

# Textos para Discussão N° 41

Secretaria do Planejamento e Gestão  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

## **Finanças públicas e gastos sociais nos municípios do RS: 1995- 2003**

Técnicas: **Isabel Noemia Rückert**  
**Maria Luiza Borsatto**  
**Mercedes Rabelo**  
Auxiliar Técnica: **Ilaine Zimmermann**

Porto Alegre, setembro de 2008



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

## SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

**Secretário: Mateus Affonso Bandeira**



### DIRETORIA

**Presidente:** Adelar Fochezatto

**Diretor Técnico:** Octavio Augusto Camargo Conceição

**Diretor Administrativo:** Nóra Angela Gundlach Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Roberto da Silva Wiltgen

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Míriam De Toni

**Informações Estatísticas:** Adalberto Alves Maia Neto

**Informática:** Luciano Zanuz

**Editoração:** Valesca Casa Nova Nonnig

**Recursos:** Alfredo Crestani

### TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## Finanças públicas e gastos sociais nos municípios do RS: 1995-2003

### Resumo

*Este texto tem por objetivo analisar as receitas e despesas da Administração Direta dos municípios do Rio Grande do Sul, com ênfase nos dispêndios das áreas sociais como: Educação, Saúde e Assistência Social. Foram examinados, também, os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, seus recursos próprios, totais arrecadados, bem como, transferências constitucionais recebidas, no período entre 1995 e 2003. Constatou-se a dependência dos municípios do RS às transferências dos outros níveis de governo que são mais significativas para os de pequeno porte. Quanto aos gastos sociais houve no período um crescimento nesta área maior do que os dispêndios totais, principalmente para aqueles municípios com maior número de habitantes.*

**Palavras-chave:** Finanças municipais, descentralização, gastos sociais.

### Abstract

*This paper has the purpose of analyzing the revenues and expenditure of Direct Administration of Municipalities of Rio Grande do Sul, with emphasis in the expenditure of the social areas like: education, health and social assistance. This article examines the cities of Porto Alegre Metropolitan Region, its own resources and constitutional transfers received in the period between 1995 and 2003. It was noted the dependence of the municipalities of RS to other levels of government's transferences, that are more significant for the small cities. In relation with social expenditure, there was, in this period, a growth in this area major than the growth in total expenditure, mainly for the cities with more habitants.*

**Key words:** Municipal finances, decentralization, social expenditure

**Classificação JEL:** DCU 336.1/5

### Introdução

A promulgação da Constituição de 1988 introduziu profundas alterações no sistema federativo brasileiro, dentre elas, o processo de descentralização de competências políticas e administrativas nas três esferas de governo. Esse processo realocou recursos financeiros e proporcionou melhoria significativa na participação dos municípios nas receitas fiscais, através do aumento de transferências federais e estaduais. Ao mesmo tempo em que o Governo Federal repassou novas atribuições e competências à esfera municipal, houve uma elevação nos gastos, devido ao aumento das demandas sociais, principalmente nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Para explicar melhor como esses fatos refletiram no Rio Grande do Sul, esta pesquisa tem como objetivo fazer uma análise das receitas e das despesas da Administração Direta dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul de maneira global, fazendo um recorte para os dispêndios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e, também, para os gastos realizados nas áreas sociais, no

período 1995-03. A intenção é atualizar um estudo anterior publicado no ano de 2002, cujos dados abrangeram o período 1995 /99 (Borsatto, Rabelo, Rückert, 2002).

A presente pesquisa utilizou como fonte dos dados brutos, principalmente, o Tribunal de Contas - TCE, do Estado do Rio Grande do Sul, através do seu banco de dados disponível na internet para período 1995-03. Os valores constantes nas tabelas incluídas na pesquisa foram inflacionados pelo Índice Geral de Preços- Disponibilidade Interna- (IGP-DI) médio anual da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a preços de fevereiro de 2005.

