

A SITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL, 1995-2001

Isabel Noemia Rückert*
Mercedes Rabelo**

Resumo: O objetivo desse artigo é analisar o comportamento das finanças públicas municipais do Rio Grande do Sul, no período de 1995 a 2001, destacando o desempenho dos gastos sociais municipais no contexto da descentralização das políticas sociais, processo iniciado com a Constituição de 1988. Constatou-se que as receitas cresceram em um ritmo muito maior do que as despesas nesse período: 45% e 29% respectivamente. O maior acréscimo de recursos refere-se a transferências de outros níveis de governo aos Municípios, principalmente para aqueles com até 10.000 habitantes. Com relação aos gastos sociais dos Municípios, verificou-se que os mesmos registraram um substancial aumento no período em análise (56%), tendo, inclusive, ultrapassado o crescimento das receitas totais.

Palavras-chave: Finanças públicas municipais; desempenho fiscal municipal; gastos sociais municipais.

Abstract: This paper analyses Rio Grande do Sul State's municipal public finances, from 1995 to 2001, pointing out the municipal's social expenditure performance, in the context of social politics decentralization, which began with the Constitution of 1988. It was noticed that the growth of the revenue surpassed the growth of the expenditure in the period: 45% and 29% respectively. Most of the revenue increase refers to other government levels transfers to the municipalities, specially to those with 10.000 inhabitants or less. Regarding the counties social expenditure, it was noticed

* Economista da Fundação de Economia e Estatística. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. E-mail: isabel@fee.tche.br

** Socióloga da Fundação de Economia e Estatística. Mestre em Ciência Política da UFRGS. E-mail: rabelo@fee.tche.br

Análise	Porto Alegre	v. 16	n. 2	p. 241-263	ago./dez. 2005
---------	--------------	-------	------	------------	----------------

that they had a great increase in the analysed period (56%) and it surpassed the growth of the revenue.

Key words: municipal public finances; municipal fiscal performance; municipal social expenditure.

JEL Classification: R51 – Finance in urban and rural economies.

1 Introdução

O presente texto¹ tem como objetivo efetuar uma análise das finanças públicas municipais do Rio Grande do Sul, de 1995 a 2001, destacando os gastos sociais municipais realizados nesse período.

Os dados brutos foram coletados nos Balanços Municipais disponibilizados no site do Tribunal de Contas do RS (www.tce.rs.gov.br). Considerou-se apenas a Administração Direta dos Municípios e contabilizou-se tanto os recursos próprios quanto os transferidos, ou seja, trabalhou-se pela ótica da responsabilidade do gasto e não sob a ótica da origem dos recursos (Fernandes, 1998). As receitas e as despesas são apresentadas em valores constantes atualizados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abril de 2003.

A análise também contemplou o recorte por tamanho dos Municípios, em termos de número de habitantes. Os Municípios foram agrupados em quatro classes de tamanho: até 10.000 habitantes; de 10.001 a 50.000 habitantes; de 50.001 a 100.000 habitantes; e com mais de 100.001 habitantes. A população utilizada, para o ano de 2000, foi aquela calculada pelo Censo Demográfico do IBGE e, para os demais anos, as estimadas pela Fundação de Economia e Estatística. No grupo dos Municípios com mais de 100.001 habitantes foram considerados 17 Municípios em todos os anos, ou seja, Santa Cruz do Sul e Cachoeirinha, que nos primeiros anos possuíam um pouco menos que 100.000 habitantes, foram considerados como parte do grupo em todo o período estudado.

¹ Esta pesquisa é uma atualização de Rückert, Borsatto e Rabelo (2002), trabalho apresentado no II Encontro de Economia Gaúcha, promoção da PUCRS/FEE, 2004.

2 A evolução das finanças públicas municipais do Rio Grande do Sul

O gasto público é um importante indicador para medir o quanto o setor público vem destinando de recursos para o cumprimento de suas atribuições, sobretudo na área de bens e serviços sociais. Nesse sentido, em vista do tamanho das demandas sociais e dos recursos escassos, é fundamental ter claro o quanto está sendo gasto na área social. Dimensionar esses gastos evidencia a direção da atuação do governo e a definição de prioridades.

A Constituição brasileira de 1988 alterou a composição dos recursos entre as três esferas de governo, ampliando as receitas, sobretudo dos Municípios, que passaram a ser considerados como entes da Federação, com autonomia administrativa e financeira. Assim, houve um aumento das transferências constitucionais e expansão dos gastos na área social. Entretanto, não foram estabelecidas de maneira clara as atribuições das diferentes esferas de governo e como seriam financiadas essas mudanças.

Com relação à descentralização fiscal, ocorreu um avanço com a alteração na composição das receitas tributárias disponíveis² em cada nível de governo. O Governo Federal, que detinha cerca de 60,1% dessas receitas, em 1988, diminuiu sua participação para 59,5%, em 2001, enquanto os Estados passaram de 26,6% do total para 25,6%. Por sua vez, os Municípios foram os que mais aumentaram as suas receitas, que subiram de 13,3%, em 1988, para 14,9%, em 2001. Observa-se que houve um incremento da receita municipal total, não somente em decorrência do aumento das transferências da União, mas também pela elevação de suas receitas próprias.

Além disso, é importante ressaltar que nesse percentual só estão computadas as transferências constitucionais, quando houve, nos últimos anos, um aumento das outras transferências (de convênios voluntários e repasses regulares), principalmente para os Municípios, elevando os seus recursos. Para se ter uma idéia, no ano de 2001 essas transferências

² A receita tributária disponível refere-se ao total das receitas tributárias mais e/ou menos transferências constitucionais, dependendo do nível de governo.

representaram um incremento de 20% da receita tributária disponível na receita total dos Municípios (BNDES, 2004)³.

