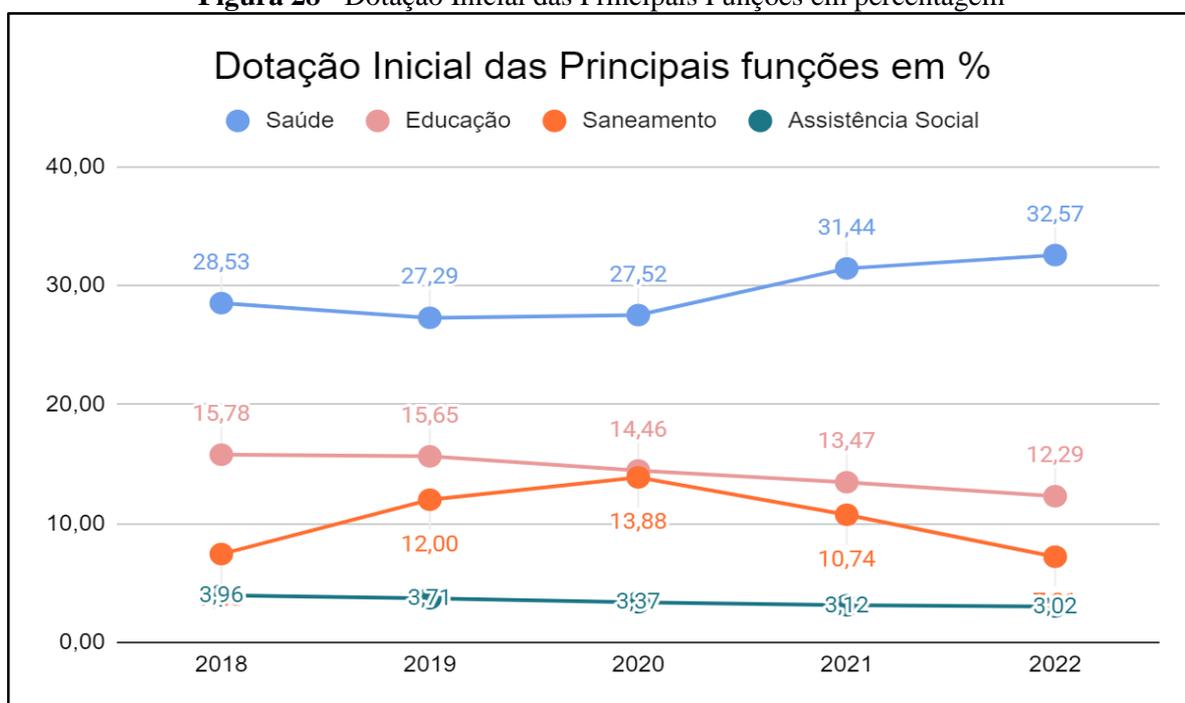
A análise dos valores orçamentários do município de São João del-Rei durante o período da crise da COVID-19 revela uma adaptação das prioridades orçamentárias para enfrentar os desafios impostos pela pandemia. Setores como saúde e infraestrutura emergiram como áreas críticas, recebendo investimentos substanciais para responder às necessidades imediatas da população.

A variação em outros setores reflete a complexidade das decisões orçamentárias diante de uma crise multifacetada. Em última análise, o estudo evidencia a necessidade de uma abordagem estratégica e adaptativa na alocação de recursos para garantir a resiliência do município em face de crises de magnitude semelhante.

Essa configuração dos orçamentos construídos após o anúncio da pandemia demonstra a aderência à teoria do Equilíbrio Pontuado, visto que, apesar do orçamento total do município não apresentar mudanças abruptas, o remanejamento dos saldos entre as funções a cada ano evidencia as definições de agenda para tratar os momentos de estabilidade e incrementalismo e os momentos de significativas mudanças ou mudanças pontuadas (Jones *et al.*, 1994).

Segue na figura 28 a individualização de 4 das funções do orçamento. O critério de escolha se baseou na importância, muitas vezes subjetiva, daquelas políticas públicas que mais viriam a impactar a comunidade a partir do anúncio da pandemia.

Figura 28 - Dotação Inicial das Principais Funções em percentagem



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

As alocações percentuais para a função Saúde apresentaram um aumento gradual ao longo dos anos, passando de 28,53% em 2018 para 32,57% em 2022. Essa tendência reflete o reconhecimento da importância da saúde pública e do fortalecimento do sistema de saúde.

Todavia, o aumento mais significativo ocorreu de 2020 para 2021, saindo de 27,52% para 31,44%. Esses valores indicam uma resposta direta do setor de planejamento à emergência da COVID-19, com uma alocação adicional de recursos para lidar com os desafios da crise sanitária. A pandemia realçou a necessidade de investir mais na saúde, desde a aquisição de equipamentos médicos até a expansão dos serviços de atendimento.

As alocações percentuais para a Educação também tiveram variações ao longo do período, com uma redução de 15,78% em 2018 para 12,29% em 2022. A pandemia de COVID-

19 desencadeou uma série de desafios educacionais, como a transição para o ensino à distância e a adaptação das escolas.

A redução nas alocações percentuais de 2020 para 2021 (14,46% para 13,47%) reflete a adoção do ensino à distância, enquanto a recuperação em 2022 (12,29%) indica uma retomada gradual do ensino presencial.

As alocações percentuais para a Assistência Social apresentaram variações, com uma tendência de redução ao longo dos anos. A função teve uma alocação de 3,96% em 2018, diminuindo para 3,02% em 2022. Essas variações podem refletir mudanças nas prioridades governamentais e nos desafios econômicos enfrentados durante o período.

Embora a função Assistência Social seja essencial em momentos de crise, a diminuição das alocações percentuais sinaliza a necessidade de revisão das políticas sociais diante das demandas emergentes trazidas pela pandemia.

A função Saneamento apresentou variações nas alocações percentuais, com um aumento acentuado para 13,88% em 2020, antes de cair para 7,21% em 2022. No entanto, a redução em 2022 indica um retorno às alocações mais tradicionais, uma vez que as necessidades imediatas podem ter sido parcialmente atendidas nos anos anteriores.

A alocação de recursos reflete tanto as prioridades estabelecidas no momento da elaboração do orçamento quanto às demandas emergentes impostas pela crise sanitária. A COVID-19 demonstrou a importância de uma gestão orçamentária flexível, capaz de ajustar alocações para enfrentar desafios imprevistos e garantir a eficácia das políticas públicas em tempos de crise.

As variações orçamentárias citadas podem ser consideradas não usuais, ou pontuais, sendo assim, não explicadas pela metodologia incremental de orçamentação. O modelo do incrementalismo não apresenta um background capaz de satisfazer as necessidades da gestão orçamentária em situações de crise, enquanto o modelo do Equilíbrio Pontuado oferece uma sistematização da dinâmica de transposição de recursos.

Visto que o modelo Incremental visa minimizar os custos de obtenção de informações, baseando-se em decisões prévias. Em contraste, a teoria do Equilíbrio Pontuado reconhece que períodos de estabilidade e mudanças significativas têm influência na definição da agenda e nas mudanças progressivas, adotando uma perspectiva mais abrangente e aberta (Abreu; Neiva; Lima, 2012), a dinâmica estudada se mostra compatível com o modelo do Equilíbrio Pontuado.

Já a tabela 12 apresenta a evolução das Despesas Empenhadas por Função no período abarcado pelo presente estudo.

Tabela 12 - Despesas Empenhadas por Função de 2018 a 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Legislativa	4.557.406,34	4.627.246,43	4.543.561,61	4.390.356,13	5.243.429,90
Administração	27.031.490,40	29.929.361,87	32.649.616,21	33.859.580,47	43.793.336,92
Assistência Social	7.326.072,33	8.609.466,11	11.996.498,07	8.648.888,82	12.014.368,95
Previdência Social	25.174.518,19	28.303.739,54	29.445.308,45	31.762.988,13	39.013.698,06
Saúde	75.259.944,19	78.706.964,86	102.027.748,36	121.914.472,44	111.733.742,76
Educação	31.847.130,45	33.347.312,78	34.379.010,62	38.269.587,66	46.650.295,46
Cultura	3.258.308,42	3.343.352,37	3.531.358,20	2.398.151,44	3.558.198,39
Urbanismo	15.683.374,62	19.936.942,11	30.756.181,18	31.315.492,23	55.698.528,19
Saneamento	17.443.136,76	21.229.030,07	17.042.511,13	21.168.443,04	18.479.534,85
Outros	20.129.059,50	21.912.154,56	24.067.939,57	22.329.993,11	45.355.827,46
Total	227.710.441,20	249.945.570,70	290.439.733,40	316.057.953,47	381.540.960,94