Foram feitas análises agrupando-se os municípios em quatro classes de tamanho: até 10.000 habitantes, de 10.001 a 50.000, de 50.001 a 100.000 e mais de 100.000. Ou seja, considerou-se sempre o recorte pelas classes de tamanho, não sendo possível detectar os aumentos ocorridos nas próprias classes decorrentes, principalmente, das emancipações, conforme evidenciado no Quadro 1.

QUADRO 1 - Número de municípios do RS por classe de tamanho - 1995-03

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000	262	261	304	305	305	304	338	338	337
De 10.001-50.000	125	126	122	120	120	121	117	117	118
De 50.001-100.000	23	23	24	25	25	25	25	25	24
Mais de 100.001	17	17	17	17	17	17	17	17	17
TOTAL	427	427	467	467	467	467	497	497	496

Fonte: Núcleo de Indicadores Sociais / FEE e Censo IBGE

Para compor a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), foram considerados 31 municípios que era o número existente no ano de 2003, último ano do estudo, dos quais dois tinham até 10.000 habitantes; quatorze tinham entre 10.001 e 50.000 habitantes; seis entre 50.001 e 100.000 habitantes; e nove tinham mais de 100.000 habitantes<sup>1</sup>.

É importante destacar ainda que, no ano 2000, depois de 25 anos utilizando a classificação funcional-programática, entrou em vigor uma nova classificação para as contas públicas (Brasil,1999,2000). Essa classificação, denominada funcional, subdivide-se em: função, subfunção, programa e projeto/atividade.

Nessa alteração, o Governo desagrupou as funções sociais: Assistência e Previdência para Assistência Social (08) e Previdência (09), Saúde e Saneamento para Saúde (10) e Saneamento (17), Educação e Cultura para Educação (12) e Cultura (13).

<sup>1</sup> Para tornar possível uma comparação do ano de 1995 com o de 2003, estabeleceu-se que os atuais 31 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre seriam considerados como pertencentes a essa região tanto em 1995 como em 2003.

Até 10.000 habitantes: Araricá e Glorinha. De 10.001 a 50.000 habitantes: Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Parobé, Portão, Santo Antonio da Patrulha e São Jerônimo. De 50.001 a 100.000 habitantes: Campo Bom, Esteio, Guaíba, Montenegro, Sapiranga, Taquara. Mais de 100.000 habitantes: Cachoeirinha, Sapucaia, Alvorada, São Leopoldo, Viamão, Gravataí, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre.

Para os municípios brasileiros, as alterações legais acima descritas entraram em vigor a partir de 2002, quando passaram a lançar suas despesas nos balanços de acordo com a nova classificação. Em vista disso para o período 1995-01, as informações municipais referentes às funções sociais foram analisadas através da classificação funcional-programática considerando-se como funções sociais aquelas analisadas pelo TCE nos seus relatórios de parecer prévio (Rio Grande Do Sul, 2006). Estas eram, até 2001, as funções Defesa Nacional e Segurança Pública, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, Trabalho e Assistência e Previdência. Para os anos seguintes (2002 e 2003), utilizou-se a classificação funcional, selecionando-se aquelas que seriam mais compatíveis com as da série de anos anteriores.

Além disso, foram utilizados diferentes indicadores para fins de análise dos dados estatísticos, tais como gasto *per capita*, taxa média geométrica (com ranking dos maiores e dos menores municípios da RMPA), taxa de crescimento com base fixa (ano base: 1995), que serão melhor definidos no texto.

O texto analisa as finanças públicas dos municípios do RS e está dividido em três partes. Na primeira são verificadas as receitas e as despesas dos municípios gaúchos no período 1995-03. Na segunda, descrevem-se as finanças públicas dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre, e, na última, analisa-se o gasto social para o conjunto dos municípios do Rio Grande do Sul, bem como para a RMPA, desdobrando-o nas suas principais funções sociais.

## **1. As finanças públicas nos municípios do RS**

Nesta seção, serão analisados os resultados orçamentários atingidos pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, bem como examinadas as principais receitas e despesas por classes de tamanho.

