

A região metropolitana de Ribeirão Preto e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico: análise a partir da execução orçamentária municipal (2016-2020)

RESUMO

Erasmu José Gomes

erasmo@fearp.usp.br

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto. São Paulo. Brasil.

O presente trabalho teve como propósito identificar e caracterizar os dispêndios efetuados pelos municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) relacionados ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico - para o período 2016-2020. O estudo foi conduzido por meio de pesquisa documental indireta, mediante coleta de dados da execução orçamentária dos 34 municípios que compõem a RMRP. Buscou-se identificar os dispêndios orçamentários efetuados em três dimensões consideradas estruturantes do ODS 8, quais sejam, i) crescimento econômico, ii) geração de emprego e iii) trabalho decente. Para tanto, a unidade básica de análise foi constituída por 18 subfunções de governo presentes nos orçamentos municipais. Como resultado final, observou-se que o maior dispêndio se relacionou à dimensão “Crescimento Econômico”, com 50,1% do total, seguido por “Trabalho Decente”, com 28% e “Geração de Emprego”, com 21,9%. Constatou-se, ademais, que os dispêndios associados com o ODS 8 atingiram, cerca de, 1,5% do total geral dispendido pelos municípios da RMRP. Ainda que passível de ajustes e aperfeiçoamentos, o procedimento utilizado se mostrou capaz de identificar e mensurar a destinação de recursos financeiros, no período 2016-2020, por parte dos municípios que compõem a RMRP em atendimento ao ODS 8.

PALAVRAS-CHAVE: Região Metropolitana de Ribeirão Preto, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Econômico Municipal, Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), formada por 34 municípios, figura como um importante polo econômico do Estado de São Paulo, Brasil. Com efeito, sua pujança econômica transcende o contexto regional e estadual, para alcançar destaque nacional e, mesmo, internacional. Com uma economia voltada ao agronegócio e serviços, a RMRP tem uma população de cerca de 1,7 milhão de habitantes e um PIB regional de R\$ 55 milhões (em valores de 2015), representando 2,84% do PIB estadual e 0,92% do PIB nacional. A RMRP foi instituída em 2016 com o objetivo de promover a integração e o desenvolvimento econômico regional, bem como ampliar a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Bem antes de ser tornar sede de “região metropolitana”, o município de Ribeirão Preto, ficou conhecido nacionalmente, sobretudo a partir da década de 1980, como a “Califórnia Brasileira”, em função dos elevados índices de crescimento econômico, fortemente baseado no agronegócio, que logrou atingir em décadas passadas e pelas inúmeras oportunidades de negócios, trabalho e renda, então, gerados. Ainda que o referido dinamismo econômico tenha se arrefecido nos últimos anos, a recente criação da RMRP renova expectativas quanto à sua capacidade de promover um novo ciclo virtuoso de desenvolvimento regional. Não obstante, cabe considerar que também se alteraram as “regras do jogo”. Entraram em cena, diversos outros condicionantes e desafios socioeconômicos e ambientais não presentes de forma tão marcante no momento histórico precedente. Um desses novos elementos, evidentemente, está representado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A adesão das prefeituras de modo geral aos ODS indica que a gestão pública local está comprometida com a superação dos desafios globais a serem enfrentados em conjunto com demais atores sociais, de modo a envidar esforços para contribuir para o atingimento dos 17 objetivos propostos pela ONU até o ano de 2030.

Assim, o presente trabalho tem como propósito de identificar, quantificar e caracterizar os dispêndios efetuados pelos municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto relacionados ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico - no período 2016-2020.

Para cumprir com seu objetivo, o presente trabalho está estruturado em oito seções, incluindo esta Introdução como a primeira delas. A segunda seção apresenta uma breve caracterização da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) e a terceira apresenta uma breve contextualização da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com maior ênfase no ODS 8 Trabalho decente e crescimento econômico. Por sua vez, a quarta seção aborda o sistema brasileiro de planejamento e orçamento público e a quinta, o ciclo orçamentário público brasileiro. A sexta seção apresenta os procedimentos utilizados para a realização da pesquisa e a sétima expõe os resultados obtidos. Por fim, a oitava seção tece as considerações finais, com indicações de futuros estudos.

2 A REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO (RMRP)

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), instituída pela Lei Complementar nº 1.290 de 06 de julho 2016, está localizada no Estado de São Paulo, região sudeste do Brasil. Reúne 34 municípios, conta com uma população de, aproximadamente, 1,7 milhão de habitantes e um PIB estimado de 16 bilhões de dólares, representando, cerca de, 2,84% do PIB estadual e 0,92% do PIB nacional. Segundo a Lei que a institui, a Região Metropolitana de Ribeirão Preto tem por objetivo promover:

I - o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida; II - a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; III - a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região; IV - a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; V - a redução das desigualdades regionais (SÃO PAULO, 2016).

Os municípios integrantes da Região Metropolitana de Ribeirão Preto encontram-se distribuídos segundo quatro sub-regiões, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1- Sub-regiões da Região Metropolitana de Ribeirão Preto e respectivos municípios integrantes.

Sub-região	Número de Municípios	Municípios Integrantes	População
I	15	Barrinha, Brodowski, Cravinhos, Dumont, Guatapar, Jardinópolis, Luis Antnio, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Santa Rita do Passa Quatro, São Simão, Serrana, Serra Azul e Sertãozinho	1.114.913
II	6	Guariba, Jaboticabal, Monte Alto, Pitangueiras, Taiva e Taquaral	207.196
III	6	Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Mococa, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa do Viterbo e Tambaú	144.409
IV	7	Altinópolis, Batatais, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Sales Oliveira e Santo Antnio da Alegria	173.668

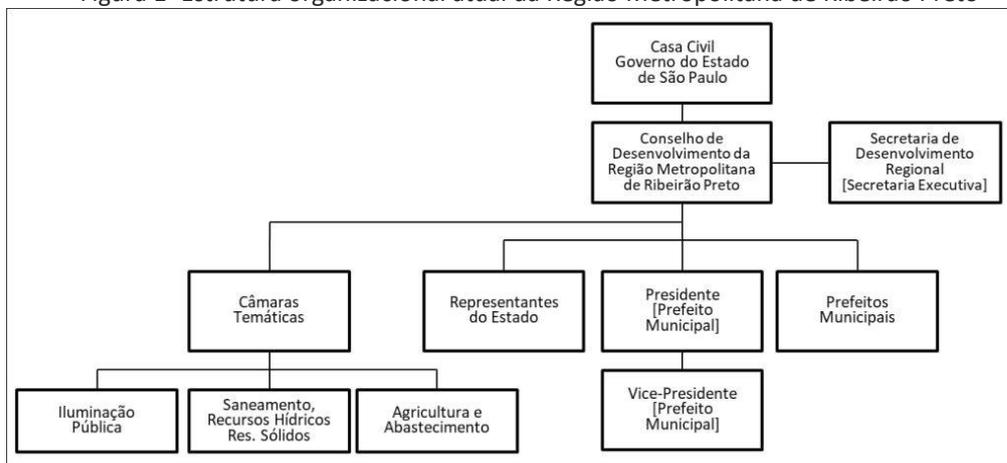
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Emplasa (2018);
Fundo Seade (2019).

2.2 Estrutura organizacional formal da RMRP

Atualmente, encontra-se em funcionamento o Conselho de Desenvolvimento da RMRP, formalmente instalado em 27 de março de 2017. Nesse período foram instituídas três Câmaras Temáticas, a saber: i) Agricultura e Abastecimento, ii) Saneamento, Recursos Hídricos e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e iii)

Iluminação Pública. Na Figura 1 é apresentada a estrutura organizacional atual da Região Metropolitana de Ribeirão Preto com as instâncias existentes.