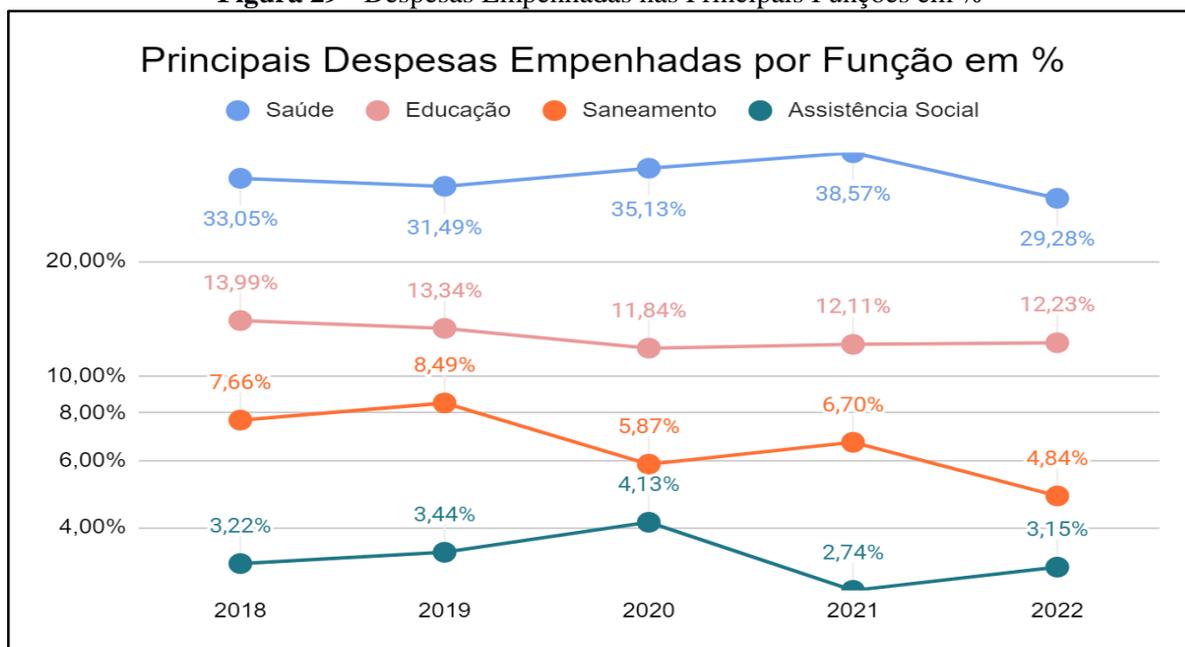
Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Foram excluídas as funções que não apresentaram saldo e reunidas em “Outros” as demais funções que indicavam saldos inferiores a 1,00% do total no primeiro ano do estudo. Como exemplos citamos as funções Segurança Pública, Desporto e Lazer, Gestão Ambiental e Agricultura.

Sendo assim, para efeitos ilustrativos, a figura 29 apresenta dados a respeito da execução efetiva das alocações nas funções de Saúde, Assistência Social, Educação e Saneamento nos anos de 2018 a 2022.

Considerando também as percentagens apresentadas na figura 28, foram discutidos os efeitos da pandemia de COVID-19 nas alocações previstas e efetivamente gastas nas principais funções, com uma análise comparativa das variações e dos possíveis impactos da crise sanitária e sua possível aderência ao modelo do Equilíbrio Pontuado.

Figura 29 - Despesas Empenhadas nas Principais Funções em %



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

A função Saúde demonstrou um aumento na alocação efetiva comparada às previsões iniciais, especialmente a partir de 2020. Enquanto as previsões orçamentárias indicavam um aumento de 27,29% em 2019 para 27,52% em 2020, a execução efetiva superou esses valores, saltando de 31,49% para 35,13% em 2020. Isso reflete a urgência e a necessidade de investimentos adicionais em saúde para enfrentar a pandemia de COVID-19.

Em 2021 a execução continuou sua elevação para 38,57%. No entanto, em 2022, houve uma queda na alocação efetiva para 29,28%, possivelmente sugerindo uma redução após o pico da crise.

As alocações efetivas para a Assistência Social ficaram próximas das previsões, com pequenas variações ao longo do período. No entanto, em 2021, houve uma queda nas alocações efetivas (2,74%), em comparação com a previsão inicial de 3,12%.

As despesas executadas com Educação ficaram abaixo das previsões em 2020 e 2021, indicando possíveis desafios enfrentados pelo setor devido à pandemia. Enquanto as previsões orçamentárias sugerem uma alocação de 14,46% em 2020 e 13,47% em 2021, os valores efetivos foram 11,84% e 12,11%, respectivamente.

As alocações efetivas para Saneamento divergiram das previsões em alguns anos. Em 2020, a alocação efetiva foi de 5,87%, abaixo da previsão de 13,88%, possivelmente indicando um ajuste nas prioridades devido à crise de saúde. A porcentagem empenhada em 2021 foi de 6,70% e voltou a reduzir em 2022, chegando a 4,90%, o que sugere uma redução nos investimentos nessa área em meio às pressões econômicas.

A análise comparativa entre as previsões orçamentárias e as alocações efetivas nas funções de governo, considerando os impactos da pandemia de COVID-19, destaca as complexidades enfrentadas pela gestão pública. A necessidade de ajustes em resposta à crise sanitária foi evidente, com alocações efetivas muitas vezes superando as previsões iniciais em áreas como Saúde.

No entanto, em outras funções, como Assistência Social e Educação, as alocações efetivas podem ter sido afetadas negativamente pelas mudanças nas prioridades e pelas dificuldades enfrentadas durante a pandemia. A análise ressalta a importância de uma gestão orçamentária flexível e adaptativa para lidar com eventos inesperados e garantir a eficácia das políticas públicas em tempos de crise.

As evidências tratadas convergem com os postulados da teoria do Equilíbrio Pontuado. A teoria do Equilíbrio Pontuado sustenta que a alocação de recursos orçamentários segue uma trajetória incremental devido à estabilidade que geralmente prevalece na produção de bens e na prestação de serviços públicos (Jordan, 2003). Segundo Silvestre e Araújo (2015) essa estabilidade é ocasionalmente perturbada por mudanças abruptas na distribuição dos fundos públicos.

A gestão eficiente dos recursos públicos é um pilar fundamental para o funcionamento adequado de qualquer município. Nesse contexto, é essencial realizar uma análise detalhada da distribuição do orçamento municipal nos anos de 2018 e 2019, a fim de compreender as prioridades e áreas de maior relevância antes da crise sanitária global.

A tabela 13 proporciona uma visão abrangente da situação financeira pré-pandemia, contribuindo para uma compreensão mais profunda das políticas públicas municipais e seus desafios no contexto da pandemia.

Tabela 13: Média das Despesas Empenhadas antes da pandemia em porcentagem

Despesas por Função	2018	%	2019	%	Média sem pandemia
Legislativa	R\$ 4.557.406	2,00%	R\$ 4.627.246	1,85%	1,93%
Administração	R\$ 27.031.490	11,87%	R\$ 29.929.362	11,97%	11,92%
Segurança Pública	R\$ 1.369.921	0,60%	R\$ 1.937.065	0,77%	0,69%
Assistência Social	R\$ 7.326.072	3,22%	R\$ 8.609.466	3,44%	3,33%
Previdência Social	R\$ 25.174.518	11,06%	R\$ 28.303.740	11,32%	11,19%
Saúde	R\$ 75.259.944	33,05%	R\$ 78.706.965	31,49%	32,27%
Educação	R\$ 31.847.130	13,99%	R\$ 33.347.313	13,34%	13,66%

Cultura	R\$ 3.258.308	1,43%	R\$ 3.343.352	1,34%	1,38%
Urbanismo	R\$ 15.683.375	6,89%	R\$ 19.936.942	7,98%	7,43%
Saneamento	R\$ 17.443.137	7,66%	R\$ 21.229.030	8,49%	8,08%
Gestão Ambiental	R\$ 844.201	0,37%	R\$ 990.866	0,40%	0,38%
Agricultura	R\$ 1.650.910	0,73%	R\$ 1.749.566	0,70%	0,71%
Desporto e Lazer	R\$ 1.205.370	0,53%	R\$ 1.229.370	0,49%	0,51%
Encargos Especiais	R\$ 79.471	0,03%	-	-	0,02%
Despesas Intra	R\$ 14.979.186	6,58%	R\$ 16.005.288	6,40%	6,49%
Total	R\$ 227.710.441	100,00%	R\$ 249.945.571	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

A análise concentra-se nas quatro funções mais significativas em termos de despesas: Saúde, Educação, Previdência Social e Administração. Essas áreas representam não apenas uma parte substancial do orçamento, mas também refletem os compromissos e responsabilidades da administração municipal para com os cidadãos. O estudo destaca o prestígio dado a cada uma destas funções e suas implicações para a qualidade de vida da comunidade local.

A função Saúde representa uma parte substancial do orçamento municipal, com valores de R\$75,25 milhões em 2018 e R\$78,70 milhões em 2019. Isso corresponde a 33,05% e 31,49% do orçamento total, respectivamente. A média desses dois anos é de 32,27%. Esses números indicam que o financiamento da saúde vinha sendo diligentemente suprido com recursos no período.

A função Educação também é uma área de alta relevância, com gastos de R\$31,84 milhões em 2018 e R\$33,34 milhões em 2019. Isso representa 13,99% e 13,34% do orçamento total, respectivamente, com uma média de 13,66%. Ao passo em que a função Previdência Social, com despesas de R\$25,17 milhões em 2018 e R\$28,30 milhões em 2019, ocupa uma parcela considerável do orçamento, correspondendo a 11,06% e 11,32% do total, respectivamente. Sua média é de 11,19%.

A função Administração representa um aspecto fundamental da gestão municipal, com gastos de R\$27,03 milhões em 2018 e R\$29,92 milhões em 2019, correspondendo a 11,87% e 11,97% do orçamento total, respectivamente. Sua média é de 11,92%.