Ademais, parece existir um certo consenso de que os Municípios brasileiros ainda têm, em relação a Municípios de outros países, um grande potencial para aumentar as suas arrecadações, e, também, para qualificar melhor o que está sendo tributado. A descentralização das receitas de tributos, ocorrida a partir de Constituição de 1988, é considerada uma municipalização da receita e foi seguida por um processo desordenado de descentralização de encargos (Afonso et al., 2004).

Tabela 1 – Receita tributária disponível, por nível de governo, Brasil, anos selecionados (%)

Esfera	1988	1994	1999	2000	2001
União	60,1	59,3	60,0	59,7	59,5
Estados	26,6	25,1	24,7	25,3	25,6
Municípios	13,3	15,6	15,3	15,0	14,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

Por sua vez, durante os anos 90, a União procurou aumentar a sua receita tributária criando novas fontes de receitas tais como contribuições sociais e impostos não partilhados com os outros níveis de governo. Assim, foi criado o Fundo Social de Emergência no ano de 1993, depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que destinava para o Governo Federal 20% dos recursos tributários que eram excluídos da partilha com os Estados e com os Municípios. No ano de 2000 foi criada a Desvinculação da Receita da União (DRU), em substituição ao FEF, reduzindo as perdas dos Estados e Municípios.

2.1 O resultado orçamentário

No confronto entre as receitas e as despesas do total dos Municípios do RS, constata-se que no período de 1995 a 2001

³ O BNDES a denomina de Receita Tributária ampliada e é igual à receita tributária disponível mais e/ou menos as demais transferências, dependendo do nível de governo.

houve déficits nos primeiros três anos e superávits nos anos seguintes. No ano de 1995, 74,6% do total dos Municípios gaúchos, registravam resultados negativos. Esse percentual caiu para 5,6 % em 2001. Nesse ano é importante ressaltar o excepcional superávit de R\$ 573,09 milhões devido ao crescimento das receitas totais (e, em especial, das transferências) que apresentaram uma elevação real de 5,6% em relação a 2000, enquanto as despesas mantiveram-se praticamente no mesmo patamar (declínio de 0,08).

Considerando a evolução das receitas e despesas no conjunto dos Municípios gaúchos verificou-se que, no período 1995-2001, enquanto os recursos tiveram um crescimento de 45%, as despesas, nesse mesmo intervalo, subiram 29% (Gráfico 1). Examinando a receita *per capita* média, por classe de tamanho, observa-se que ela é maior na faixa de até 10.000 habitantes e subiu de R\$ 953,00, em 1995, para R\$ 1.267,00, em 2001. Os principais elementos das receitas são os recursos próprios, as transferências e as operações de crédito. As receitas correntes próprias⁴ registraram um crescimento real de 15% no período, elevando-se de R\$ 1,29 bilhão, em 1995, para R\$ 1,4 bilhão, em 2001. Todavia, a participação desses recursos na receita total, que era de 22,3% no ano de 1995, passou para 17,6%, em 2001. Esse resultado evidencia a ocorrência de um crescimento maior dos outros componentes da receita fazendo com que as receitas próprias perdessem representatividade nos recursos totais.

Observando-se a receita corrente própria *per capita* média verifica-se que ela é mais expressiva para aqueles Municípios com mais de 100.001 habitantes (de R\$ 130,00, em 2001), quando comparados com os Municípios com até 10.000 habitantes (de R\$ 99,00, em 2001), ou seja, ela tende a ser diretamente proporcional ao tamanho da população (Penalva, 2004). Dentre essas receitas, as mais significativas são as tributárias que obtiveram um crescimento de 15% de 1995 a 2001 e representaram, em média, cerca de 15,1% do total das receitas municipais do RS no período.

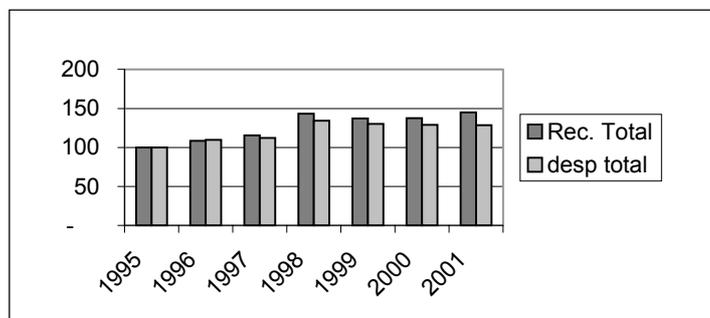
⁴ A receita corrente própria é composta pela receita tributária, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços.

Tabela 2 – Execução Orçamentária dos Municípios do RS, 1995-2001 (em R\$ 1.000)

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Receita Total	5.810.254	6.306.960	6.708.235	8.321.385	7.972.666	7.991.664	8.437.181
1.1 Receita Própria	1.295.243	1.266.499	1.339.771	1.480.353	1.426.993	1.361.350	1.484.121
1.2 Transferências	4.133.004	4.600.467	4.880.263	6.401.296	5.957.405	5.985.369	6.416.901
1.3 Operações de Crédito	134.758	115.389	73.724	51.981	117.638	145.978	89.803
1.4 Demais Receitas	247.249	324.606	414.477	387.755	470.631	498.967	446.356
2. Despesa Total	6.101.957	6.691.532	6.830.140	8.205.164	7.949.853	7.870.683	7.864.095
2.1 Pessoal	2.659.077	2.931.675	3.016.335	3.174.399	3.197.034	3.209.353	3.236.508
2.2 Investimento	882.688	803.877	447.433	813.165	695.098	740.884	649.559
2.3 Demais despesas	2.560.193	2.955.979	3.366.372	4.217.600	4.057.721	3.920.446	3.978.028
Resultado Orçamentário (1-2)	-291.703	-384.571	-121.905	116.221	22.813	120.981	573.086

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (dados brutos).