Figura 1- Estrutura organizacional atual da Região Metropolitana de Ribeirão Preto



Fonte: Elaborado pelo autor com base em São Paulo (2016)

2.3 Breve caracterização geopolítica e econômica da RMRP

Estudo conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), denominado “Regiões de Influência das Cidades (REGIC 2007)”, referindo-se à hierarquia dos centros urbanos e suas regiões de influência, propõe uma classificação segundo a intensidade das ligações entre as cidades. As cidades foram classificadas em cinco grandes níveis, que se subdividem em dois ou três subníveis. São eles, da maior para a menor hierarquia: (i) Metrôpoles, (ii) Capital regional, (iii) Centro sub-regional, (iv) Centro de zona e (v) Centro local. De acordo com IBGE (2008), “Capital Regional” possui área de influência de âmbito regional, sendo referida como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Já “Centro de Zona” possui atuação restrita à sua área imediata e exercem funções de gestão elementares e “Centro Local” são cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes. No Quadro 2 são relacionados os municípios integrantes da RMRP, classificados segundo níveis de centralidade por sub-região.

Quadro 2 - Níveis de Centralidade dos municípios integrantes da RMRP, segundo município e sub-região.

Sub-região	Nível de Centralidade	Município
I	Capital Regional B	Ribeirão Preto
	Centro Local	Barrinha, Brodowski, Cravinhos, Dumont, Guatapar, Luís Antnio, Pontal, Pradópolis, Santa Rita do Passa Quatro, São Simão, Serra Azul
II	Centro de Zona B	Monte Alto
	Centro Local	Guariba, Jaboticabal, Pitangueiras, Taiva, Taquaral
III	Centro de Zona B	Mococa
	Centro Local	Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa de Viterbo, Tambaú
IV	Centro de Zona B	Orlândia
	Centro Local	Altinópolis, Batatas, Morro Agudo, Nuporanga, Sales Oliveira, Santo Antnio da Alegria

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IBGE (2008)

Conforme pode ser observado, a RMRP conta com uma “Capital Regional B” (Ribeirão Preto), três “Centros de Zona B” (Monte Alto, Mococa e Orlândia), sendo os demais 27 municpios¹ classificados como “Centros Locais”. Capital Regional, segundo IBGE (2008), dentre outras características, possui área de influência de âmbito regional, sendo referida como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios.

A RMRP possui uma economia robusta e diversificada, com empresas agrícolas, industriais, de alta tecnologia, comércio e serviços, além de ser destaque nos sistemas logísticos em transportes, comunicao e segurança. Abriga grandes empresas de alta capacidade para atender o mercado interno e externo de alimentos, além de sediar importante evento no setor do agronegócio, a Agrishow, em Ribeirão Preto. Polo na indústria sucroalcooleira pela sua posio estratégica em relao aos maiores centros consumidores de etanol (EMPLASA, 2018).

3 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integram uma agenda global construída por meio de uma ampla negociao, envolvendo representantes e governos de 193 Estados Membros da Organizao das Naos Unidas (ONU), que teve início em 2013, sendo oficialmente adotada em setembro de 2015, durante a Cpula das Naos Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (ESTRATÉGIA ODS, 2015).

O documento referencial, denominado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” tem a funo de orientar as aos da comunidade internacional nos próximos anos, ao tempo em que , também, um plano de ao para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030 (ONU, 2018). A Agenda 2030 propo o atingimento de 17 objetivos e 169 metas de ao global, subdivididas em quatro

¹ Três municípios não foram classificados pelo estudo (Jardinópolis, Serrana, Sertãozinho).

áreas de atuação: social, ambiental, econômica e a institucional. Os ODS são o núcleo da Agenda e deverão ser alcançados até o ano 2030 (ONU, 2018). Dentre os 17 ODS, o foco de atenção do presente trabalho está centrado no ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico, e suas 12 metas.

3.1 ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico

Segundo a ONU (ONU BRASIL, 2021), o ODS 8 visa promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos. Suas metas, a serem alcançadas até 2030, são:

1. Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos
2. Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra
3. Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros
4. Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança
5. Alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor
6. Reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação
7. Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas
8. Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários
9. Elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais

10. Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos
 - a. Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio (Aid for Trade) para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos desenvolvidos, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos
 - b. Desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

4 SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

A Constituição de 1988 define o sistema brasileiro de planejamento e orçamento e estabelece que os planos nacionais, regionais e setoriais devem ter suas diretrizes e iniciativas submetidas a três documentos de referência: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A elaboração dos planos e orçamentos, sua execução, monitoramento e controle são atribuídos a órgãos e entidades dos três poderes, além de cidadãos e grupos organizados da sociedade, cada qual com deveres, direitos e canais de atuação próprios (Santos, 2015, p. 29).

4.1 Plano Plurianual - PPA

O PPA destina-se a organizar e viabilizar a ação governamental para além de um ano fiscal, possibilitando a execução de um projeto de desenvolvimento de médio e longo prazo (BRASIL, 2013, p. 15). Ou ainda, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2016b, p. 71), “[...] toda ação do Governo [em âmbito federal, estadual ou municipal] está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos”.

4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) indica as metas e prioridades da administração pública do ano corrente para orientar a elaboração dos orçamentos sintonizados com as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidos no PPA (BRASIL, 2013, p. 22).

4.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

Já, a Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece as despesas autorizadas e as receitas previstas para o ano subsequente de modo a viabilizar o cumprimento dos objetivos e das metas do PPA em consonância com a LDO (BRASIL, 2013, p. 22). Ou ainda, “[...] todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um

único documento legal dentro de cada esfera federativa [...]” de modo que “[...] a Lei Orçamentária Anual de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público” (BRASIL, 2016b, p. 33).

4.4 Ciclo orçamentário brasileiro

Pode-se considerar que o ciclo orçamentário brasileiro, extensivo a todos os níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), “[...] abarca as sucessivas etapas de elaboração e execução dos eventos orçamentários, que vão desde a preparação do PPA [Plano Plurianual] até a execução financeira da LOA [Lei Orçamentária Anual] de cada um dos exercícios financeiros compreendidos pelo PPA” (SANTOS, 2015, p. 30). Ainda, na perspectiva de Sanches (1993, p. 56), o ciclo orçamentário compreende “[...] um conjunto quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: a) elaboração e apresentação; b) autorização legislativa; c) programação e execução; d) avaliação e controle”.

5 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Orçamento é um instrumento de planejamento, seja de entidades públicas ou privadas, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período (BRASIL, 2016, p. 16). No caso específico de orçamento público, este “[...] reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas” (SANTOS, 2015, p.15). Com efeito, o “[...] orçamento público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo” (SANTOS, 2016, p.20).

5.1 Classificação da despesa

Na atual estrutura do orçamento público brasileiro, as programações orçamentárias estão organizadas em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras. A programação orçamentária qualitativa é composta pelos seguintes blocos de informação: classificação por esfera (orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimento das empresas estatais), classificação institucional (órgão ou unidade orçamentária), classificação funcional, estrutura programática e principais informações do Programa e da Ação. Já, a programação orçamentária quantitativa tem duas dimensões: a física e a financeira. A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues e a dimensão financeira estima o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária de acordo com alguns classificadores. Dentre esses classificadores, encontram-se: Categoria Econômica da Despesa, Grupo de Natureza de Despesa (GND), Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa (BRASIL, 2016a, p.32). Nas subseções que seguem serão detalhadas as classificações que de maior interesse para o presente trabalho.

5.2 Classificação funcional da despesa

A classificação funcional da despesa é estruturada em funções e subfunções e busca indicar as áreas de despesa nas quais a ação governamental será realizada. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam (BRASIL, 2016a, p. 35).

A atual classificação funcional brasileira foi instituída pela Portaria no 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), sendo composta de um rol de 28 funções e 109 subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo. Ainda, de acordo com a referida Portaria, “[...] as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas”. Trata-se de uma classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público (BRASIL, 2016a, p. 35).