É importante notar que essas quatro funções somadas representam uma parte substancial do orçamento municipal, totalizando aproximadamente 68,84% em 2018 e 68,12% em 2019. Essa alocação de recursos demonstra a priorização das áreas essenciais para o bem-estar da população, como saúde, educação, previdência social e administração.

Pelas percentagens de aplicação de recursos demonstrados na tabela 13, é possível constatar que os orçamentos anteriores à pandemia apresentavam características compatíveis com o modelo Incremental, que segundo Carvalho (2018) atua como um amortecedor de impactos, minimizando os efeitos das mudanças políticas e sociais. Em outras palavras, sua aplicação preserva o estado atual das relações políticas e orçamentárias, resistindo às demandas por transformações.

No entanto, é crucial observar que, no ano seguinte, a pandemia de COVID-19 eclodiu, impactando significativamente as prioridades de gastos do município. A partir de 2020, houve uma necessidade emergencial de realocação de recursos para lidar com os desafios de saúde pública e econômicos trazidos pela pandemia, o que afetou a distribuição do orçamento em todas as áreas.

A tabela 14 apresenta os valores empregados em cada função de governo no período de 2020 a 2022 que compreende o ápice das infecções por COVID-19 e das medidas de afastamento social que viriam a impactar os orçamentos públicos em suas diversas ações.

Tabela 14: Média em porcentagem das Despesas Empenhadas na pandemia

Despesas por Função	2020	%	2021	%	2022	%	Média na pandemia
Legislativa	R\$ 4.543.562	1,56%	R\$ 4.390.356	1,39%	R\$ 5.243.430	1,37%	1,44%
Administração	R\$ 32.649.616	11,24%	R\$ 33.859.580	10,71%	R\$ 43.793.337	11,48%	11,14%
Segurança Pública	R\$ 2.171.258	0,75%	R\$ 1.812.794	0,57%	R\$ 2.314.757	0,61%	0,64%
Assistência Social	R\$ 11.996.498	4,13%	R\$ 8.648.889	2,74%	R\$ 12.014.369	3,15%	3,34%
Previdência Social	R\$ 29.445.308	10,14%	R\$ 31.762.988	10,05%	R\$ 39.013.698	10,23%	10,14%
Saúde	R\$ 102.027.748	35,13%	R\$ 121.914.472	38,57%	R\$ 111.733.743	29,28%	34,33%
Educação	R\$ 34.379.011	11,84%	R\$ 38.269.588	12,11%	R\$ 46.650.295	12,23%	12,06%
Cultura	R\$ 3.531.358	1,22%	R\$ 2.398.151	0,76%	R\$ 3.558.198	0,93%	0,97%
Urbanismo	R\$ 30.756.181	10,59%	R\$ 31.315.492	9,91%	R\$ 55.698.528	14,60%	11,70%
Saneamento	R\$ 17.042.511	5,87%	R\$ 21.168.443	6,70%	R\$ 18.479.535	4,84%	5,80%
Gestão Ambiental	R\$ 1.194.879	0,41%	R\$ 1.097.507	0,35%	R\$ 1.410.456	0,37%	0,38%
Agricultura	R\$ 926.428	0,32%	R\$ 1.050.226	0,33%	R\$ 2.279.362	0,60%	0,42%
Desporto e Lazer	R\$ 1.048.167	0,36%	R\$ 2.473.032	0,78%	R\$ 3.293.273	0,86%	0,67%
Encargos Especiais	-	-	R\$ 122.292	0,04%	R\$ 391.755	0,10%	0,05%
Despesas Intra	R\$ 18.676.817	6,43%	R\$ 15.707.069	4,97%	R\$ 35.491.308	9,30%	6,90%
Total	R\$ 290.439.733	100,00	R\$ 316.057.953	100,00	R\$ 381.540.961	100,00	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

O período compreendido entre 2020 e 2022 foi marcado por uma mudança nas prioridades e alocação de recursos em municípios de todo o mundo devido à pandemia de COVID-19. A disseminação do vírus SARS-CoV-2 desencadeou uma crise global de saúde pública, bem como desafios econômicos e sociais sem precedentes. Em resposta a essa crise, os governos locais se viram diante da necessidade urgente de adaptar seus orçamentos e redirecionar recursos para atender às demandas emergenciais.

Os dados a seguir são cruciais para entender se o modelo do Equilíbrio Pontuado é de fato a melhor forma de explicar o desenvolvimento dos orçamentos do município de São João del-Rei além de auxiliar a entender como a crise sanitária afetou as finanças municipais, quais áreas sofreram maior realocação de recursos e como a administração municipal respondeu aos desafios impostos pela pandemia.

A tabela 15 apresenta uma análise das variações na alocação de recursos nas diferentes funções de governo durante o período pré-pandemia, considerando a média dos anos de 2018 e 2019, e a média dos anos de 2020, 2021 e 2022 definido como o período da pandemia.

Tabela 15: Variação média das Despesas Empenhadas antes e durante a pandemia

Despesas por Função	Média sem pandemia	Média na pandemia	Variação
Legislativa	1,93%	1,44%	-0,48%
Administração	11,92%	11,14%	-0,78%
Segurança Pública	0,69%	0,64%	-0,05%
Assistência Social	3,33%	3,34%	0,01%
Previdência Social	11,19%	10,14%	-1,05%
Saúde	32,27%	34,33%	2,06%
Educação	13,66%	12,06%	-1,61%
Cultura	1,38%	0,97%	-0,42%
Urbanismo	7,43%	11,70%	4,27%
Saneamento	8,08%	5,80%	-2,27%
Gestão Ambiental	0,38%	0,38%	-0,01%
Agricultura	0,71%	0,42%	-0,30%
Desporto e Lazer	0,51%	0,67%	0,16%
Encargos Especiais	0,02%	0,05%	0,03%
Despesas Intra	6,49%	6,90%	0,41%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

Essas variações são essenciais para compreender como as prioridades de gastos foram redefinidas em resposta aos desafios impostos pela crise sanitária global. Nesse contexto, a análise a seguir foca nas quatro funções já discutidas anteriormente (Saúde, Educação, Previdência Social e Administração), bem como em outras funções que manifestaram mudanças relevantes.

A função Saúde apresentou um aumento durante a pandemia, passando de uma média de 32,27% no período pré-pandemia para 34,33% durante a pandemia, representando um aumento de 2,06%. Esse acréscimo refletiu a necessidade urgente de recursos para fortalecer o sistema de saúde, adquirir equipamentos de proteção e expandir os serviços de atendimento médico em resposta à pandemia. Além disso, a priorização da saúde pública durante a crise se traduziu em um aumento no financiamento.

Por outro lado, a função Educação experimentou uma redução de recursos durante a pandemia, com uma média de 13,66% no período pré-pandemia, diminuindo para 12,06% durante a pandemia, uma queda de 1,61%.

A função Previdência Social também registrou uma redução durante a pandemia, com uma média de 11,19% no período pré-pandemia, caindo para 10,14% durante a pandemia, uma diminuição de 1,05%. Essa queda se relaciona às medidas de austeridade adotadas principalmente por meio da Lei Complementar nº 173/2020 que impediu servidores ativos e inativos de terem seus vencimentos reajustados no período.

A função Administração teve uma redução de recursos durante a pandemia, com uma média de 11,92% no período pré-pandemia, diminuindo para 11,14% durante a pandemia, representando uma diminuição de 0,78%. Essa redução revela a busca de eficiência e economia na administração pública, à medida que as restrições financeiras se tornaram mais evidentes durante a pandemia, além do congelamento dos vencimentos dos servidores impostos pela Lei Complementar nº 173/2020.

Além das funções mencionadas, é importante destacar algumas outras variações relevantes. A função Urbanismo experimentou um aumento de 4,27% durante a pandemia, possivelmente devido a investimentos em infraestrutura para acomodar as mudanças nas necessidades da população, como espaços públicos ao ar livre e adaptações urbanas para promover o distanciamento social.

Também a agenda política do atual prefeito é centrada em obras, sobretudo asfaltamento, o que foi ampliado com a entrada de recursos extras de repasses.

A função Saneamento registrou uma queda de 2,27% durante a pandemia, indicando possíveis desafios na manutenção e expansão dos serviços de saneamento em um momento de

pressão financeira. Houve também redução devido ao desinteresse de investimento público no setor devido à aprovação do novo marco do saneamento em 2020 que passou a permitir financiamento privado no setor.

Em resumo, a pandemia de COVID-19 impactou sim a alocação de recursos nas funções de governo. É possível perceber que determinadas agendas políticas representadas por funções de governo demonstraram aumentos, como a função Saúde e a função Urbanismo.

No sentido oposto, nas funções de Previdência Social, Educação e Saneamento foram identificadas reduções. Tais situações precisam ser pesquisadas para identificação das causas, que possivelmente estão associadas com a formação das respectivas agendas públicas, evidenciadas nos modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado.

Os dados ajudam também a constatar a presunção de que o Incrementalismo não fornece explicação completa das políticas governamentais, além de não ter poder explicativo sobre grandes mudanças em políticas (Jones *et al.*, 1999; True *et al.*, 2007).