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abril de 2003.



FONTE: Tribunal de Contas do Estado do RS (dados brutos).

NOTA: Índice de base fixa (1995 = 100).

Gráfico 1 – Evolução das receitas e despesas dos Municípios do RS, 1995/2001

Nos Municípios que apresentam um maior contingente populacional, a receita de tributos constitui-se em uma das mais importantes fontes de recursos, o que resultará em uma menor dependência de transferências. Isso porque nesses Municípios há um volume maior de atividades de serviços, bem como propriedades mais valorizadas, elevando a arrecadação dos principais tributos municipais: ISS e IPTU.

O principal tributo para o conjunto dos Municípios é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) que representou 40,0% do total das receitas tributárias em 2001 e obteve um crescimento de 30% nesse ano em relação ao ano de 1995, evidenciando a elevação das atividades na área de serviços. Todavia, esse tributo é mais significativo nas grandes cidades. Aquelas com mais de 100.001 mil habitantes arrecadaram, em 2001, 77,9% do total desse imposto. O Município que mais arrecadou ISS foi Porto Alegre, com 49,5% do total dessa receita em 2001.

Já o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) apresentou um crescimento real de 15% no ano de 2001 em relação ao ano de 1995. Esse imposto contribuiu com 34,9% do total das receitas de tributos em 2001, registrando uma maior participação nas grandes cidades: os Municípios com mais de 100.001 habitantes representaram 59,3% do total do recolhimento desse imposto nesse ano (Tabela 3). O IPTU, a partir

da Emenda Constitucional nº 29, de 13.9.2000, pode ter sua alíquota progressiva em função do valor do imóvel e, também, diferenciada, de acordo com a localização e o uso, o que pode proporcionar um aumento da receita desse imposto.

Tabela 3 – Composição da receita tributária municipal, 1995-2001

Anos	IPTU	ITBI	ISS	Outras	Receita Tributária
1995	36,9	12,2	35,2	15,7	100,0
1996	37,8	12,6	36,9	12,7	100,0
1997	36,1	14,0	38,1	11,7	100,0
1998	35,6	13,5	38,9	12,0	100,0
1999	35,5	13,6	39,0	11,9	100,0
2000	35,2	13,3	39,6	11,9	100,0
2001	34,9	13,1	40,0	12,0	100,0

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (dados brutos).

Por sua vez, as transferências representam a parcela mais expressiva da receita total. Para o conjunto dos Municípios do RS, essa participação atingiu 76,1% em 2001 e houve um substancial acréscimo de 55% nesse ano em comparação ao ano de 1995. As duas mais importantes transferências aos Municípios são: a cota-parte do ICMS, efetuada pelo governo estadual, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), realizada pelo governo federal, as quais, juntas, representaram 62,2% das transferências em 2001 (Tabela 4).

A cota-parte do ICMS é constituída com 25% da arrecadação do ICMS e representou 36,4 % do total das transferências municipais do RS em 2001 (Tabela 4). Essa cota é transferida aos Municípios através de um índice de participação, que é calculado a partir das seguintes variáveis: Valor Adicionado, com peso de 75%, população (7%), área municipal (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), inverso da taxa de evasão escolar (1%), inverso do coeficiente de mortalidade infantil (1%) e pontuação no Projeto Parceria (0,5%). No período de 1995 a 2001, essa transferência cresceu apenas 5%, subindo de R\$ 2,27 bilhões, em 1995, para R\$ 2,34 bilhões, em 2001. Mas nesse último ano obteve um aumento de 14,9% em relação ao ano anterior.

Tabela 4 – Composição da receitas municipais de Transferências, RS, 1995-2001

Anos	FPM	ICMS	Outras	Total Transferências
1995	32,4	55,0	12,6	100,0
1996	29,7	50,9	19,4	100,0
1997	29,3	44,7	25,9	100,0
1998	25,5	33,8	40,7	100,0
1999	27,5	34,9	37,6	100,0
2000	25,5	34,0	40,5	100,0
2001	25,8	36,4	37,8	100,0

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (dados brutos).

Quanto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o mesmo é constituído com recursos do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (22,5% da arrecadação líquida desses tributos). Do valor total do fundo, 10% são destinados às capitais. Dos 90% restantes, 3,6% vão para os Municípios do interior com mais de 156.216 habitantes e 86,4% aos demais Municípios, a partir de um piso de 10 mil habitantes. A distribuição desses recursos ocorre de acordo com o número de habitantes, sendo atribuído um coeficiente para cada faixa populacional.

Considerando o conjunto dos Municípios do RS, os recursos do FPM subiram 16% no período, somando R\$ 1,65 bilhão, em 2001, contra R\$ 1,34 bilhão, em 1995. Examinando-se essas receitas de acordo com o tamanho da população, constatou-se que os Municípios com até 50 mil habitantes recebem a maior parcela desses recursos, representando 69,6% do total em 2001. Para os Municípios com até 10 mil habitantes, esse fundo é muito expressivo, contribuindo com 41,7% do total das suas receitas em 2001. Ou seja, representa uma das principais fontes de financiamento para esses Municípios. Em termos da média *per capita*, essa faixa populacional obteve o mais elevado montante, que atingiu R\$ 576,10, em 2001, contra R\$ 80,10 na média da população com mais de 100.001 habitantes nesse mesmo ano (Tabela 5). Ademais, houve, nos últimos anos, um aumento do número de Municípios de pequeno tamanho no RS (de até 10.000 habitantes),

de 262 para 338, alterando a distribuição interna desses recursos no Estado, uma vez que o percentual de repartição desse fundo é fixado para cada Estado.