5.2.1 Função e Subfunção de Governo

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 [...]. Já, a subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental (BRASIL, 2016a, p. 35-36). Ou ainda, a subfunção

[...] 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 podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria nº 42, de 1999. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. (TCESP, 2021).

Já, em termos operacionais, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público instrui que “[...] a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental” (BRASIL, 2018, p.73).

5.2.2 Programa e Ação de Governo

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Programa refere-se ao

[...] instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. [...] O orçamento Federal está organizado em programas, a partir dos quais são relacionadas às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só

poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta (BRASIL, 2018, p. 74).

Por seu turno, o mesmo Manual indica que “ação de governo” é complementar a “programa e governo”. Assim, ação ou ações de governo consistem em

[...] operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições e financiamentos, dentre outros. As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais (BRASIL, 2018, p. 74).

5.3 Categoria Econômica da Despesa

A despesa orçamentária é classificada em duas categorias econômicas, a saber, despesas correntes e despesas de capital.

5.3.1 Despesas Correntes e grupos de natureza de despesa (GND)

Despesas correntes são aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (BRASIL, 2016a p. 57). Ou ainda, são as despesas de prestação de serviços, conservação e adaptação do patrimônio constituído e transferências para manutenção de outras entidades (SANTOS, 2015, p.111). Integram as despesas correntes três grupos de natureza de despesa (GND): pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; e outras despesas correntes. Este último refere-se gastos com aquisição de material de consumo necessário à produção dos bens e serviços entregues à população e à manutenção dos órgãos públicos, pagamento de diárias, contratação de serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, transferências, contribuições, subvenções, obrigações decorrentes da política monetária, auxílios para alimentação e transporte, sentenças judiciais, equalização de preços e taxas, entre diversos outros (GARCIA, 2015, p. 152-153; BRASIL, 2016a p.58; BRASIL, 2016b p.75).

5.3.2 Despesas de Capital e grupos de natureza de despesa (GND)

Já, despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (BRASIL, 2016a p. 57). Ou seja, destinam-se a realização de obras e a compra de equipamentos, além da concessão de empréstimos e amortização da dívida (Santos, 2015, p. 105; 111). As despesas de capital são desagregadas nos seguintes grupos de natureza da despesa (GND): investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2016b, p.75), o grupo investimentos refere-se às despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Já, inversões financeiras

constituem-se em despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo. Por fim, amortização da dívida diz respeito às despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária (BRASIL, 2016a, p.58; BRASIL, 2016b, p.75).

Quadro 3 – Grupo de natureza da despesa por categoria econômica da despesa.

Categoria Econômica da Despesa	Grupo de Natureza da Despesa
Despesas Correntes	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoal e Encargos Sociais • Juros e Encargos da Dívida • Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	<ul style="list-style-type: none"> • Investimentos • Inversões Financeiras • Amortização da Dívida

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2018)

6 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O presente estudo foi conduzido por meio de pesquisa documental indireta, mediante coleta de dados da execução orçamentária dos 34 municípios que compõem a RMRP. Buscou-se, assim, identificar os dispêndios orçamentários (despesa empenhada) efetuados em três dimensões consideradas estruturantes do ODS 8, utilizando-se como proxy 18 subfunções de governo selecionadas. A lógica subjacente ao procedimento empregado consistiu em três etapas sequenciais. A primeira delas foi agrupar as metas do ODS 8 em torno a três dimensões estruturantes do ODS 8 correlatas. As referidas dimensões estruturantes foram definidas subjetivamente pelo autor com base na descrição e conteúdo das metas, sendo elas: Crescimento Econômico, Geração de Emprego e Renda e Trabalho Decente. O referido agrupamento (metas ODS 8 x dimensões estruturantes ODS 8) é apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Relação entre metas do ODS 8 e dimensões estruturantes do ODS 8

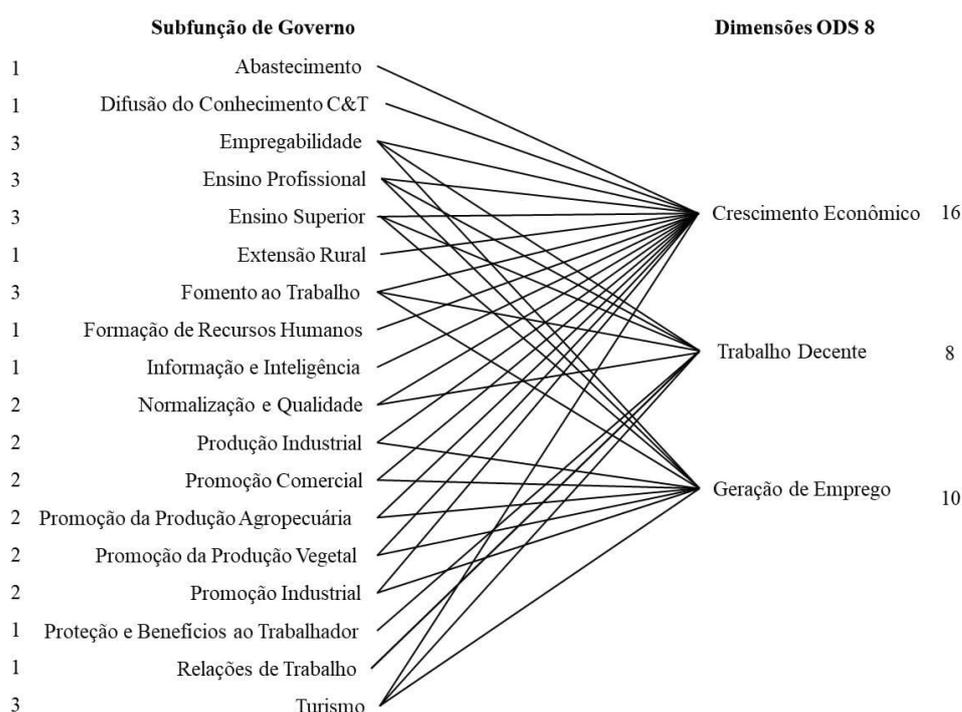
Metas ODS 8	Dimensões Estruturantes do ODS 8
1, 2, 4, 10, 10a	Crescimento Econômico
5, 6, 9, 10b	Geração de Emprego
3, 7, 8	Trabalho Decente

Fonte: Elaboração própria

A segunda etapa do estudo consistiu em associar cada uma das três dimensões estruturantes do ODS 8, e suas respectivas metas, com 18 subfunções de governo (BRASIL, 1999) previamente selecionadas, presentes nos orçamentos municipais, consideradas mais atinentes e compatíveis com as dimensões estruturantes e

respectivas metas do ODS 8. Nesse sentido, as 18 subfunções de governo selecionadas, de um total de 111 utilizadas no processo orçamentário público brasileiro, foram Abastecimento, Difusão do Conhecimento em Ciência e Tecnologia, Empregabilidade, Ensino Profissional, Ensino Superior, Extensão Rural, Fomento ao Trabalho, Formação de Recursos Humanos, Informação e Inteligência, Normalização e Qualidade, Produção Industrial, Promoção Comercial, Promoção da Produção Agropecuária, Promoção da Produção Vegetal, Promoção Industrial, Proteção e Benefícios do Trabalhador, Relações do Trabalho e Turismo. Da mesma forma, conforme procedimento adotado na Etapa 1, essa associação foi conduzida pelo autor de forma subjetiva, buscando relacionar as subfunções, com base na sua descrição, e as dimensões estruturantes com maior nível de coerência e compatibilidade entre si. Na Figura 1 é representada a associação entre as 18 subfunções de governo selecionadas e as três dimensões estruturantes do ODS 8. Os números à direita representam as associações existentes entre cada subfunção de governo e as dimensões estruturantes e os números à esquerda o número de associações de cada dimensão do ODS 8 com o conjunto de subfunções de governo.