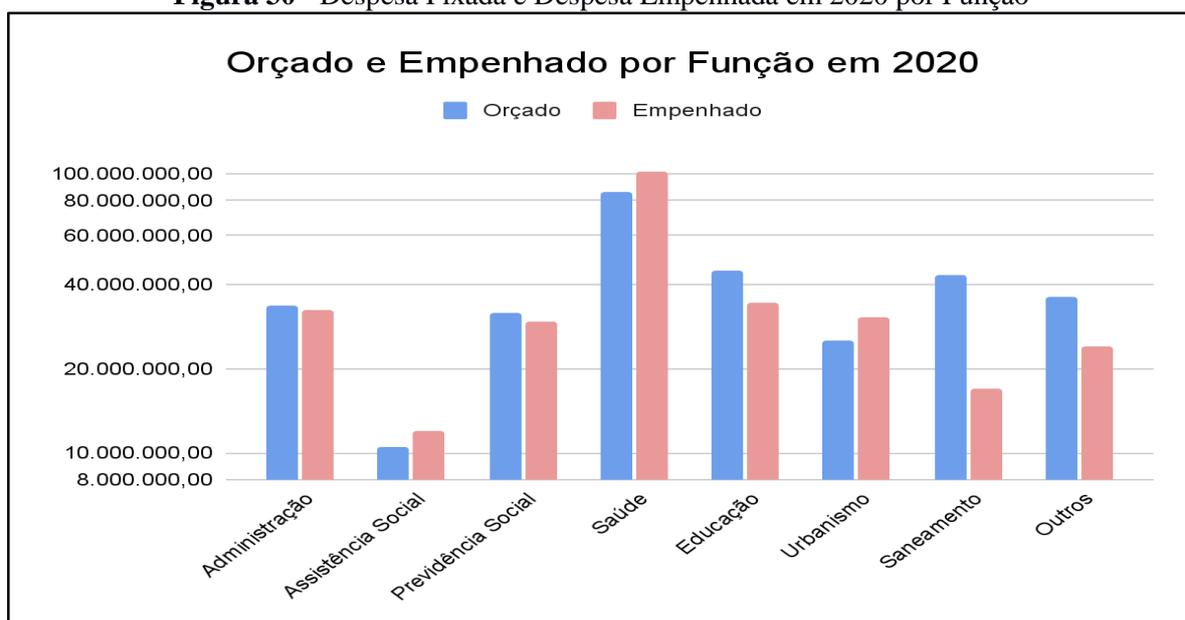
É essencial continuar monitorando essas mudanças e avaliar seu impacto a longo prazo nas políticas públicas e no bem-estar da comunidade. As adaptações orçamentárias refletem os desafios dinâmicos que as administrações municipais enfrentaram para proteger a saúde pública e atender às necessidades econômicas e sociais durante a pandemia.

O orçamento de 2020 foi sim impactado pela pandemia de COVID-19, como previsto na hipótese deste trabalho, tornando essencial a comparação entre as dotações iniciais das funções e os montantes efetivamente aplicados em cada uma delas.

Isso reflete a dinâmica das prioridades governamentais em tempos de crise, permitindo uma avaliação da eficácia das políticas públicas adotadas, a identificação de áreas necessitadas de maior atenção e a garantia da eficiência na alocação de recursos.

Neste sentido, a figura 30 traz as principais funções com seus valores fixados e a respectiva despesa empenhada:

Figura 30 - Despesa Fixada e Despesa Empenhada em 2020 por Função



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

A função de Saúde apresentou uma discrepância percentual positiva de aproximadamente 19% entre o valor orçado (R\$85,63 milhões) e o valor empenhado (R\$102,07 milhões) no ano de 2020. Esta diferença indica a necessidade imperativa de redirecionar recursos para o sistema de saúde, abrangendo desde a aquisição de equipamentos médicos até a contratação de profissionais e expansão das instalações hospitalares para lidar com o aumento da demanda de serviços.

A função de Educação, por sua vez, apresentou uma disparidade percentual negativa de cerca de 30,86% entre o valor orçado (R\$44,98 milhões) e o valor empenhado (R\$34,37 milhões). Esse decréscimo reflete a transição abrupta para o ensino remoto, o fechamento de escolas e a necessidade de redirecionar recursos para outras áreas prioritárias, impactando adversamente a qualidade e o alcance da educação.

A função de Saneamento exibiu uma das maiores discrepâncias percentuais, com uma diferença negativa de aproximadamente 153,3% entre o valor orçado (R\$43,17 milhões) e o valor empenhado (R\$17,04 milhões). Essa redução é atribuída à interrupção de projetos de infraestrutura, limitações operacionais e realocação de recursos para enfrentar a crise sanitária, além da já mencionada aprovação do Marco Legal do Saneamento, que ao possibilitar a concorrência de recursos privados, pode ter desincentivado a alocação de recursos públicos nos últimos anos.

A análise das discrepâncias percentuais entre os valores orçados e empenhados em 2020 evidencia ainda as complexidades enfrentadas pela administração pública durante a pandemia.

As funções de Saúde, Educação e Saneamento apresentaram desvios, refletindo as adaptações emergenciais requeridas para lidar com os desafios impostos.

Essas divergências ressaltam a importância da flexibilidade e do planejamento estratégico na alocação de recursos durante crises, assegurando que as áreas críticas continuem a receber os investimentos necessários para atender às necessidades da população em momentos de adversidade.

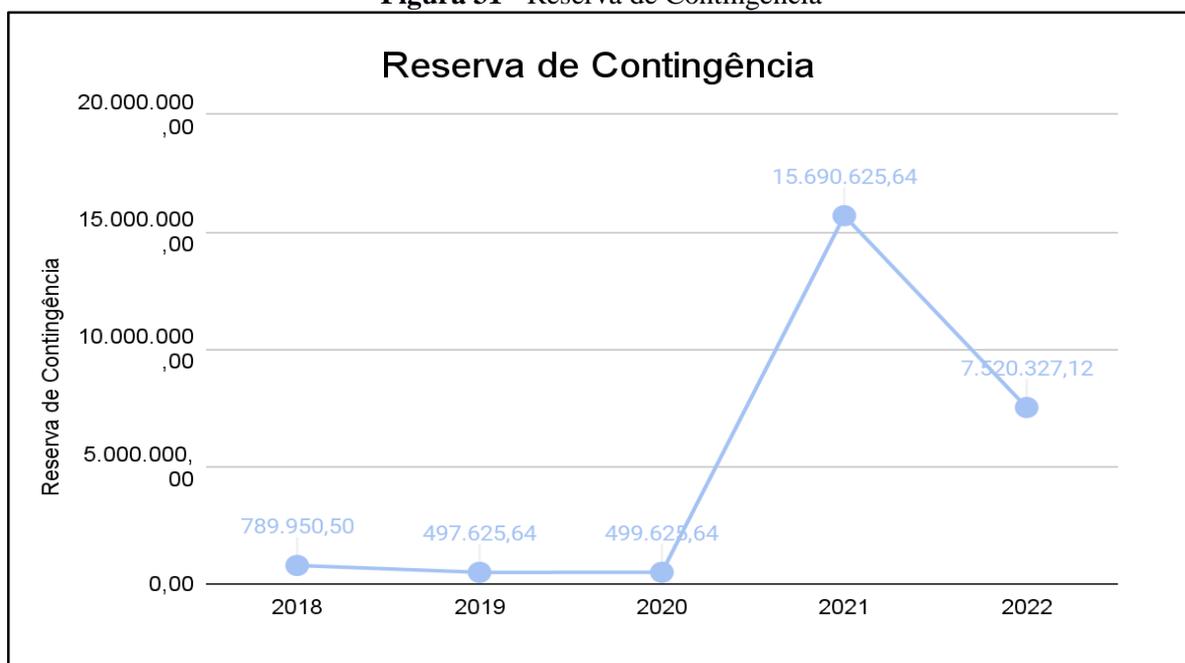
Neste sentido, a teoria Incremental não satisfaz as necessidades em períodos marcados por rupturas, como durante a pandemia. No Incrementalismo, o que determina o próximo orçamento são os orçamentos passados. Grande parte das alocações se repetem de um ano para o outro como um padrão.

Assim, ao invés de empregar o orçamento para realizar planejamento com os recursos disponíveis, utiliza-se o limite orçamentário como um fator restritivo das demandas, isto é, como o ponto de partida na negociação orçamentária (Ollaik, *et al.*, 2011).

Considerando a conjuntura da pandemia de COVID-19 que infligiu modificações na dinâmica orçamentária, a teoria de Equilíbrio Pontuado explica melhor o orçamento do município de São João del-Rei quando observado o período após a ruptura de 2020 em diante.

Resta destacar ainda a ruptura ocorrida nas Reservas de Contingência, como citado na figura 31:

Figura 31 - Reserva de Contingência



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Relatório do TCE-MG, 2023

A reserva de contingência é uma prática financeira adotada por entidades públicas e privadas para se prevenir contra eventos imprevistos e incertezas que possam afetar suas operações. É uma forma de garantir a estabilidade financeira e a capacidade de resposta a situações inesperadas.

A dotação global conhecida como “Reserva de Contingência”, deverá ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atender ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob supervisão do órgão responsável pela sua destinação. Nesse contexto, é crucial analisar as variações da reserva de contingência do município de São João del-Rei durante o período de 2018 a 2022.

No ano de 2018, a reserva de contingência do município era de R\$789.950,50. No entanto, observou-se uma redução no ano seguinte. Em 2019, a reserva diminuiu para R\$497.625,64, representando uma queda de aproximadamente 37% em relação ao ano anterior.