Cabe ressaltar o aumento relativo das outras transferências, principalmente a partir de 1998, evidenciando um maior repasse para os Municípios de recursos regulares de outras esferas de governo, em vista do avanço no processo de municipalização. Essas transferências passaram de 12,6% do total, em 1995, para 37,8%, em 2001 (Tabela 4).

Tabela 5 – Receita municipal *per capita* através da cota-parte do FPM, RS, 1995-2001

Classes de Tamanho	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Até 10.000 hab.	460,2	522,1	477,2	538,8	548,1	528,5	576,1
10-50.000 hab.	188,2	212,5	193,9	218,4	217,5	193,0	207,0
50-100.000 hab.	108,6	121,6	108,0	121,8	122,3	116,7	120,7
Mais de 100.001 hab.	75,1	84,9	73,0	85,2	81,9	78,3	80,1
Média RS	346,3	391,2	369,5	417,6	423,4	403,2	450,1

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (dados brutos).

NOTAS: (a) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abril de 2003; (b) em relação ao Fundo de Participação dos Municípios, foram calculadas as médias de cada classe de tamanho.

É importante destacar o caso do Município de Porto Alegre, para quem essas outras transferências tiveram um substancial aumento de participação, de 27,3%, em 1995, para 64,9%, em 2001, com a conseqüente perda de representatividade das transferências constitucionais. Esse incremento deveu-se ao fato de o Município receber as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), a partir da sua inclusão, em 1996, na gestão semiplena de saúde.

Quanto às operações de crédito, que se referem a empréstimos contraídos pelos Municípios, as mesmas não representaram uma fonte de receita significativa para o conjunto dos Municípios do RS tendo sua participação, na média do período, situado-se em torno de 1,4%. Além disso, o montante desses recursos declinou 33% no período, caindo de R\$ 134,76 milhões, em 1995, para R\$ 89,80 milhões, em 2001.

2.2 A evolução das despesas dos Municípios do RS

No que diz respeito às despesas totais dos Municípios do RS houve um crescimento de 29 % no período, passando de R\$ 6,10 bilhões, em 1995, para R\$ 7,86 bilhões, em 2001 (a preços de abril de 2003). Examinando-se os dispêndios de acordo com as classes de tamanho da população evidencia-se que em todos os estratos houve aumento nesse período.

Considerando-se a despesa *per capita* média do conjunto dos Municípios do RS, verifica-se a ocorrência de um incremento de R\$ 861,00, em 1995, para R\$ 1.016,00, em 2001. Os gastos mais significativos dos Municípios do RS são com pessoal, os quais representaram, em média, 42,3% do total, no período de 1995 a 2001. Verificando-se essas despesas por estratos de população, observa-se que aqueles que apresentaram o maior aumento foram os Municípios com até 10.000 habitantes.

Já os gastos municipais com serviços de terceiros e encargos registraram um crescimento substancial de 91% no período, passando de R\$ 945,11 milhões, em 1995, (15,5% da despesa total) para R\$ 975,04 milhões, em 2001 (22,9% da despesa total). Essa elevação pode ser destacada através da despesa *per capita* média que passou de R\$ 62,00, no ano de 1995, para R\$ 144,00, em 2001. Nessa rubrica cabe ressaltar o Município de Porto Alegre que obteve um acréscimo mais expressivo de 271% no período. Esse incremento corresponde à entrada de receitas de transferências para o SUS destinadas ao pagamento de prestadores de serviços na área da saúde (incluindo hospitais).

No que diz respeito aos investimentos para o conjunto dos Municípios do RS, ocorreu um substancial declínio real de 26,0% no período, caindo de R\$ 882,6 milhões, em 1995, para R\$ 649 milhões, em 2001. Esses dispêndios representaram, em média, uma pequena parcela do total nesse período, 9,5%.

3 As despesas sociais municipais

O objetivo deste item é dimensionar e analisar a evolução do gasto social municipal no Rio Grande do Sul no período de

1995-2001, no âmbito do processo de descentralização das políticas sociais, o qual vem repassando recursos e atribuições para Estados e, principalmente, para Municípios. O dimensionamento do gasto social municipal é relevante porque além de permitir mensurar a ação pública nas áreas sociais, revela a importância relativa das áreas sociais no conjunto das despesas do governo, na própria agenda do Governo.

Sem o conhecimento do volume e do tipo de gasto social e do que ele representa nas finanças de determinada instância governamental pouco se avançará no conhecimento e na superação das dificuldades e carências hoje verificadas nas áreas sociais⁵. Por exemplo, embora o volume de recursos destinados pela União à área social como um todo possa parecer significativo e até suficiente, deve-se ter em conta que, em 2001, 65% de todo o gasto social da União destinou-se a encargos previdenciários (seja do Regime Geral, relativos aos aposentados pelo INSS, seja do setor público), restando apenas 13,5% para a Saúde, 6,8% para a Educação e Cultura e 14,7% para todas as demais áreas (Emprego e Defesa do Trabalhador, Assistência Social, Habitação e Urbanismo, dentre outros) (Castro, 2003).

É evidente que apenas o gasto social nada diz da adequação desse gasto às necessidades da população em termos de qualidade da política pública. Seria ainda necessário, em outros estudos, analisar qualitativamente os programas sociais, bem como avaliar o efetivo alcance das políticas no que se refere ao público-alvo. Alguns autores têm questionado o resultado alcançado com estes investimentos uma vez que a população mais carente não estaria tendo pleno acesso aos bens e serviços oferecidos (Barros e Foguel, 2000).