Figura 1 - Associação entre subfunções de governo e dimensões estruturantes do ODS



Fonte: Elaboração própria

A Figura 1 permite observar que a dimensão estruturante do ODS 8 “Crescimento Econômico” se relaciona com 16 subfunções de governo, a dimensão “Trabalho Decente” com oito subfunções e a dimensão “Geração de Emprego” com 10 subfunções de governo.

A terceira etapa consistiu em identificar os dispêndios efetuados (despesa empenhada) em cada uma das subfunções de governo pelos 34 municípios que integram da Região Metropolitana de Ribeirão Preto nos anos de 2016 a 2020. Por

sua vez, os dispêndios (despesa empenhada) relacionados às subfunções selecionadas foram classificados por grupo de natureza da despesa (GND) os quais compreendem Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; Amortização da Dívida; e Reserva de Contingência.

Quanto ao critério adotado no caso dos dispêndios relativos às subfunções associadas a mais de uma dimensão estruturante do ODS 8, o valor total dos dispêndios da subfunção com múltiplas associações foi rateado igualmente pelo respectivo número de associações identificadas. Por exemplo, no caso da subfunção Turismo, associada às três dimensões estruturantes (Crescimento Econômico, Trabalho Decente e Geração de Emprego), o valor total dos dispêndios no período 2016-2020, foi dividido por três, cabendo, portanto, um terço do valor a cada dimensão estruturante e, assim, sucessivamente, para as subfunções Empregabilidade, Fomento ao Trabalho, Ensino Profissional e Ensino Superior. Já, no caso das subfunções Promoção da Produção Vegetal, Promoção da Produção Agropecuária, Promoção Industrial, Produção Industrial, Promoção Comercial e Normalização e Qualidade que estão associadas à duas dimensões estruturantes do ODS 8 (Crescimento Econômico e Geração de Emprego ou Crescimento Econômico e Trabalho Decente) o valor total dos dispêndios nas subfunções no período em referência foi dividido por dois. Por fim, no caso das subfunções de governo associadas a apenas uma dimensão estruturante do ODS 8, como é o caso das subfunções Formação de Recursos Humanos, Informação e Inteligência, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, Abastecimento, Extensão Rural (associadas à dimensão Crescimento Econômico), bem como as subfunções Proteção e Benefícios ao Trabalhador e Relação de Trabalho (associadas a dimensão Trabalho Decente), utilizou-se o valor integral dos dispêndios no período em referência. No Quadro 4 são relacionadas as subfunções de governo selecionadas no âmbito do presente estudo, respectivas descrições, e relação com as dimensões estruturantes do ODS 8.

Quadro 4 - Subfunções de governo selecionadas no âmbito do presente estudo, respectivas descrições, e relação com as dimensões estruturantes do ODS8.

Subfunção de Governo	Descrição	Dimensão ODS 8
Formação de Recursos Humanos	Compreende as ações destinadas à capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal dos diversos órgãos da administração, com vistas à melhoria da prestação de serviços públicos.	Crescimento Econômico
Informação e Inteligência	Compreende as ações que visam a obtenção de informação e contrainformação.	
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Compreende as ações de coleta, processamento, armazenamento, análise e disseminação de informações e conhecimento que sejam produtos das atividades científicas e tecnológicas desenvolvidas no país e no exterior.	
Abastecimento	Compreende as ações desenvolvidas no sentido de planejar, promover e criar condições ótimas de fornecimento de gêneros e mercadorias ao mercado consumidor.	
Extensão Rural	Compreende as ações visando o desenvolvimento do cooperativismo, o oferecimento de assistência técnica aos produtores e o fomento à produção agrária.	
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	Compreende as ações relacionadas com a garantia de renda ao trabalhador em período de desemprego, ou de concessão de outros auxílios e benefícios complementares à renda auferida pelo trabalho, inclusive os de natureza assistencial ao trabalhador e suas famílias. Inclui, também, as ações de normalização e inspeção das condições de segurança, saúde e higiene, relacionadas com o exercício da profissão.	Trabalho Decente
Relação de Trabalho	Compreende as ações que tenham como finalidade coordenar, fiscalizar e orientar as normas das relações trabalhistas, visando a integração e preservação dos interesses das diversas classes profissionais.	
Promoção da Produção Vegetal	Compreende as ações destinadas a planejar e promover a produção de produtos agrícolas, objetivando o aumento da quantidade produzida e da sua qualidade e produtividade.	Crescimento Econômico Geração de Emprego
Promoção da Produção Agropecuária	Compreende as ações destinadas a planejar e promover a produção de produtos da agropecuária, objetivando o aumento da quantidade produzida e da sua qualidade e produtividade.	
Promoção Industrial	Compreende as ações relacionadas ao fomento da produção industrial, inclusive por meio de concessão de estímulos à empresa privada e patrocínio de exposições.	
Produção Industrial	Compreende as ações diretas relacionadas com a produção de bens industrializados, ou com a expansão da produção.	
Promoção Comercial	Compreende as ações relacionadas ao fomento do comércio interno, através de medidas de incentivo para ampliação das atividades comerciais, e pela coordenação e promoção de feiras e exposição de produtos do comércio nacional, estadual ou local.	
Normalização e Qualidade	Compreende as ações visando a fixação de normas reguladoras do sistema metrológico, bem como a fiscalização e controle do seu cumprimento, testes e análises de materiais, componentes e produtos.	

Empregabilidade	Conjunto de ações que visam a melhoria de qualificação do trabalhador, com vistas ao incremento da produtividade do trabalho, à ascensão profissional, ou a reinserção no mercado de trabalho	Crescimento Econômico Trabalho Decente Geração de Emprego
Fomento ao Trabalho	Compreende as ações destinadas a incentivar a criação ou ampliação de postos de trabalho na economia.	
Ensino Profissional	Compreende as ações desenvolvidas no campo do ensino que harmonizam educação e formação do jovem para o mercado de trabalho, habilitando-o como profissional de nível médio para as atividades dos diversos setores da economia, bem como ascender ao ensino superior.	
Ensino Superior	Compreende as ações que visam proporcionar habilitação e aperfeiçoamento de nível universitário, objetivando a preparação profissional de alto nível e a pesquisa nos mais variados campos do conhecimento.	
Turismo	Compreende as ações desenvolvidas no sentido de divulgar os atrativos turísticos, planejar e fortalecer o desenvolvimento do turismo interno no país ou na unidade da federação, e da captação de turistas estrangeiros.	

Nota: Descrição das subfunções obtidas em São José (2021)

Fonte: Elaboração Própria

Os dados da execução orçamentária referente ao período 2016-2020 de cada um dos 34 municípios que compõem a RMRP foram obtidos junto ao repositório eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), denominado “Portal da Transparência Municipal”. Os arquivos eletrônicos, de acesso público, referentes à execução orçamentária anual de cada município jurisdicionado ao TCESP, são disponibilizados pelo Órgão no formato “CSV”, os quais foram, posteriormente, transformados pelo autor em planilha de dados no formato “XLSX”. Uma vez extraídos, os dados foram compilados em planilhas MS Excel e, posteriormente, foram tabulados e analisados com o emprego do software de Business Intelligence (BI) denominado Tableau, segundo categorias de análise definidas de acordo com os objetivos do presente trabalho. A utilização do software Tableau se mostrou mais adequado para a elaboração do presente estudo, sobretudo, pela sua capacidade de processar grandes volumes de dados. Por exemplo, a planilha final consolidada da execução orçamentária dos 34 municípios que compõem a RMRP contemplando os cinco anos da série histórica utilizada (2016-2020), é composta por 253 milhões de registros, sendo, aproximadamente, 11 milhões de linhas por 23 colunas. As linhas referem-se ao detalhamento da execução orçamentária de cada despesa efetuada, organizada por data (mês e dia) da ocorrência. As colunas, por sua vez, são compostas pelas variáveis de detalhamento da despesa. São elas, código de identificação da despesa, ano, município, órgão, mês, tipo de despesa, número do empenho, identificador do beneficiário, descritivo da despesa, data da emissão, valor da despesa, função de governo, subfunção de governo, código do Programa PPA, descrição do Programa PPA, código da ação, descrição da ação, fonte de recurso, código de aplicação, modalidade de licitação, elemento de despesa, histórico da despesa. Portanto, com essas características do banco de dados, o Tableau foi utilizado basicamente como uma planilha eletrônica com grande capacidade de

processamento de dados, substituindo com vantagens a planilha eletrônica MS Excel.