Essa redução foi motivada por uma otimização dos recursos disponíveis ou por uma análise de riscos que tenha levado a uma estimativa de menor necessidade de fundos de contingência.

Tanto em 2019 quanto em 2020, a reserva de contingência permaneceu em torno de R\$500.000,00. Essa estagnação nos valores indica uma estabilidade nas estimativas de riscos e incertezas para esses anos específicos.

No entanto, essa estabilidade deve ser analisada com cautela, uma vez que pode ocultar variações internas nas categorias de risco consideradas ou outras mudanças no cenário financeiro e administrativo do município.

O ano de 2021 apresentou uma mudança na reserva de contingência, aumentando para R\$15.690.625,64. Isso representa um aumento de mais de 3.140% em relação ao ano anterior.

A elevação apresentada no exercício de 2021 levanta questões sobre os eventos ou circunstâncias que provocaram essa necessidade súbita de fundos de contingência, que foi resultado da destinação do excedente dos recursos de 2021 em uma conta que possa ser usada para abertura de créditos adicionais, que por sua própria definição, possuem maior celeridade na aplicação, ou até mesmo de um evento inesperado ou de uma reavaliação dos riscos associados às operações municipais.

Vale ressaltar que, em 2022, a reserva de contingência sofreu um novo declínio, chegando a R\$7.520.327,12. Embora ainda seja consideravelmente maior do que nos anos anteriores a 2021, essa redução de aproximadamente 52% em relação ao ano anterior aponta para uma volatilidade nos requisitos de fundos de contingência condizentes com o equilíbrio pontuado.

Rupturas em orçamentos públicos devem ser vistas com cautela e analisadas sob prismas diversos quando identificados. O modelo Incremental de elaboração de orçamentos se aplica a períodos históricos específicos e limitados, como mencionado por Schick (2000) e Rubin (2006). Porém, quando se analisam séries históricas extensas que englobam transformações mais profundas, o incrementalismo já não é mais adequado para explicar esses processos (Ollaik, *et al.*, 2011).

Como demonstrado na Figura 31, um redirecionamento orçamentário nas reservas de contingência, como o ocorrido em 2021, é característica do modelo do Equilíbrio Pontuado, que de acordo com suas premissas, têm a estabilidade interrompida, por vezes, com alterações drásticas na distribuição do dinheiro público (Silvestre; Araújo, 2015).

Em síntese, a análise das variações na reserva de contingência do município de São João del-Rei entre os anos de 2018 e 2022 revela uma série de mudanças que, por vezes, podem ser imprevisíveis.

As variações nos valores e porcentagens indicam uma dinâmica complexa de riscos e incertezas enfrentados pela administração municipal tal qual defendido pelos teóricos do Equilíbrio Pontuado. A adoção de estratégias flexíveis e eficientes para gerir essas variações é fundamental para garantir a sustentabilidade financeira e a capacidade de resposta do município a eventos inesperados.

A teoria do Equilíbrio Pontuado se torna pertinente ao analisar o cenário do país durante crises e alterações nas políticas públicas ao longo do tempo. Nesse sentido, acredita-se que esse modelo seja o mais apropriado e valioso para pesquisadores na área de orçamento. Ele pode proporcionar uma nova perspectiva sobre os orçamentos, seja no contexto da gestão pública ou privada, contribuindo significativamente para o entendimento dessas dinâmicas (Galdino; Andrade, 2020).

Os modelos de estudo do processo decisório abordados neste trabalho estão inseridos em contextos de racionalidade limitada. O modelo Incremental, por exemplo, presume a existência de regras claras para a tomada de decisões orçamentárias (Carvalho, 2018).

Por outro lado, o modelo do Equilíbrio Pontuado concentra-se na agenda de decisões e incorpora elementos de outros modelos, como a sua base no incrementalismo, a definição de agendas compatíveis com múltiplos fluxos e as alterações sequenciais ligadas ao julgamento serial (Abreu; Neiva; Lima, 2012).

Em resumo, os modelos de tomada de decisão - Incremental, de Julgamento Serial, de Fluxos Múltiplos e de Equilíbrio Pontuado - estão relacionados ao processo orçamentário brasileiro, apresentando interfaces, complementaridades e distinções entre si.

A aplicação individual ou a combinação desses modelos ao contexto brasileiro pode enriquecer os debates sobre o assunto e trazer benefícios significativos à dinâmica orçamentária. Um entendimento mais aprofundado desses modelos pode levar a alocações de recursos mais eficientes.

4.6 PROPOSTA DE PRODUTO TECNOLÓGICO

Sistema de Gestão de Riscos e Contingências para Orçamentos Públicos Municipais em Momentos de Crise com Base na Teoria do Equilíbrio Pontuado

Apresentaremos aos gestores do município de São João del-Rei uma proposta para o desenvolvimento de um sistema de gestão de riscos e contingências voltado para orçamentos públicos municipais em situações de crise, utilizando a teoria do Equilíbrio Pontuado como base para sua formulação. Este sistema incorporará tecnologias de inteligência artificial (IA) para melhorar a tomada de decisões estratégicas em períodos de crise, como a pandemia da COVID-19.

Fundamentação na Teoria do Equilíbrio Pontuado: A teoria do Equilíbrio Pontuado sugere que as políticas públicas e as ações governamentais não seguem um curso contínuo, mas sim uma dinâmica caracterizada por períodos de estabilidade seguidos por momentos de mudanças rápidas e significativas, especialmente em momentos de crise. A proposta se baseia nessa teoria, reconhecendo a necessidade de sistemas de gestão que sejam flexíveis e adaptáveis para responder a essas mudanças abruptas.

Recursos e Funcionalidades do Sistema:

Análise Avançada de Dados: O sistema utilizará algoritmos de IA para analisar grandes volumes de dados, incluindo informações financeiras, indicadores de saúde, dados socioeconômicos e outras fontes relevantes. A análise avançada de dados permitirá identificar padrões, tendências e relacionamentos complexos que podem afetar o orçamento público durante uma crise.

Modelos Preditivos: Por meio de técnicas de aprendizado de máquina, o sistema desenvolverá modelos preditivos que estimarão o impacto financeiro futuro de diferentes cenários de crise, em conformidade com a teoria do Equilíbrio Pontuado. O modelo é treinado e testado em diferentes cenários, considerando eventos passados e simulando situações futuras. Isso permite que o sistema antecipe os possíveis impactos financeiros em resposta a eventos específicos, como recessões econômicas, desastres naturais, pandemias, entre outros.

Recomendações Inteligentes: Com base na análise dos dados e nos modelos preditivos, o sistema fornecerá recomendações inteligentes, considerando o conceito de Equilíbrio Pontuado, aos gestores sobre ações a serem tomadas durante uma crise. As recomendações serão personalizadas para cada município, considerando suas características específicas, resultados passados, metas estratégicas e restrições orçamentárias.

Monitoramento Contínuo e Alertas: A IA será aplicada para monitorar continuamente os indicadores-chave de desempenho financeiro e outros parâmetros relevantes, agindo como um sistema de alerta em consonância com a teoria do Equilíbrio Pontuado. O sistema emitirá alertas automáticos sempre que forem identificados desvios em relação às metas estratégicas ou quando ocorrerem situações de risco, permitindo uma resposta rápida e eficiente.

Implementação e Parcerias: A implementação desse sistema pode ser realizada em parceria com órgãos públicos, empresas especializadas em IA e consultorias em gestão pública. Esta colaboração garantirá a adaptação do sistema às necessidades e realidades específicas do município de São João del-Rei, bem como o desenvolvimento de modelos e algoritmos adequados à gestão orçamentária em momentos de crise.

Benefícios Esperados: Esta proposta busca fornecer aos gestores públicos uma ferramenta de suporte à decisão que possibilite uma gestão orçamentária mais eficiente, adaptável e resiliente durante crises, em conformidade com a teoria do Equilíbrio Pontuado.

Espera-se alcançar os seguintes benefícios:

- Tomada de decisões embasadas em dados objetivos, considerando as mudanças rápidas de cenário.
- Identificação precoce de riscos e desvios orçamentários, alinhada com a dinâmica do Equilíbrio Pontuado.
- Alocação estratégica de recursos em momentos de crise, adaptando-se às mudanças repentinas.
- Resposta ágil e eficaz por meio de medidas corretivas e estratégias de contingência, de acordo com a teoria do Equilíbrio Pontuado.
- Melhoria da eficiência e eficácia dos serviços públicos oferecidos à população, considerando as variações constantes do ambiente político e econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais sintetizam os principais achados do estudo, enfatizando as intenções para a gestão orçamentária do município de São João del-Rei. A aplicação da pesquisa, tendo como base a perspectiva da teoria do Equilíbrio Pontuado, mostra-se compatível com as peculiaridades do período e da instituição, pois, conforme o defendido por True *et al.* (2007) e Silvestre e Araújo (2015), a unidade de análise a ser empregada tanto pode ser um governo estadual, como um governo local ou uma organização pública.

Quanto ao objetivo específico que propõe analisar a influência da pandemia na arrecadação do município, foi constatado que no período compreendido entre os anos de 2018 a 2022, houve uma ascensão nas receitas tributárias, registrando um aumento de aproximadamente 89%. Destaca-se, particularmente, o ano de 2021, no qual as outras receitas correntes experimentaram um crescimento de 105,1% em comparação com o ano anterior, revelando dinamismo econômico.