Para a contabilização do gasto social, considerou-se todas as funções sociais, ou seja, aquelas analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no âmbito da área social (Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, 1991): Defesa Nacional e Segurança Pública; Educação e Cultura; Habitação e Urbanismo; Saúde e

⁵ Ressalte-se que a última consolidação do gasto das três esferas de governo foi realizada pelo IPEA, em 1998, relativamente aos dados de 1995 (Fernandes, 1998).

Saneamento; Trabalho; Assistência e Previdência. Ainda utilizou-se a classificação funcional-programática da Lei 4.320/64 uma vez que a nova legislação só exige uma adequação dos Municípios a partir de 2002.

3.1 Descentralização e legislação

Para uma maior compreensão da dinâmica dos gastos sociais municipais é necessário contextualizá-los no âmbito do processo de descentralização e de municipalização das políticas sociais em curso no país. O que vem caracterizando este processo é justamente sua heterogeneidade quanto às diferentes áreas sociais. Para fazer frente a um modelo de política social extremamente centralizador e excludente, gestou-se, ao longo dos anos 80, uma crescente pressão social no sentido de descentralizar recursos e devolver autonomia para Estados e Municípios, redemocratizar o Estado e universalizar as políticas sociais.

A Constituição de 1988 consagrou os princípios de universalização e de descentralização das ações sociais, os quais vêm sendo paulatinamente regulamentados tanto no que se refere às formas de financiamento quanto às atribuições de cada nível de governo e às formas da participação popular. Embora tenha sido inicialmente classificada, na primeira metade da década de 90, como “descoordenada e caótica” (Affonso, 1996) e “forçada” (Oliveira, 1998, 2003), a descentralização das políticas sociais é uma realidade que, ao menos no que se refere a algumas áreas, vem se aprimorando. É o caso da municipalização da saúde, por exemplo, a área por excelência onde houve uma política nacional respaldada pela participação das diversos setores da sociedade.

De 1993 a 1997, o sistema de saúde esteve sob a vigência da NOB-SUS 01/93 que estabelecia uma municipalização gradual e progressiva a qual os Municípios poderiam aderir em qualquer uma das três modalidades de municipalização: Incipiente, Parcial ou Semiplena, de acordo com a sua capacidade para assumir as atribuições correspondentes. Nesse período, houve um importante repasse de recursos aos Municípios uma vez que houve, por parte desses, uma adesão quase total (considerando as três modalidades).

Em 1998, instituiu-se a NOB-SUS/96 que estabeleceu duas modalidades de municipalização: Gestão Plena de Assistência Básica e Gestão Plena do Sistema de Saúde, as quais ainda estão em vigência. A primeira supõe a gestão municipal apenas das ações e serviços básicos, dando direito ao recebimento de um piso de atenção básica fixo (correspondente a um valor *per capita* repassado automaticamente)⁶. Além desse valor fixo, os Municípios podem aderir, gradativamente, a programas (como, por exemplo, o da Saúde da Família) pelos quais recebem um valor adicional correspondente.

A Gestão Plena do Sistema de Saúde implica na total municipalização das ações e serviços realizados no Município, sejam eles públicos ou privados. Nesse caso, o repasse de recursos é integral, de acordo com um teto previamente estabelecido, e caberá ao gestor municipal o gerenciamento de um volume de recursos que pode ser extremamente significativo, como no caso de Porto Alegre, onde há inúmeros hospitais, equipamentos e funcionários, de prestadores públicos e privados, de serviços preventivos e curativos.

A Constituição de 1988 criou o Orçamento da Seguridade Social onde são alocados os recursos para as áreas de saúde, previdência e assistência social. Dado que até 2000 não havia uma legislação que especificasse um percentual para cada uma das áreas, assim como não havia um percentual mínimo a ser aplicado por cada nível de governo, a previdência social acabava por absorver boa parte dos recursos, comprimindo o gasto social federal nas demais áreas. Para tentar superar as dificuldades de financiamento da área da saúde, o governo federal criou, em 1994, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), substituído, posteriormente, pela CPMF, e recorreu, várias vezes, a empréstimos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Somente no ano de 2000 foi aprovada uma emenda constitucional (EC nº 29/2000) estabelecendo um percentual mínimo que União, Estados e Municípios deveriam aplicar na

⁶ Em janeiro de 2001 essa modalidade foi ampliada, tendo sido incorporadas novas ações e procedimentos os quais passaram a ser considerados de responsabilidade municipal, através da Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) 01/2001.

saúde. A União deveria aplicar, em 2000, em ações e serviços de saúde, o montante empenhado em 1999, acrescido de, no mínimo, 5%; e de 2001 a 2004, o valor empenhado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. Entretanto, observa-se que o montante mínimo a ser empenhado está apenas vinculado ao PIB de 1999, remetendo, para lei complementar, a definição definitiva da receita a ser vinculada, bem como o percentual a ser destinado a partir de 2004. Para Estados e Municípios, foi acertada a vinculação progressiva das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais, começando com 7%, em 2000, até atingir, em 2003, 12% para Estados e 15% para Municípios.