Os valores, em reais, das despesas empenhadas foram atualizados monetariamente para dezembro de 2020, utilizando-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, posteriormente, convertidos em dólares norte-americanos na cotação de 31 de dezembro de 2020, onde 1 US\$ correspondia a R\$ 5,1961, conforme o Banco Central do Brasil.

7 RESULTADOS

A seção que segue apresenta os resultados obtidos pelo presente estudo. Na Tabela 2 são apresentados os dispêndios no período (2016-2020), segundo subfunções de governo associadas às dimensões estruturantes do ODS 8.

Tabela 2 - Dispêndios segundo subfunções de governo associadas às dimensões estruturantes do ODS 8 (2016-2020).

Subfunção de Governo	Dispêndio (US\$)	Part. Rel (%)	Part. Acum.(%)
Ensino Superior	18.615.463	25,5	25,5
Formação de Recursos Humanos	14.818.068	20,3	45,9
Turismo	10.204.575	14,0	59,9
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	7.220.799	9,9	69,8
Promoção da Produção Vegetal	4.906.687	6,7	76,5
Fomento ao Trabalho	3.539.207	4,9	81,4
Abastecimento	3.113.273	4,3	85,6
Ensino Profissional	2.696.692	3,7	89,3
Promoção Industrial	2.378.442	3,3	92,6
Extensão Rural	2.363.016	3,2	95,8
Relação de Trabalho	1.421.243	1,9	97,8
Promoção Comercial	905.074	1,2	99,0
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	228.223	0,3	99,3
Empregabilidade	206.345	0,3	99,6
Promoção da Produção Agropecuária	127.871	0,2	99,8
Normalização e Qualidade	82.855	0,1	99,9
Produção Industrial	43.761	0,1	100,0
Informação e Inteligência	19.587	0,0	100,0
Total	72.891.180	100,0	-

Fonte: Elaboração própria

Considerando-se as 18 subfunções de governo selecionadas pelo presente estudo associadas às três dimensões do ODS 8, verifica-se que o maior dispêndio se refere à subfunção “Ensino Superior”, com gastos da ordem de US\$ 18,6 milhões, representando 25,5% do total, seguido por “Formação de Recursos Humanos”, com dispêndios na ordem de US\$ 14,8 milhões ou 20,3% do total. Na terceira posição tem-se a subfunção “Turismo”, com dispêndios de US\$ 10,2 milhões, ou 14% do total e, na quarta posição, “Proteção e Benefícios ao Trabalhador” com dispêndios de US\$ 7,2 milhões, ou 9,9%. Juntas, essas quatro

subfunções representam 69,8% do dispêndio total efetuado pelos municípios da RMRP nas subfunções de governo associadas às três dimensões do ODS 8.

Na Tabela 3 são relacionados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo dimensões estruturantes do ODS 8.

Tabela 3 – Dispêndios segundo dimensões estruturando do ODS 8 (2016-2020)

Dimensão ODS 8	Dispêndio (US\$)	Part. Rel. (%)
Crescimento Econômico	36.518.606	50,1
Trabalho Decente	20.437.563	28,0
Geração de Emprego	15.935.012	21,9
Total	72.891.180	100,0

Fonte: Elaboração própria

Considerando-se na análise os dispêndios efetuados por cada uma das três dimensões estruturantes do ODS 8, observa-se que a dimensão estruturante com maior dispêndio pelas prefeituras da RMRP para período 2016-2021 foi “Crescimento Econômico”, com US\$ 36,5 milhões ou 50,1% do total, seguido por “Trabalho Decente”, com US\$ 20,4 milhões ou 28% e “Geração de Emprego”, com US\$ 15,9 milhões ou 21,9% do total de dispêndios no período analisado.

Na Tabela 4 são relacionados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, nas subfunções associadas aos ODS 8, segundo Grupo de Natureza da Despesa.

Tabela 4 – Dispêndios segundo Grupo de Natureza da Despesa (2016-2020).

Grupo de Natureza da Despesa	Dispêndio (US\$)	Part. Rel. (%)
Outras Despesas Correntes	44.115.830	60,5%
Pessoal e Encargos Sociais	17.755.524	24,4%
Investimentos	6.664.531	9,1%
Amortização da Dívida	4.226.648	5,8%
Inversões financeiras	128.648	0,2%
Total	72.891.180	100,0%

Fonte: Elaboração própria

Já, com relação aos dispêndios efetuados pelas prefeituras da RMRP nas 18 subfunções associadas às três dimensões estruturantes do ODS 8, segundo classificação da despesa, por grupo de natureza econômica, verifica-se que US\$ 44,1 milhões ou 60,5% dos dispêndios referem-se à “Outras Despesas Correntes”, US\$ 17,8 milhões ou 24,4% a “Pessoal e Encargos Sociais”, US\$ 6,7 milhões a “Investimentos” ou 9,1%, US\$ 4,2 milhões ou 5,8% a “Amortização da Dívida” e, por fim, US\$ 128,6 mil ou 0,2% a “Inversões financeiras”.

Na Tabela 5 são relacionados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo subfunções de governo associadas às dimensões estruturantes do ODS 8, por segundo Grupo de Natureza da Despesa.

Tabela 5 – Dispêndios por subfunção de governo, segundo Grupo de Natureza da Despesa (2016-2020).

Grupo de Natureza da Despesa	Subfunção de Governo	Dispêndio (US\$)	Part. Rel. (%)	Part. Acum. (%)	Part. Rel. GND (%)
Outras Despesas Correntes	Ensino Superior	18.258.247	41,4	41,4	
	Formação de Recursos Humanos	6.550.781	14,8	56,2	
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	5.829.653	13,2	69,5	
	Turismo	3.505.876	7,9	77,4	
	Fomento ao Trabalho	2.203.836	5,0	82,4	
	Promoção da Produção Vegetal	2.025.751	4,6	87,0	
	Abastecimento	1.424.875	3,2	90,2	
	Relação de Trabalho	1.129.196	2,6	92,8	
	Extensão Rural	1.103.982	2,5	95,3	
	Ensino Profissional	794.502	1,8	97,1	60,5
	Promoção Industrial	701.699	1,6	98,7	
	Empregabilidade	206.345	0,5	99,1	
	Promoção Comercial	159.752	0,4	99,5	
	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	149.560	0,3	99,8	
	Normalização e Qualidade	56.432	0,1	100,0	
	Informação e Inteligência	7.116	0,0	100,0	
	Produção Industrial	6.540	0,0	100,0	
	Promoção da Produção Agropecuária	1.686	0,0	100,0	
	Subtotal		44.115.830	100,0	-
Pessoal e Encargos Sociais	Formação de Recursos Humanos	4.032.655	22,7	22,7	
	Promoção da Produção Vegetal	2.664.691	15,0	37,7	
	Ensino Profissional	1.874.047	10,6	48,3	
	Turismo	1.531.979	8,6	56,9	
	Abastecimento	1.400.361	7,9	64,8	
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	1.391.146	7,8	72,6	
	Fomento ao Trabalho	1.331.825	7,5	80,1	
	Extensão Rural	1.214.346	6,8	87,0	
	Promoção Industrial	815.734	4,6	91,6	24,4
	Promoção Comercial	732.353	4,1	95,7	
	Relação de Trabalho	286.693	1,6	97,3	
	Ensino Superior	240.949	1,4	98,7	
	Promoção da Produção Agropecuária	87.210	0,5	99,1	
	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	78.091	0,4	99,6	
	Produção Industrial	37.221	0,2	99,8	
	Normalização e Qualidade	24.152	0,1	99,9	
	Informação e Inteligência	12.070	0,1	100,0	
Subtotal		17.755.524	100,0	-	
Investimentos	Turismo	5.166.719	77,5	77,5	
	Promoção Industrial	732.361	11,0	88,5	9,1
	Abastecimento	288.037	4,3	92,8	
	Promoção da Produção Vegetal	216.246	3,2	96,1	