No que tange às receitas de capital, constatou-se uma variação significativa. Em 2019, a arrecadação atingiu o montante de R\$6,50 milhões, mas em 2020, esse valor foi reduzido para R\$2,18 milhões, apontando para mudanças no perfil das finanças públicas.

As chamadas "outras receitas" também não ficaram alheias a esse panorama de transformações, apresentando um crescimento de mais de 76% ao longo do intervalo temporal de 2018 a 2022. No mesmo período, as receitas provenientes de transferências experimentaram um aumento de aproximadamente 69%, evidenciando a diversidade das fontes de recursos municipais.

No âmbito dos impostos específicos, de 2018 a 2022 verificou-se uma trajetória ascendente em diversos tributos. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) registrou um crescimento de 62,1%, enquanto o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) apresentou uma elevação de cerca de 79,3%. O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) destacou-se com um aumento percentual de 123,9% ao longo do período analisado.

De modo surpreendente, a conta referente a "Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria" revelou uma expansão de aproximadamente 340,3% entre 2018 e 2022, sinalizando mudanças substanciais na estrutura tributária municipal. Ao considerar a arrecadação total em 2022, constata-se que o município alcançou a cifra de R\$392,5 milhões, representando um acréscimo de mais de 74% em relação a 2018.

A decisão de não ajustar os dados do estudo pela inflação se mostra estrategicamente alinhada com a intenção específica do trabalho, que é avaliar a importância atribuída pelos

gestores públicos a cada agenda política dentro das possibilidades orçamentárias e identificar vestígios do equilíbrio pontuado.

Ao fazer essa opção, o estudo busca uma análise mais direta das tendências reais nos números municipais. Isso permite que a pesquisa capture variações brutas nos orçamentos ao longo do tempo, oferecendo dados sobre como as prioridades políticas foram refletidas nos recursos financeiros disponíveis.

Prescindir da correção possibilita ainda uma observação mais imediata das mudanças nos investimentos, despesas e alocações de recursos, sem diluir os impactos através da lente da variação nos preços. Isso pode ser crucial para entender como as agendas políticas são percebidas e priorizadas pelos gestores públicos, uma vez que a variação real nos orçamentos pode indicar mudanças significativas nas políticas adotadas.

Quanto ao objetivo que propõe analisar as alocações de recursos orçamentários específicos para a saúde pública no contexto da pandemia, apurou-se que nos investimentos em saúde, houve um incremento de aproximadamente 29,44% entre os anos de 2019 e 2020. Essa tendência de crescimento se manteve no período subsequente, de 2020 a 2021, apresentando um aumento de 19,68% nas despesas destinadas à área da saúde.

Ao ampliarmos a análise para o intervalo de 2018 a 2022, constatamos um salto de cerca de 48,5% nas despesas relacionadas à função saúde, evidenciando um comprometimento cada vez maior de recursos nesse setor.

No contexto da subfunção Administração Geral, os números revelam uma variação de 309,53% no intervalo de 2019 a 2020. Essa mudança indica uma atenção especial direcionada a essa subárea específica.

Ampliando o escopo temporal para 2019 a 2021, a subfunção Administração Geral demonstrou uma variação ainda mais expressiva, atingindo 663,07%. Esses dados ressaltam a dinâmica de investimentos e recursos alocados na administração geral, sinalizando um aumento substancial ao longo desse período.

Já no que se refere ao objetivo de avaliar a execução orçamentária das políticas de assistência social durante a pandemia, foi observado um aumento de 17,5% no período de 2018 a 2019. Prosseguindo com essa tendência de ampliação, constatou-se um aumento de aproximadamente 39% das despesas destinadas à Função Assistência Social no intervalo de 2019 a 2020. Esses números indicam uma resposta às demandas sociais e um investimento contínuo no setor.

No âmbito da subfunção Assistência Comunitária, merece destaque o fato de que, em 2020, as despesas empenhadas foram 38,9% superiores às fixadas. Esse cenário aponta para

uma mobilização de recursos acima do planejado nesta área, evidenciando um comprometimento com iniciativas voltadas para o suporte e desenvolvimento das comunidades.

Quanto ao objetivo específico que se propõe a identificar o comportamento dos orçamentos do município de São João del-Rei frente aos pressupostos da Teoria Equilíbrio Pontuado, estes foram os achados:

No que diz respeito às despesas gerais, observou-se um aumento de 13,63% no intervalo de 2019 para 2020. Esse incremento aponta para uma elevação nos gastos totais do município, refletindo possíveis ajustes e investimentos em diversas áreas.

Ao analisarmos o período mais abrangente de 2018 a 2022, constatamos um acréscimo de 67,75% nas despesas totais do município. Essa evolução sugere uma dinâmica de crescimento nos investimentos e compromissos financeiros ao longo desses anos, sinalizando um aumento nas demandas e responsabilidades assumidas pela gestão municipal.

No contexto da função Urbanismo, observou-se um aumento de 54,27% de 2019 para 2020. Essa variação se mantém ainda mais destacada quando consideramos o período mais amplo de 2018 a 2022, registrando um acréscimo de 255,14%. Esses números indicam uma atenção especial e um aumento nos recursos direcionados para as atividades relacionadas ao urbanismo.

A função Administração, por sua vez, apresentou um reajuste de 62,01% no período estudado, denotando mudanças relevantes nos gastos associados à administração municipal. Tal ajuste reflete adaptações nas políticas administrativas e na gestão de recursos públicos.

No que concerne à função Previdência Social, foi identificada uma alteração de 54,97% no intervalo de 2018 a 2022. Esse aumento indica modificações nas obrigações previdenciárias do município, demandando uma atenção e alocação de recursos nessa área.

Destaca-se também que a reserva de contingência do ano de 2021 apresentou um aumento de mais de 3.140% em relação ao ano anterior. Esse incremento na reserva de contingência sinaliza uma ampliação da provisão de recursos para eventualidades e emergências, demonstrando a importância dada à prevenção e preparação para situações imprevistas.

Referente ao objetivo específico de propor um Produto Tecnológico capaz de auxiliar a gestão municipal no desenvolvimento dos orçamentos, foi discutida uma proposta de um modelo de gestão de riscos e contingências baseado na teoria do Equilíbrio Pontuado que utilize inteligência artificial podendo representar uma solução para enfrentar os desafios financeiros decorrentes de crises como os estudados.

A incorporação da IA nesse contexto permitiria uma gestão mais adaptável e precisa dos orçamentos, auxiliando os gestores públicos a proteger os recursos financeiros municipais e atender melhor às necessidades da população em momentos críticos, seguindo o ritmo de mudanças sugerido pela teoria do Equilíbrio Pontuado.

Para finalizar, é importante relatar que, apesar das despesas gerais do município terem se mantido em um patamar relativamente constante quando levados em consideração as correções inflacionárias do período, as aplicações nas diversas funções e subfunções de governo apresentaram assimetria, sobretudo no período após o surgimento da pandemia.

A análise dos indicadores das funções de governo revelou que a redução em algumas áreas, devido à crise de saúde, permitiu o aumento de gastos em outras, principalmente na área de saúde e urbanismo.

Embora esta pesquisa se limite a eventos passados, é aconselhável que, em caso de futuras crises, como a pandemia, se busque aperfeiçoar a legislação para permitir maior flexibilidade no orçamento e na tomada de decisão em situações de crise.

Com base no que foi exposto, podemos inferir que as alocações de recursos no município de São João del-Rei não seguem consistentemente uma abordagem incremental, pois, suas decisões revelam disparidades e variações significativas de um ano para outro, especialmente após a declaração da emergência da pandemia.

Durante o período anterior à pandemia, foram observadas manutenções nas políticas de saúde com ajustes discretos e incrementais no orçamento de São João del-Rei. No entanto, também foram identificados momentos significativos de ruptura e transformação após o início da crise da pandemia, o que está em linha com os princípios da teoria do Equilíbrio Pontuado.

Os quatro modelos discutidos na revisão da literatura são, em diferentes graus, apropriados para se aplicarem à situação brasileira, dependendo do aspecto considerado e da perspectiva adotada, como foi explicado na comparação entre esses modelos.

A relevância deste estudo reside na incorporação de uma abordagem literária ainda pouco explorada no cenário brasileiro: a teoria do Equilíbrio Pontuado. Embora amplamente utilizada no contexto de políticas públicas, essa abordagem permanece não convencional quando aplicada a pesquisas relacionadas ao orçamento. Assim, o presente trabalho desempenha um papel importante ao preencher uma lacuna na literatura nacional no que diz respeito à teoria do Equilíbrio Pontuado.

Períodos de incerteza, como os vivenciados durante a pandemia de COVID-19, impactam a execução orçamentária dos entes públicos de maneira geral, com variações significativas. Nesse contexto, é possível discernir características do modelo do Equilíbrio

Pontuado, o qual descreve a dinâmica política institucional da seguinte maneira: em momentos de estabilidade, observam-se mudanças incrementais; já em fases de transformação, ocorrem alterações abruptas e pontuais.

Portanto, podemos concluir que as mudanças nas políticas são em grande parte pontuais e geralmente modestas, sendo eventualmente mais radicais frente a situações que fogem ao controle dos gestores.