Esperava-se, com a EC-29, aumentar os gastos estaduais (estimativas apontam que a participação dos Estados no total gasto com a saúde passaria de 18,4%, em 1998, para 21,4%, em 2004, uma vez que a maioria dos Estados aplicava apenas cerca de 6% de suas receitas de impostos e transferências) e diminuir a participação do governo federal (de 55,3%, em 1998, para 54,9%, em 2004) e dos governos municipais (de 26,3%, em 1998, para, 23,7%, em 2004) (Oliveira, 2003, p.249). Entretanto, tem se observado que não há consenso, entre os gestores, sobre o que considerar como ações e serviços de saúde, ainda que tenha havido um processo de definição do que sejam ações típicas de saúde através de seminários envolvendo Tribunais de Contas, Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde e outras entidades vinculadas ao SUS. Há Estados considerando, como se fossem gastos com saúde, despesas com inativos e com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, dentre outras (Mendes e Marques, 2003). Apenas com a regulamentação da EC 29 se poderá evitar a utilização de artifícios para alcançar o percentual de recursos devido⁷.

Na área da educação o processo de descentralização ocorreu de maneira mais lenta e heterogênea entre os Estados e Municípios. Ainda que a Constituição de 1988 houvesse determinado a vinculação de impostos (incluídas as transferên-

⁷ A Resolução 322, de 2003, do Conselho Nacional de Saúde, fruto de intensas discussões e homologada pelo Ministério da Saúde, define o que devem ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde.

cias da União) para a manutenção e descentralização do ensino (art. 212 da CF), não foram estabelecidos mecanismos que assegurassem essa aplicação nem as respectivas responsabilidades de Estados e Municípios.

Apenas com a Emenda Constitucional 14/96 foram definidos as atribuições de cada instância governamental, buscando organizar um sistema hierarquizado de ensino. Assim, os Municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente nos ensinos fundamental e médio; e a União é responsável pelo ensino superior. Essa emenda também instituiu o FUNDEF⁸, efetivamente implantado a partir de 1998, determinando que 60% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal devem constituir o Fundo, centralizado em cada Estado, a ser repartido proporcionalmente entre o Estado e os Municípios, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino. Estudos apontam que o FUNDEF, já nos seus primeiros três anos, contribuiu, de forma importante, para a universalização do ensino fundamental, para o processo de municipalização, para melhorar a qualidade do ensino e para promover uma redistribuição de recursos entre as instâncias federativas e as regiões do país. Decorre daí que, enquanto em 1997 os Municípios respondiam por 40,7% das matrículas no ensino fundamental na rede pública, em 2000 sua participação já havia se elevado para 51,4% (Oliveira, 2003).

Finalmente, no que se refere à assistência social, a Constituição de 1988 estabeleceu a universalização do atendimento: proteção à família, maternidade, infância, adolescência e à velhice, promoção da integração ao mercado de trabalho, habilitação e reabilitação dos portadores de deficiência, além da garantia de um salário mínimo às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que não possuam meios para se auto-sustentar. Até 1993, prevaleceu, nessa área, uma

⁸ O FUNDEF é formado, no âmbito de cada Estado, por 15% dos seguintes recursos: ICMS devido aos Estados e Municípios, FPE e FPM, cota-parte do Fundo de Participação nas Exportações (FPEX) e recursos correspondentes à compensação financeira decorrente da Lei Kandir. Além desses, estão previstos recursos da União, que complementarizam as dotações por aluno, estabelecidas anualmente, por lei.

descentralização desordenada, mas nesse ano um novo conjunto de leis e decretos passou a organizar o setor. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi aprovada e foram instituídos os Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo (a exemplo do que já havia ocorrido na área da saúde). Mas somente em 1999 foram aprovadas a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB/99). A primeira fixou medidas estabelecendo pactos entre a União, os Estados e os Municípios, bem como entre o Estado e a sociedade, incluindo desde a discussão sobre as estruturas de financiamento até a gestão descentralizada e a participação popular. A NOB/99 definiu as competências dos órgãos executores e gestores da PNAS e todos os procedimentos necessários para o recebimento de recursos pelas esferas municipais e estaduais.

Nesse contexto de municipalização de diversas políticas sociais, torna-se importante comparar os gastos do Estado do RS e os dos Municípios. Verificou-se que o conjunto dos gastos sociais dos Municípios cresceu 135% no período compreendido entre 1990 e 2001 enquanto os gastos sociais do Estado aumentaram apenas 10% no mesmo período.

Para avaliar a importância que as despesas sociais detêm no conjunto dos gastos do governo comparou-se a participação da despesa social na despesa total do Estado e dos Municípios. A Tabela 6 demonstra que os gastos sociais no âmbito dos *Municípios* vêm adquirindo importância crescente passando de 44,9% da despesa total em 1990 para 56,1% em 1995 e 67,7% em 2001. A participação daquela despesa no total da despesa *estadual*, no entanto, cresceu muito pouco, de 47,1% em 1990 para 50,9 em 2001.

Os gastos sociais municipais no RS apresentaram, no período analisado (1995-2001), um crescimento constante, passando de R\$ 3,42 bilhões, em 1995, para R\$ 5,32 bilhões, em 2001, correspondendo a um incremento, em apenas 7 anos, de 56% no volume de recursos aplicados na área social pelas administrações municipais (Administração Direta)⁹, seja com recursos próprios seja com recursos transferidos (Tabela 7).

⁹ Ressalte-se que, além do gasto social realizado pela Administração Direta municipal, há, em alguns Municípios, autarquias e fundações que também realizam despesas na área social, como, por exemplo, na área de saneamento e de assistência social.

Tabela 6 – Participação percentual das despesas sociais municipais e estaduais nas respectivas despesas totais, RS, anos selecionados.

Ano	Municípios	Estado RS
1990	44,9	47,1
1995	56,1	43,2
2001	67,7	50,9

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Balanço Geral do Estado (dados brutos). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda/RS.