	Ensino Superior	116.266	1,7	97,8	
	Extensão Rural	44.687	0,7	98,5	
	Promoção da Produção Agropecuária	38.975	0,6	99,1	
	Ensino Profissional	28.143	0,4	99,5	
	Promoção Comercial	12.970	0,2	99,7	
	Formação de Recursos Humanos	7.984	0,1	99,8	
	Relação de Trabalho	5.353	0,1	99,9	
	Fomento ao Trabalho	3.546	0,1	100,0	
	Normalização e Qualidade	2.271	0,0	100,0	
	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	572	0,0	100,0	
	Informação e Inteligência	400	0,0	100,0	
	Subtotal	6.664.531	100,0	-	
Amortização da Dívida	Formação de Recursos Humanos	4.226.648	100,0	100,0	5,8
	Subtotal	4.226.648	100,0		
Inversões financeiras	Promoção Industrial	128.648	100,0	100,0	0,2
	Subtotal	128.648	100,0		
	Total	72.891.180	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria

Iniciando a análise da Tabela 5 pela pelo Grupo de Natureza da Despesa “Outras Despesas Correntes”, destaca-se a subfunção Ensino Superior, com dispêndio de US\$ 18.3 milhões, ou 41,4% do total, seguido por Formação de Recursos Humanos, com US\$ 6,6 milhões ou 14,8% do total e por Proteção e Benefícios ao Trabalhador, com US\$ 5.8 milhões ou 13,2%. Juntas, essas três subfunções respondem por 69,5% das despesas totais verificadas pelo referido grupo de despesa.

Com relação ao Grupo de Natureza da Despesa “Pessoal e Encargos Sociais”, destacam-se Formação de Recursos Humanos, com dispêndio de US\$ 4 milhões, ou 22,7%, Promoção da Produção Vegeta, com US\$ 2.7 milhões ou 15% do total e Ensino Profissional, com US\$ 1.9 milhões ou 10,6%. Juntas, esses três subfunções respondem por 48,3% do total do referido grupo de despesa.

Já, no que concerne ao Grupo de Natureza da Despesa “Investimentos”, o principal destaque é para a subfunção Turismo, com US\$ 5.2 milhões ou 77,5% do total do referido grupo de despesa. Segue, na segunda posição, a subfunção Promoção Industrial, com US\$ 732.361 ou 11% do total. Juntas, essas duas subfunções respondem por 88,5 % do total do referido grupo de despesa.

No tocante à “Amortização da Dívida”, há uma única subfunção, Formação de Recursos Humanos, com US\$ dispêndio de 4.2 milhões. Com relação ao grupo “Inversões financeiras”, há também uma única subfunção, “Promoção Industrial”, com dispêndios de US\$ 128 mil.

Na Tabela 6 são relacionados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020 por dimensão estruturante do ODS 8, segundo grupo de natureza da despesa.

Tabela 6 – Dispêndios por dimensão estruturante do ODS 8, segundo grupo de natureza da despesa (2016-2020).

Grupo de Natureza da Despesa	Cresc. Econômico		Trabalho Decente		Geração Emprego		Total	
	Dispêndio (US\$)	Part. Rel. (%)						
Amortização da Dívida	4.226.648	11,6	0	0,0	0	0,0	4.226.648	5,8
Inversões financeiras	64.324	0,2	0	0,0	64.324	0,4	128.648	0,2
Investimentos	2.614.650	7,2	1.778.047	8,7	2.271.834	14,3	6.664.531	9,1
Outras Despesas Correntes	19.035.180	52,1	15.310.001	74,9	9.770.650	61,3	44.115.832	60,5
Pessoal e Encargos Sociais	10.577.804	29,0	3.349.515	16,4	3.828.204	24,0	17.755.524	24,4
Total	36.518.606	100,0	20.437.563	100,0	15.935.012	100,0	72.891.182	100,0

Fonte: Elaboração própria

Desagregando-se as três dimensões estruturantes do ODS 8 (Crescimento Econômico, Geração de Emprego e Trabalho Decente) segundo natureza econômica da despesa, tem-se para a dimensão “Crescimento Econômico” que US\$ 19 milhões ou 52,1% referem-se a gastos destinados a “Outras Despesas Correntes”, seguido por “Pessoal e Encargos Sociais” com US\$ 10,6 milhões ou 29%, “Investimentos” com US\$ 2,6 milhões ou 7,2%, “Amortização da Dívida” com US\$ 4,2 milhões ou 0,2% e “Inversões Financeiras”, com US\$ 64 mil ou 0,2% do total da dimensão.

Com relação à dimensão “Trabalho Decente”, tem-se que US\$ 15,3 milhões ou 74,9% do total da dimensão referem-se à “Outras Despesas Correntes”, seguido por “Pessoal e Encargos Sociais”, com US\$ 3,3 milhões ou 16,4% e por “Investimentos”, com US\$ 1,8 milhão ou 8,7%. Não foram observados dispêndios em “Amortização da Dívida” e em “Inversões financeiras”.

Já, no que tange à dimensão “Geração de Emprego”, tem-se um aporte de US\$ 9,8 milhões ou 61,3% do total em “Outras Despesas Correntes”, seguido por “Pessoal e Encargos Sociais”, com US\$ 3,8 milhões ou 24% do total e por “Investimentos”, com aporte de US\$ 2,3 milhões ou 14,3% do total da dimensão em referência. Na quarta posição tem-se “Inversões Financeiras”, com US\$ 64 mil, ou 0,4% do total da dimensão. Não foi verificado aporte de recursos em “Amortização da Dívida”.

Na Tabela 7 são relacionados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo subfunções de governo, e respectivos programas, associadas às dimensões estruturantes do ODS 8.

Tabela 7 – Subfunções de governo e programas dos PPAs associados, segundo dimensões estruturantes ODS 8.

Dimensão Estruturante ODS 8	Id.	Subfunção de Governo	N. Programas Associados	Part. Rel (%)	Dispêndio (US\$)	Part. Rel (%)
Crescimento Econômico	1	Abastecimento	12	7,8	3.113.273	8,5
	2	Difusão Conhec. Cient. e Tecnológico	6	3,9	228.223	0,6
	3	Empregabilidade	3	2,0	68.782	0,2
	4	Ensino Profissional	18	11,8	898.897	2,5
	5	Ensino Superior	26	17,0	6.205.154	17,0
	6	Extensão Rural	13	8,5	2.363.016	6,5
	7	Fomento ao Trabalho	7	4,6	1.179.736	3,2
	8	Formação de Recursos Humanos	9	5,9	14.818.068	40,6
	9	Informação e Inteligência	1	0,7	19.587	0,1
	10	Normalização e Qualidade	1	0,7	41.428	0,1
	11	Produção Industrial	1	0,7	21.880	0,1
	12	Promoção Comercial	6	3,9	452.537	1,2
	13	Promoção da Produção Agropecuária	4	2,6	63.936	0,2
	14	Promoção da Produção Vegetal	9	5,9	2.453.344	6,7
	15	Promoção Industrial	13	8,5	1.189.221	3,3
	16	Turismo	24	15,7	3.401.525	9,3
		Subtotal	153	100,0	36.158.606	100,0
Geração de Emprego	1	Empregabilidade	3	2,7	68.782	0,4
	2	Ensino Profissional	18	16,2	898.897	5,6
	3	Ensino Superior	26	23,4	6.205.154	38,9
	4	Fomento ao Trabalho	7	6,3	1.179.736	7,4
	5	Produção Industrial	1	0,9	21.880	0,1
	6	Promoção Comercial	6	5,4	452.537	2,8
	7	Promoção da Produção Agropecuária	4	3,6	63.936	0,4
	8	Promoção da Produção Vegetal	9	8,1	2.453.344	15,4
	9	Promoção Industrial	13	11,7	1.189.221	7,5
	10	Turismo	24	21,6	3.401.525	21,3
		Subtotal	111	100,0	15.935.012	100,0
Trabalho Decente	1	Empregabilidade	3	3,5	68.782	0,3
	2	Ensino Profissional	18	20,9	898.897	4,4
	3	Ensino Superior	26	30,2	6.205.154	30,4
	4	Fomento ao Trabalho	7	8,1	1.179.736	5,8
	5	Normalização e Qualidade	1	1,2	41.428	0,2
	6	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	4	4,7	7.220.799	35,5
	7	Relação de Trabalho	3	3,5	1.421.243	7,0
	8	Turismo	24	27,9	3.401.525	16,6
		Subtotal	86	100	20.437.563	100