Além disso, é essencial expandir a análise ao longo de um período mais extenso para confirmar qualquer tendência de forma definitiva. Igualmente relevante é estender essa pesquisa a outros municípios brasileiros, a fim de determinar se os resultados encontrados em São João del-Rei são uma característica exclusiva desse local ou se são aplicáveis a outras áreas.

Seguindo adiante, é aconselhável que pesquisas futuras apliquem essa abordagem em outras entidades públicas, a fim de aprofundar a discussão sobre a identificação de modelos teóricos com base na observação da execução orçamentária.

Além disso, é recomendável realizar uma análise estatística específica, de acordo com os princípios da teoria do Equilíbrio Pontuado, para verificar se as variações de despesas durante o período crítico da pandemia de COVID-19 estão em conformidade com esse modelo.

Ainda que o estudo possa proporcionar importantes elementos para utilização dos procedimentos metodológicos em outras organizações, possibilitando assim, a validade externa do modelo utilizado no município de São João del-Rei, aspectos como tamanho da cidade, base econômica e estrutura administrativa podem influenciar os impactos da pandemia no orçamento de maneira única.

Além disso, a obtenção de dados completos e detalhados pode ter sido um desafio, principalmente quando se tratou de informações sensíveis ou relatórios não disponíveis eletronicamente. Algumas informações financeiras podem não ter sido acessíveis para análise completa.

Embora a pesquisa tenha identificado os efeitos da pandemia no orçamento do município, estabelecer uma relação de causalidade direta entre a COVID-19 e todas as mudanças financeiras podem não ser precisas, devido a outros fatores externos que também podem ter influenciado os resultados e que não foram objeto deste estudo.

A disponibilidade de dados atualizados pode ter sido limitada, especialmente em períodos mais recentes da pandemia, ou que pode ter impactado a abrangência temporal da análise. Ao delimitar a pesquisa com base nessas diretrizes, o estudo de caso sobre os efeitos da COVID-19 no orçamento de um município do interior de Minas Gerais poderá oferecer

dados valiosos para a gestão pública, auxiliando na compreensão dos desafios financeiros enfrentados durante a pandemia e nas estratégias para a recuperação econômica pós-crise.

Por tratar-se de um estudo de caso, é possível perceber como limitação da pesquisa a impossibilidade de generalizar os resultados obtidos, o que não permite conclusões genéricas. As particularidades do município de São João del-Rei devem limitar a possível generalização dos resultados para outras localidades.

REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M.; NEIVA, V. M.; LIMA, N. **Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas**. Revista do Serviço Público, v. 63, n. 2, p. 135-155, 2012.
- ALVES, G. H. T. **O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil**. Revista da CGU, v. 7, n. 11, p. 128- 154, 2015. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/7. Acesso em: 7 mai. 2022.
- AMVER – Associação de Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes, **Cartilha sobre Detalhamento de Créditos Orçamentários** – São João del-Rei (MG) – Julho de 2023. 32 p.
- ANDRADE, A. C. B. **Flexibilizações orçamentárias diante da pandemia da COVID-19**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 116, n. 2, p. 409-426, 2021.
- ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8ª. Edição. São Paulo: Atlas, 1995.
- ARRUDA, D. G; ARAÚJO, I. da P. S. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book
- BAIÃO, A. L. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. 2013. Tese de Doutorado.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agenda dynamics and policy subsystems**. Journal of Politics, v. 53, p. 1044-1074, 1991.
- BEVILAQUA, L. D. *et al.* **Reflexos orçamentários em tempos de pandemia: uma análise à luz da teoria da decisão**. 2022.
- BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making**. Routledge, 2019.
- BLANCO C., F. A. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 21o Prêmio BNDES de Economia, BNDES, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 6**, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Portal da Presidência, Brasília, DF, Brasília, DF, nov. de 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106**, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Portal do Planalto, Brasília, DF, nov. de 2022

BRASIL. **Lei Complementar nº 173**, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Portal do Planalto, Brasília, DF, 27 de maio de 2020. Brasília, DF, nov. de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, nov. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF, nov. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal, 2023. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>

BRASIL. **Medida Provisória nº 929/2020**, de 25 de março de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$3.419.598.000,00, para os fins que especifica. Portal da Câmara, Brasília, DF, nov. de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 936/2020**, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Portal da Câmara, Brasília, DF, nov. de 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade Aplicado ao Setor Público**. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Válido a partir do exercício de 2022. STN, 2021. Brasília, DF, nov. de 2022.

BRUNING, C.; GODRI, L.; TAKAHASHI, A. R. W. **Triangulação em estudos de caso: insuficiência, apropriações e mal-entendidos em pesquisas da área de Administração**. Administração: ensino e pesquisa, v. 19, n. 2, pág. 277-307, 2018.

CALLAWAY, E. **Time to use the p-word? Coronavirus enters dangerous new phase**. Nature (Lond.), 2020.

CAMPOS, M. R. *et al.* **Carga de doença da COVID-19 e de suas complicações agudas e crônicas: reflexões sobre a mensuração (DALY) e perspectivas no Sistema Único de Saúde**. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, 2020.

CANDEAIS, V.; MORHARD, R. **The human costs of epidemics are going down but the economic costs are going up. Here's why**. In: World Economic Forum. 2018.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**. Elsevier, 2010.

CARVALHO, D. I. **Teoria do equilíbrio pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014**. Revista do Serviço Público, v. 69, n. 1, p. 85-110, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1639>. Acesso em: 2 mar. 2022.

COSTA, N. N. **Direito Municipal Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CREPALDI, G. S. CREPALDI, S. A. **Orçamento público**. Saraiva Educação SA, 2017.

DA SILVA, M. C.; DO NASCIMENTO, J. C. H. B.; DA SILVA, J. D. G. **Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Estado do Rio de Janeiro (2002-2018)**. Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión, v. 28, n. 1, p. 27-46, 2020.

DAMASCENO, B. C.; FRANCO, A. R. **Uma análise do comportamento das receitas e despesas antes e durante a pandemia no município de São Sebastião do Paraíso–MG**. Revista de Iniciação Científica da Libertas, v. 11, n. 1, p. 45-59, 2022.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER M. A. H.; WILDAVSKY, A. A. **Theory of the Budgetary Process**. *The American Political Science Review*, v. 60, p. 529-547, 1966.

DJALANTE, R. *et al.* **Review and analysis of current responses to COVID-19 in Indonesia: Period of January to March 2020**. *Progress in disaster science*, v. 6, p. 100091, 2020.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006.

FELGUEIRAS, J. A. **Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro:Freitas Bastos, 2007.

FERREIRA, F. F.; CHEADE, L. M. **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2021 E A PANDEMIA DO COVID-19**. Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2021.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONTELLES, M. J. *et al.* **Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa**. *Revista paraense de medicina*, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009.

FUNCIA, F. *et al.* **Análise do financiamento federal do Sistema Único de Saúde para o enfrentamento da COVID-19**. *Saúde em Debate*, v. 46, p. 263-276, 2022.

FURTADO, J. de R. C. **Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos**. *Revista do TCU*, n. 106, p. 29-34, 2005.

GALDINO, M. C.; ANDRADE, Maria Elisabeth Moreira Carvalho. **Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado**. 2020.

GASPAR, V.; MAURO, P. **Fiscal Policies to Protect People During the Coronavirus Outbreak**. *IMF Blog*, 5. 2020. Disponível em:

<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/03/05/fiscal-policies-to-protect-people-during-the-coronavirus-outbreak>. Acesso em: 26 set. 2022.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 12 ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, A.; RODRIGUES JÚNIOR, J. **Impactos da pandemia da COVID-19 no orçamento de Fortaleza**. Revista Controle, Fortaleza, v. 21, n. 1, pág. 237-273, jan./jun. 2023.

GOMES, H. A. E. *et al.* **Impactos no orçamento municipal de Turmalina/SP antes e durante o COVID-19**. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS, 2022, São Paulo. Anais eletrônicos... São Paulo: FEF - Fundação Educacional de Fernandópolis, 2022.

GOMES, K. M. C.; JÚNIOR, M. S. R. **Impactos da pandemia da Covid-19 no orçamento de Fortaleza**. 2023

GOMIDE, A. D. A. **Agenda governamental e formulação de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. 2008.

GRESSLER, Lori Alice. **Introdução à pesquisa**. Edições Loyola, 2003.

HORVATH, E; OLIVEIRA, R. F. de. **Manual de direito financeiro**. 2003.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Enciclopédia dos municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_27.pdf. Acesso em 10 out. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html>. Acesso em 24 out. 2023.

INFLUÊNCIA. In: DICIO, Dicionário Oxford Languages. Oxford, 2023. Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/>. Acesso em: 09 out. 2023.

JONES, B. D. **Reconceiving decision-making in democratic politics: attention, choice, and public policy**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

JORDAN, M. M. **Punctuations and agendas: A new look at local government budget expenditures**. Journal of Policy Analysis and Management, v. 22, n. 3, p. 345-360, 2003.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria E Prática**. Editora Atlas SA, 2000.

KOSCIANSKI, R. *et al.* **O orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos**. 2003.

KUBO, H. K. H. **Integração entre as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) da área estadual com as peças de planejamento da saúde no âmbito do SUS.** 2012.

LARA, R. P. **A Lei 173/2020 e a progressão funcional dos servidores públicos.** Conjur, São Paulo, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-28/rodrigo-lara-lei-complementar-1732020>.