Tabela 7 – Gasto social municipal e evolução no período, RS, 1995-2001

Anos	Valores correntes	Valores constantes*	Evolução (1995 = 100)	Evolução ano a ano
1995	1.401.080.225	3.420.247.164	100	–
1996	1.795.275.169	3.944.853.366	115	15,3
1997	2.086.070.801	4.247.749.465	124	7,7
1998	2.685.842.884	5.264.393.567	154	23,9
1999	2.935.319.251	5.168.360.302	151	-1,8
2000	3.390.766.817	5.247.616.220	153	1,5
2001	3.795.704.857	5.322.793.013	156	1,5

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (dados brutos).

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abril de 2003.

Observa-se, na Tabela 7, que em dois anos houve uma expressiva taxa de crescimento do gasto social em relação ao ano anterior. Em 1996, houve um crescimento de 15,3%, tanto em decorrência da implantação do Plano Real, quando houve uma aceleração do crescimento econômico, uma ampliação do consumo e um aumento da renda, quanto em função do início da efetiva municipalização da saúde, o que representou importante repasse de recursos para a gestão municipal do setor. Já em 1998, a taxa de crescimento foi de 23,9% (em relação a 1997) devido, principalmente, ao início do repasse de recursos para os Municípios para aplicação no ensino fundamental, através do FUNDEF, assim como ao aprofundamento do processo de municipalização da saúde.

Decorre dessas constatações que a participação média das despesas sociais nas despesas totais dos Municípios

vem aumentando, conforme se pode verificar na Tabela 8¹⁰. Esta participação, que era de 45,1% em 1995; pulou para 49,0% em 1996; sofreu um ligeiro recuo em 1997; em 1998 teve um salto significativo para 53,7% e a partir desse ano apresentou um crescimento constante até 2001, quando alcançou 56,0%, em média, nos Municípios do Rio Grande do Sul. A análise dessa participação por classes de tamanho (por número de habitantes nos Municípios) revela importantes diferenças segundo o porte do Município: enquanto nos Municípios com até 10.000 habitantes a participação média da despesa social na despesa total era, em 2001, de 53,3%, nos Municípios com mais de 100.001 habitantes esse percentual sobe para 69,2% nesse ano (Tabela 8)¹¹.

Tabela 8 – Participação média das Despesas Sociais nas Despesas Totais municipais, por classes de tamanho, RS, 1995-2001 (médias de cada classe de tamanho)

Classes de Tamanho	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Até 10.000 hab.	41,7	46,2	45,5	51,4	51,8	53,0	53,3
10-50.000 hab.	42,2	51,7	52,0	56,4	57,3	58,8	59,9
50-100.000 hab.	55,9	58,8	59,7	60,9	62,5	64,1	65,8
Mais de 100.001 hab	59,4	59,1	61,7	64,0	65,1	67,4	69,2
Média RS	45,1	49,0	48,5	53,7	54,3	55,6	56,0

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (dados brutos).

Com relação à sua participação no PIB municipal, a despesa social apresentou um crescimento constante, de 2,8% em 1996 para 3,9% em 2001, sendo que houve, de 1997 para 1998, uma mudança de patamar, quando essa participação passou de 3,0% para 3,8% do PIB municipal. Quando se desagra o gasto social por funções sociais (Tabela 9) verifica-se

10 Na Tabela 8 são apresentados os valores *médios* de cada classe de tamanho e do conjunto dos Municípios calculados a partir da participação da despesa social na despesa total *em cada Município*. Esses valores diferem, portanto, daqueles apresentados nas Tabelas 6 e 10 onde os percentuais referem-se à participação do total das despesas sociais municipais no total das despesas de âmbito municipal.

11 Em 2001, em todos os Municípios com mais de 100.001 habitantes (com exceção do Município de Alvorada, cujos dados não dispomos) a parcela do gasto social na despesa total é maior do que a média do RS (56%).

que as duas principais funções são Educação e Cultura com uma participação de 29,1% da despesa total em 2001 e Saúde e Saneamento com uma proporção de 24% nesse ano (Tabela 10). Ressalte-se que não se trata da média da participação dos Municípios, mas, sim, do volume total de gastos sociais no âmbito municipal.

Com relação aos gastos realizados na função Educação e Cultura houve, no período, um incremento de 55% ou seja, de R\$ 1,47 bilhão para R\$ 2,28 bilhões sendo que, como se viu, de 1997 para 1998 há uma importante mudança de patamar na qual essa despesa passa de R\$ 1,63 bilhão para R\$ 2,29 bilhões em função dos repasses do FUNDEF para os Municípios (Tabela 9). Observa-se que a participação dessa função na despesa total cresce de 24,2% (1995) para 29,1% (2001) (Tabela 10). Em decorrência disso, o percentual de alunos do Ensino Fundamental na rede municipal de ensino, em relação ao total da rede pública, no RS, passou de 40,8%, em 1997, para 44,1%, em 2000.

A função Saúde e Saneamento teve uma ampliação de recursos extraordinária, da ordem de 175% nos anos em tela, o que correspondeu a passar de R\$ 686 milhões, em 1995, para R\$ 1,89 bilhão, em 2001. Dizendo de outra forma, enquanto em 1995 ela representava apenas 11,2% da despesa total municipal, em 2001 sua participação mais que dobrou, alcançando 24% (Tabelas 9 e 10). Os gastos nessa função vêm tendo um crescimento constante decorrente do processo de municipalização em curso no país. As taxas de crescimento anuais nessa função foram surpreendentes: 36,5% (1996); 41,2% (1997); 17,5% (1998); -2,5% (1999); 8,2% (2000) e 15,3% (2001).