Nota: Os dispêndios relativos às subfunções que estão associadas a mais de uma dimensão estruturante do ODS 8, foram divididos igualmente pelo respectivo número de associações identificadas. Portanto, esse procedimento foi adotado para 11 das 18 subfunções. Vide relação no Quadro 4.

Fonte: Elaboração própria

Iniciando a análise da Tabela 7 pela dimensão estruturante “Crescimento Econômico”, observa-se que a mesma relaciona-se com 16 subfunções de governo que, por sua vez, abarcam 153 programas de governo. Desses, 19 programas são

comuns a mais de uma subfunção. A subfunção com o maior número de programas associados é Ensino Superior, com 26 programas ou 17% do total, seguido por Turismo, 24 programas ou 15,7%, e Ensino Profissional, com 18 programas ou 11,8% do total. Já, em relação ao dispêndio efetuado, verifica-se que a subfunção com o maior gasto relativo refere-se à Formação de Recursos Humanos, com US\$ 14,8 milhões ou 40,6% do total, seguido por Ensino Superior, com US\$ 6,2 milhões ou 17% do total.

Já, a dimensão estruturante “Geração de Emprego”, relaciona-se com 10 subfunções de governo que, por sua vez, abarcam 111 programas. Desses, 15 programas são comuns a mais de uma subfunção. A subfunção com o maior número de programas associados é Ensino Superior, com 26 programas ou 23,4% do total, seguido por Turismo, 24 programas ou 21,6%, e Ensino Profissional, com 18 programas ou 16,2% do total. Já, em relação ao dispêndio efetuado, verifica-se que a subfunção com o maior gasto relativo refere-se à Ensino Superior, com US\$ 6,2 milhões ou 38,9% do total, seguido por Turismo, com US\$ 3,4 milhões ou 21,3% e Promoção da Produção Vegetal, com US\$ 2,4 milhões ou 15,4% do total.

Por sua vez, a dimensão estruturante “Trabalho Decente”, relaciona-se com oito subfunções de governo que, por sua vez, abarcam 86 programas. Desses, oito programas são comuns a mais de uma subfunção. A subfunção com o maior número de programas associados é Ensino Superior, com 26 programas ou 30,2% do total, seguido por Turismo, 24 programas ou 27,9%, e Ensino Profissional, com 18 programas ou 20,9% do total. Já, em relação ao dispêndio efetuado, verifica-se que a subfunção com o maior gasto relativo refere-se à Proteção e Benefícios ao Trabalhador, com US\$ 7,2 milhões ou 35,5% do total, seguido por Ensino Superior, com US\$ 6,2 milhões ou 30,4% e Turismo, com US\$ 3,4 milhões ou 16,6% do total.

Na Tabela 8 são relacionados de forma comparativa os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo diferentes níveis de agregação- total geral, funções de governo selecionadas e dimensões estruturantes do ODS 8.

Tabela 8 – Dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP (2016-2020), segundo áreas de governo selecionadas e ODS 8.

Nível de Agregação	Dispêndio 2016-2020			
	Total (US\$)	Part. Rel. s/ Geral (%)	Per Capita (US\$)	Part. Rel. s/ Geral (%)
Total Geral	4.949.359.110	100	117.996	100
Educação	1.521.687.752	30,7	37.871,41	32,1
Saúde	1.484.643.106	30,0	33.485,64	28,4
ODS 8	72.891.180	1,5	2.875	2,4

Nota: A função Educação é composta pelas seguintes subfunções: Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Ensino Superior, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Básica; e a função Saúde por: Atenção Básica, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Suporte Profilático e Terapêutico, Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Alimentação e Nutrição.

Fonte: Elaboração própria

A título de comparação, na Tabela 8 são apresentados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo diferentes níveis de agregação – total geral, funções de governo selecionadas e dimensões estruturantes do ODS 8. A primeira linha da Tabela 8 refere-se aos dispêndios

totais realizados pelos 34 municípios da RMRP no período analisado. Esses atingem o montante de, aproximadamente, US\$ 5 bilhões. Na segunda e terceira linhas, são apresentados os dispêndios em Educação e Saúde – que são, de maneira geral, os maiores dispêndios efetuados pelos municípios brasileiros, inclusive com percentuais mínimos obrigatórios de aplicação previstos pela Constituição Federal, sendo 15% da receita corrente líquida em Saúde e 25% em Educação. Conforme pode ser observado, ambos os dispêndios representam, cada um, cerca de, 30% do dispêndio total geral do período. Já, no caso dos dispêndios relacionados ao ODS 8, de acordo os critérios de agregação das subfunções adotados pelo presente estudo, esses representam, aproximadamente, 1,5% do total geral observado.

Considerando na análise os dispêndios per capita, tem-se, no total geral, US\$ 118 mil por habitante ao longo do período em análise (2016-2020). Os dispêndios per capita em Educação totalizaram, cerca de, US\$ 38 mil, ou 32,1% do total geral per capita. Já os dispêndios em Saúde, somaram US\$ 33,5 mil ou 28,4% do total geral per capita. Por sua vez, os dispêndios relacionados ao ODS 8 totalizaram US\$ 2,9 mil, representando 2,4% do total geral per capita.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos pelo estudo evidenciaram o perfil das despesas efetuadas, no período 2016-2020, pelos 34 municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto relacionadas ao ODS 8, conforme o procedimento adotado de associação entre subfunções de governo e dimensões estruturantes do referido ODS. Verificou-se que, de um dispêndio total de US\$ 73 milhões, 60,5% referem-se a “Outras Despesas Correntes” e 24,4% a “Pessoal e Encargos Sociais”, perfazendo 84,9% do total. Por sua vez, os dispêndios relacionados a “Investimento” representam 9,1% do total, seguido por “Amortização da Dívida”, representando 5,8% e “Inversões financeiras”, 0,2%.

No tocante às subfunções de governo selecionadas, observou-se que três delas responderam por 59,9% do dispêndio total. São elas, Ensino Superior, 25,5%, Formação de Recursos Humanos, 45,9% e Turismo, 14%. Já, com relação às dimensões estruturantes do ODS 8, tem-se que o maior dispêndio se relacionou à dimensão “Crescimento Econômico”, com 50,1% do total, seguido por “Trabalho Decente”, com 28% e “Geração de Emprego”, com 21,9%. Por fim, constatou-se que os dispêndios associados com o ODS 8 atingiram, no período em análise, cerca de, 1,5% do total geral dispendido pelos municípios da RMRP. Apenas a título de comparação, tem-se que os dispêndios com Educação e Saúde, representaram, no seu conjunto, cerca de, 61% do total, denotando, assim, o nível de comprometimento orçamentário das prefeituras municipais, não apenas da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, mas de todo o Brasil, com essas duas áreas de atendimento social.