LINDBLOM, C. E. (1959). **The Science of Muddling Through. Public Administration Review.** 19(2), Spring, pp 79-88. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (2010). Políticas Públicas e Desenvolvimento. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. Brasília: Editora UnB. p. 161-180.

MACHADO JR, J. T; REIS, H. C. **A Lei 4.320 comentada.** 30. ed. Rio de Janeiro: IBAN, 2003.

MACHADO, F. T. H. F. **O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do estado de São Paulo a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2004. Tese de Doutorado.

MARCH, J. G. **Primer on decision making: How decisions happen.** Simon and Schuster, 1994.

MATHIAS, R. dos S; PINTO, N. G. M; DE OLIVEIRA, M. L. **A (im) precisão nos planejamentos orçamentários em municípios selecionados a partir da análise dos créditos adicionais.** Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2020.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MELO, V. de S. de. **Tomada de decisão em orçamento: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina.** 2014. 159 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2014.

MENDES, G. F; BRANCO, P. G. G. **Grandes Eventos do IDP: Fórum 50 anos da Lei geral dos orçamentos lei nº 4.320.** 2017.

MENEZES, W. *et al.* **Análise das variações orçamentárias em cidades médias de Minas Gerais durante a pandemia do COVID-19, em 2020.** In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2021.

MINAS GERAIS. Localização geográfica: **Mesorregiões e microrregiões (IBGE).** Belo Horizonte: Prodemge, [2020]. Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas_10_2_04_listameso-micro.pdf. Acesso em: 09 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. **SES. Plano de Contingência Operativo para Infecção Humana pelo SARS COV-2 (doença pelo Coronavírus – COVID-19) da Macrorregião Centro-Sul.** Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/anexos/plano-contingencia/30-07_Plano-de-Contingencia_Centro-Sul.pdf >. Acesso em: 06 set. 2023.

MINUSSI, B. B. *et al.* **Grupos de risco do COVID-19: a possível relação entre o acometimento de adultos jovens “saudáveis” e a imunidade.** *Brazilian Journal of Health Review*, v. 3, n. 2, p. 3739-3762, 2020.

MONTEIRO, J. J., Rengel, R., Rosa, F. S., Lunkes, R. J, & Haskel, A. P. (2020). **Reflexos da COVID - 19 no Orçamento Público do Governo Federal.** *Revista Gestão Organizacional*. 14(1), 97 - 116.

MORAES, D. P. **Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP/ Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

NAZARETH, M. S. *et al.* **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos nos indicadores financeiros dos Municípios da Microrregião de Viçosa-MG.** In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2007.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. **A Reforma do Processo Orçamentário sob a Égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas.** In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional, 2006: coletânea de monografias.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

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

OLLAIK, L. G. *et al.* **Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil.** *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, n. 2, p. 347-357, 2011.

OMS. **Coronavírus (COVID-19).**2020. Disponível em: <https://covid19.who.int/> - Acesso em: 25 ago. 2022.

PACELLI, G. **Administração Financeira e Orçamentária.** Salvador: Juspodivm, 2021.

PADGETT, J. F. **Managing garbage can hierarchies.** *Administrative Science Quarterly*, p. 583-604, 1980. DOI: 10.2307/2392282 Disponível em: [tps://www.jstor.org/stable/2392282](https://www.jstor.org/stable/2392282) Acesso em 21 out. 2023

PADILHA, V. P. T.; CAMARGO, B. F.; ZANATTA, J. M. **Aplicação dos recursos públicos no combate à pandemia da COVID-19: os casos dos municípios da região central do Rio Grande do Sul.** *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, v. 12, n. 35, pág. 117-123, 2022.

PALUDO, A. **Orçamento Público, Afo e Lrf - Questões: 270 Questões de Concursos Comentadas.** Elsevier Brasil, 2012.

PEREIRA, A. S. *et al.* **Metodologia da pesquisa científica.** Santa Maria, RS: UFMS, NTE, 2018.

PIRES, J; MOTTA, W. F. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade.** *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PRODANOV, C. C, FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIBEIRO, R. R. M. *et al.* **Gastos em educação: Um estudo sobre a destinação de recursos no orçamento público na região metropolitana de Maringá.** Tópicos em Administração, 2022. Volume 43, p. 59.

RIBEIRO, R. R. M. *et al.* **Finanças públicas e a pandemia da cOVID-19: um estudo das variações no orçamento em municípios paranaenses.** Revista Contemporânea, v. 3, n. 4, p. 2776-2801, 2023.

RIBEIRO, T. B.; JÚNIOR, R. T. **As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 27, p. 117-139, jun./dez. 2004.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSER, M. *et al.* **Coronavirus disease (COVID-19) – Statistics and research.** Our World in data, v. 4, 2020.

RUBIN, I. **New Directions in Public Budgeting. The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities,** p. 142-155, 2006.

SANTOS, E; VENTURA, O; NETO, R. **PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. Livro,** p. 115, 2017.

SÃO JOÃO DEL-REI. Portal da Transparência. Prefeitura Municipal de São João del-Rei. **Portal Transparência: Saiba como seu dinheiro está sendo utilizado.** Disponível em: https://ptn.saojoaodelrei.mg.gov.br/Tempo_Real_Receitas_Covid. Acesso em: 24 out. 2023.

SÃO JOÃO DEL-REI. Secretaria Municipal de Saúde. Prefeitura Municipal de São João del-Rei. **Portal Transparência: Saiba como seu dinheiro está sendo utilizado.** Disponível em: <https://saojoaodelrei.mg.gov.br/pagina/10852/Boletim%20Epidemiol%C3%B3gico%20-%20Coronav%C3%ADrus>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SÃO JOÃO DEL-REI. Secretarias. Prefeitura Municipal de São João del-Rei. **Secretarias.** Disponível em: <https://saojoaodelrei.mg.gov.br/pagina/10184/Sobre%20a%20secretaria>. Acesso em: 24 out. 2023.

SAWHNEY, U. **An Analysis of Fiscal Policy in an Emerging Economy: Innovative and Sustainable Fiscal Rules in India** Upinder. Millennial Ásia, 9(3), p. 295-317, 2018. DOI: 10.1177/0976399618805629. STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Contabilidade Pública. 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 24 ago 2022.

SCAFF, F. F. **Eficácia do orçamento de guerra depende da capacidade de gerenciamento do Executivo.** Consultor Jurídico. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-12/contas-vista-orcamento-guerra-autonomia-gastos-inedita-presidente>. Acesso em: 22 nov. 2022, 2020

SCHICK, A. **The federal budget: Politics, policy, process.** Brookings Institution Press, 2000.

SILVA, M. S. **Política Econômica Emergencial Orientada para a Redução dos Impactos da Pandemia da COVID-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital.** 2020.

SILVA, P. C. da. **Créditos adicionais em âmbito federal: um estudo do período de 2007 a 2013.** 2014.

SILVESTRE, H. M. C.; DE SÁ, G. J. G.; EMMENDOERFER, M. L. **Distribuição orçamentária de governos estaduais no Brasil com base na percepção do cidadão: uma análise à luz da teoria do equilíbrio pontuado.** Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 18, n. 47, p. 18-35, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/73779>. Acesso em: 17 abr. 2022.

SILVESTRE, H; ARAÚJO, J. **Teoria do Equilíbrio Pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará.** Revista de Administração Científica, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 696-711, nov./dez. 2015.

SOUZA, T. M. S. **Análise da situação econômico-financeira de um município de pequeno porte: a influência da COVID-19.** Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de São João del-Rei. São João del-Rei, 145. 2021

TCE-MG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Fiscalizando com o TCE.** Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em: 01 ago. 2023.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual Básico: Plano Plurianual PPA.** São Paulo: TCE SP, 2009. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-do-ppa-rev-2009.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

TÔRRES, A. de M.; JÚNIOR, Dermeval Silva. **Ideias, atenção e racionalidade limitada: aspectos importantes nos processos decisórios de políticas públicas.** Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, v. 30, n. 1, p. 27-47, 2021. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/894>. Acesso em: 16 abr. 2022.

TRUE, J. *et al.* **Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy making.** In: Sabatier, P. (Ed.). Theories of the policy process. Boulder: Westview Press, 2007.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in American policy-making** (pp. 97–115). Theories of the policy process, 1999.

VALLE, A. G. R. M. do; FROSSARD, L. B. de M; CRUZ, T. M. E. da. **Nova agenda de pesquisa para a área de estudos orçamentários no Brasil: as contribuições do modelo incremental, do modelo de julgamento seriado, do modelo MS (fluxos múltiplos) e do modelo de equilíbrio pontilhado (terremoto)**”. ENAPG, 2010. Vitória/ES – 28 a 30 de novembro de 2010.

VASCONCELOS, A. **Orçamento público.** 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

VIGNOLI, F. H; FUNCIA, F. R. **Planejamento e orçamento público**. Editora FGV, 2015

WILDAVSKY, A. **Salvando a análise de políticas do método de orçamento-programa**. Política X Técnica no Planejamento, 1982.

XEREZ, S. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, n. 000043, 2013.

XIANG, Y-T *et al.* **Timely research papers about COVID-19 in China**. The Lancet, v. 395, n. 10225, p. 684-685, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. [Tradução: Cristhian Matheus Herrera]. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. E-book.