Com relação às demais funções, verificou-se que a função Assistência e Previdência representava, em 2001, 7,3% da despesa total e vem sofrendo uma queda, tanto em valores relativos quanto em valores absolutos, desde 1995. A função Habitação e Urbanismo detinha, em 2001, uma participação de 6,6% de toda a despesa municipal e também vem perdendo espaço relativo e em termos absolutos, no período. Finalmente, mencione-se que as funções Trabalho e Defesa Nacional e Segurança Pública têm uma participação apenas residual no conjunto das despesas uma vez que, somadas, sequer alcançam 1,0% em 2001.

Tabela 9 – Despesa municipal realizada nas funções sociais, RS, 1995-2001 (em R\$ 1.000)

Funções	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Defesa Nacional e Segurança Pública	9.326	14.342	10.320	11.433	12.679	11.116	12.503
Educação e Cultura	1.478.868	1.676.959	1.631.239	2.287.965	2.301.600	2.270.823	2.285.077
Habituação e Urbanismo	578.851	603.738	511.033	586.142	592.071	629.463	522.295
Saúde e Saneamento	685.641	935.558	1.321.020	1.551.726	1.512.830	1.636.774	1.886.526
Trabalho	41.362	37.611	56.281	53.013	43.363	39.423	38.610
Assistência e Previdência	626.198	676.645	717.858	774.116	705.817	660.018	577.782
Total Social	3.420.247	3.944.853	4.247.749	5.264.394	5.168.360	5.247.616	5.322.793
Despesa Total	6.101.957	6.691.532	6.830.140	8.205.164	7.949.853	7.870.683	7.864.095

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (dados brutos).

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abril de 2003.

Tabela 10 – Participação percentual das despesas realizadas nas funções sociais nas despesas totais municipais, RS, 1995-2001

Funções Sociais	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Defesa Nacional e Segurança Pública	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
Educação e Cultura	24,2	25,1	23,9	27,9	29,0	28,9	29,1
Habituação e Urbanismo	9,5	9,0	7,5	7,1	7,4	8,0	6,6
Saúde e Saneamento	11,2	14,0	19,3	18,9	19,0	20,8	24,0
Trabalho	0,7	0,6	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5
Assistência e Previdência	10,3	10,1	10,5	9,4	8,9	8,4	7,3
Total Social	56,1	59,0	62,2	64,2	65,0	66,7	67,7
Despesa Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (dados brutos).

4 Considerações Finais

A análise das receitas totais para o conjunto dos Municípios do RS revelou que estas atingiram um crescimento muito mais expressivo do que o das despesas totais no período em análise, de 1995 a 2001. O maior acréscimo e a maior parcela desses recursos referem-se às transferências de outros níveis de governo aos Municípios. Essas transferências são superiores naqueles Municípios do RS com população de até 10.000 habitantes, enquanto que naqueles com mais de 100.001 habitantes as mesmas representaram uma parcela

menor das receitas totais. Por sua vez, as receitas correntes próprias do conjunto dos Municípios do RS também cresceram, o que evidencia um esforço para melhorar os seus recursos próprios.

No que se refere às áreas sociais, foi possível demonstrar a evolução do processo de municipalização, intensificado a partir de 1998, com a implantação da Gestão Plena do Sistema de Saúde e do FUNDEF, os quais propiciaram um aporte substantivo de receitas de transferências aos Municípios.

A municipalização também pode ser avaliada através da análise da participação dos gastos sociais no conjunto das despesas de cada esfera de governo (Estado e Municípios). Enquanto no âmbito municipal essa participação vem crescendo rapidamente (alcançando quase 70%, em 2001), na esfera estadual a participação do gasto social cresceu muito pouco em relação ao total das despesas estaduais (representando, em 2001, 50,9%).

Verificou-se, ainda, que o crescimento dos gastos sociais municipais, no período, foi maior do que o incremento das receitas e das despesas totais dos Municípios e que houve um importante crescimento de sua participação no PIB municipal, passando de 2,8% para 3,9%.

Finalmente, espera-se que com as transferências de recursos através do FUNDEF, com o crescimento das despesas realizadas na área da saúde, em decorrência da Emenda Complementar 29 e com as medidas em processo de implementação na área da assistência social, as áreas sociais, hoje tão carentes, possam ter suas demandas atendidas.

5 Referências

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.

AFONSO, J. R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, n. 10. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 08 mar. 2004.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BNDES. *Termômetros Fiscais da Tributação e da Descentralização*. Posição: Dezembro de 2003. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Balço do FUNDEF (1998-2000)*. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/balanco2000.doc>. Acesso em: 19 mar. 2004.

CASTRO, J. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: IPEA, out. 2003. (Texto para discussão, n. 988).

FERNANDES, M. A. (Coord). *Gasto social das três esferas de Governo-1995*. Brasília: IPEA, out. 1998. (Texto para discussão, n. 598).

MENDES, A. N.; Marques, R. M. Os (des)caminhos do financiamento do SUS. *Saúde em Debate*, v. 27, n. 65, dez. 2003.

OLIVEIRA, F. A de. *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996*. Brasília: IPEA, jun. 1998. (Texto para discussão, n. 649).

_____. FUNDEF e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PENALVA, A. *Municípios como atores das políticas públicas*. UERJ, 2002. Disponível em: <<http://lpp-uerj.net/cursos.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2004.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Exercício de 1991.

RÜCKERT, I.; BORSATTO, M. L.; RABELO, M. *As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul-1995-1999*. Porto Alegre: FEE, 2002. (Série Documentos, n. 50).

TRIBUNAL DE CONTAS DO RS. Disponível em <www.tce.rs.gov.br>.