Ainda que preliminar e simplificado, passível de ajustes e aperfeiçoamentos, o procedimento utilizado se mostrou capaz de identificar e mensurar a destinação de recursos financeiros, no período 2016-2020, por parte dos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) em atendimento ao ODS 8 Trabalho Decente e Crescimento Econômico. Ou seja, foi possível evidenciar, em termos de volume de recursos financeiros aplicados no período 2016-2020, a importância ou prioridade relativa atribuída pelos municípios da RMRP em atendimento ao ODS 8.

Ainda que não permita uma compreensão exaustiva da realidade, tampouco se possa atribuir uma relação direta de causa e efeito entre as 18 subfunções de governo selecionadas e as três dimensões estruturantes do ODS 8, trata-se de um ponto de partida para uma análise mais aprofundada acerca da prioridade atribuída pelos municípios da RMRP ao referido ODS. Com efeito, a partir do procedimento proposto, as equipes de governo municipais e autoridades metropolitanas poderão adaptar e/ou ajustar o método a fim de torna-lo mais fidedigno às suas realidades em termos de planejamento e orçamento públicos. Outro desdobramento do procedimento em tela é a possibilidade de replicá-lo para outros ODS, identificando-se as respectivas dimensões estruturantes e selecionando-se outras subfunções de governo associadas. O presente trabalho poderá ainda se constituir em uma referência metodológica para analisar os PPAs 2022-2025 e os respectivos orçamentos anuais das gestões municipais da RMRP que se iniciaram em janeiro de 2021.

Por oportuno, há que se reconhecer que uma das fragilidades do presente trabalho consiste na subjetividade intrínseca ao processo de associação entre as metas do ODS 8 e suas dimensões estruturantes e dessas com as subfunções de governo, em especial, quando realizado individualmente - como foi o caso em tela. Contudo, esse aspecto pode ser minimizado, em um ambiente real de gestão pública, mobilizando distintas equipes para realização dessa tarefa de forma coletiva e participativa, de modo a consolidar uma versão final amplamente discutida e consensuada.

Com relação à continuidade da pesquisa, um dos temas que se pretende avançar diz respeito à análise do impacto das despesas correntes vis-à-vis as despesas de capital para o alcance das metas do ODS 8. Ainda que despesas de capital, em especial, àquelas referentes a investimento sejam consideradas dispêndios públicos de maior qualidade ou mais “desejáveis”, despesas correntes, por sua vez, constituem a base para a prestação de serviços públicos. Nesse sentido, certas despesas correntes podem ser fundamentais para o atingimento das metas ODS pelos municípios ou região metropolitana. Por último, mas não menos importante, outra possibilidade para os próximos estudos é realizar análises desagregadas ano e por município.

Como contribuição adicional, espera-se que o presente trabalho possa apontar aspectos relevantes, tanto para pesquisadores da temática, quanto para gestores públicos, sejam lacunas, potencialidades ou fragilidades - para o aperfeiçoamento da governança e para a tomada de decisões em âmbito regional, não apenas para o caso da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), mas também de outras regiões metropolitanas brasileiras.

The metropolitan region of Ribeirão Preto and the Sustainable Development Goal (SDG) 8 - Decent Work and Economic Growth: analysis from the municipal budget execution (2016-2020)

ABSTRACT

This study aimed to identify and characterize the expenditures made by municipalities in the Metropolitan Region of Ribeirão Preto (RMRP) related to the Sustainable Development Goal (SDG) 8 - Decent Work and Economic Growth - for the period 2016-2020. The study was conducted through indirect documentary research, by collecting data on the budget execution of the 34 municipalities that make up the RMRP. We sought to identify the budget expenditures made in three dimensions considered to be structuring of the SDG 8, namely, i) economic growth, ii) employment generation and iii) decent work. For this purpose, the basic unit of analysis consisted of 18 government sub-functions present in municipal budgets. As a final result, it was observed that the highest expenditure was related to the "Economic Growth" dimension, with 50.1% of the total, followed by "Decent Work", with 28% and "Job Generation", with 21.9 %. Furthermore, it was found that expenditure associated with SDG 8 reached approximately 1.5% of the overall total spent by the municipalities in the RMRP. Although subject to adjustments and improvements, the procedure used proved capable of identifying and measuring the allocation of financial resources, in the period 2016-2020, by the municipalities that make up the RMRP in compliance with SDG 8.

KEYWORDS: Metropolitan Region of Ribeirão Preto, Sustainable Development Goals, Municipal Economic Development, Brazil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Secretaria de Orçamento Federal. DOU 15abr1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Programa de apoio à elaboração dos PPA's municipais 2014-2017. Agendas de desenvolvimento territorial. Brasília, DF: ENAP, 2013. 181 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/324?show=full>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento. MTO. Edição 2017. Brasília, DF: MPDG, 2016a. 156 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/245>. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de contabilidade aplicada ao setor público. MCASP. 7ª Edição. Brasília, DF: MF, 2016b. 415 p. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2017/26>. Acesso em 29 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade aplicada ao setor público. MCASP. 8ª Edição. Brasília, DF: MF, 2018. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso em 29 ago. 2020.

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. Planejamento regional. Região Metropolitana de Ribeirão Preto. 2018. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMRP>. Acesso em: em 29 jul. 2020.

ESTRATÉGIA ODS. 2019. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/>. Acesso em: 05 de maio 2021.

FUNDAÇÃO SEADE. Sistema Seade de projeções populacionais. 2019. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/>. Acesso em: 22 out. 2019.

GARCIA, R. C. Despesas correntes da União: visões, omissões e opções. In: Cardoso Jr., J. C.; Cunha, A. S. (Org.), Planejamento e avaliação de políticas

públicas. Brasília, DF: Ipea, 2015, pp. 147-182. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf. Acesso em 17 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Regiões de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE. 2008. 201 p.
<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 12 out. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. Agenda 2030. 2018. Disponível em:
<http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ONU BRASIL, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 29 ago. 2021.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. Revista de Administração Pública, v. 27, n.4, 54-76. 1993. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549>. Acesso em 4 de nov. 2020.

SANTOS, R. C. Plano plurianual e orçamento público. 3. ed. rev. ampl. Florianópolis: UFSC. 2015. Disponível em:
https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401430/1/PNAP_Bacharelado-Orcamento_Publico-3.ed-GRAFICA.pdf. Acesso em 10 mar. 2021.

SÃO JOSÉ (Prefeitura Municipal). Portaria 42 comentada, 2021. Disponível em
<http://www.saojose.sc.gov.br/images/uploads/publicacoes/PORTARIA-42-COMENTADA1.doc>. Acesso em 06 jun. 2021.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016. (2016, 06 de julho). Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, seção 1. Disponível em: de
https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2016/executivo%2520secao%2520i/julho/07/pag_0001_2E2EUM1D9O9STe05PO83P43O3SP.pdf&pagina=1&data=07/07/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100001. Acesso em 25 de outubro de 2019.

TCESP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos (AUDESP). Anexo II - Tabelas de Escrituração Contábil - Auxiliares 2021 - v.4.xlsx. 2021. Disponível em
<https://www.tce.sp.gov.br/audesp/documentacao?tipo=65&termo=>. Acesso em 10 jun. 2021.

Recebido: 02 abr. 2024.

Aprovado: 29 abr. 2024.

DOI: 10.3895/rbpd.v13n2.16488

Como citar: GOMES, E. J. A região metropolitana de Ribeirão Preto e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico: análise a partir da execução orçamentária municipal (2016-2020). **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 13, n. 02, p. 517-544, mai./ago. 2024. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Erasmó José Gomes

Av. Bandeirantes, 3900 - Vila Monte Alegre, Ribeirão Preto - SP

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