O nível de agregação proposto no estudo não permite comentários mais específicos sobre a situação das finanças dos municípios gaúchos; em vista disso, a intenção é apresentar um retrato mais abrangente do seu comportamento.

### **1.1 A execução orçamentária dos municípios do RS**

Observando-se o resultado orçamentário para o conjunto dos municípios do RS, no período 1995-03, constatou-se que houve déficit orçamentário durante os três primeiros anos da série e superávits no período 1998-03. Em 1999, ocorreu o menor superávit orçamentário (R\$ 26,18 milhões), e, em 2001, registrou-se o maior valor (R\$ 657,86 milhões). Este último resultado decorreu do crescimento mais significativo das receitas, principalmente das de transferências, e de pequeno declínio das despesas em comparação com as do ano anterior (Tabela 1).

Analisando-se o resultado orçamentário de cada um dos municípios, verifica-se que, em 1995, 76,7% apresentaram déficits, enquanto, em 2003, ocorreu reversão desse resultado, com 77,4%

registrando superávits, ou seja, houve uma melhora na situação financeira da maioria dos municípios do RS.

Tabela 1

**Execução orçamentária dos municípios do RS – 1995-03**  
(R\$ 1.000)

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A – Receita total	6.669.714	7.239.893	7.700.524	9.552.294	9.151.991	9.173.800	9.685.218	9.676.073	8.965.778
A1 – Receita própria	1.486.837	1.453.840	1.537.951	1.699.328	1.638.075	1.562.722	1.703.653	1.991.923	2.171.305
A2 – Transferências	4.744.363	5.280.973	5.602.157	7.348.183	6.838.631	6.870.732	7.366.096	7.066.488	6.452.564
A3 – Operações de crédito	154.691	132.457	84.629	59.671	135.039	167.571	103.087	113.434	84.499
A4 – Demais receitas	283.822	372.623	475.787	445.112	540.247	572.775	512.382	504.228	257.410
B – Despesa total	7.004.566	7.681.350	7.840.462	9.418.881	9.125.804	9.034.923	9.027.361	9.161.372	8.421.196
B1 – Pessoal	3.052.410	3.365.331	3.462.514	3.643.959	3.669.943	3.684.084	3.715.256	4.274.216	3.961.942
B2 – Investimento	1.013.256	922.788	513.618	933.450	797.918	850.476	745.643	949.188	817.522
B3 – Demais despesas	2.938.899	3.393.231	3.864.330	4.841.472	4.657.943	4.500.363	4.566.462	3.937.968	3.641.732
<b>Resultado operacional (A-B)</b>	<b>-334.852</b>	<b>-441.458</b>	<b>-139.938</b>	<b>133.413</b>	<b>26.187</b>	<b>138.877</b>	<b>657.857</b>	<b>514.701</b>	<b>544.582</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago. 2006.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

## 1.2 O desempenho das receitas dos municípios do RS

Neste item, é analisada a receita total dos municípios do RS, por classe de tamanho, entre 1995 e 2003, levando-se em conta as mais importantes fontes de recursos.

As receitas totais apresentaram crescimento errático ao longo do período, podendo-se destacar os anos de 2001 e 2002, quando houve acréscimo de 45% em relação ao ano de 1995 (Tabelas 2 e 3). Ao considerar-se o crescimento anual das receitas, o maior incremento ocorreu no ano de 1998, quando as mesmas aumentaram 24,0% em relação às de 1997.

Tabela 2

CLASSES DE TAMANHO	Receita total municipal arrecadada, por classes de tamanho, no RS – 1995-03								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	1.192.083	1.276.007	1.392.284	1.795.396	1.642.873	1.691.116	1.881.455	1.903.033	1.729.645
De 10.001 a 50.000 hab	1.771.697	1.894.118	1.804.327	2.261.286	2.162.833	2.048.990	2.200.166	2.207.537	2.106.710
De 50.001 a 100.000 hab	926.291	964.298	970.448	1.314.364	1.266.285	1.272.635	1.287.734	1.301.957	1.183.839
Mais de 100.000 hab	2.779.643	3.105.470	3.533.466	4.181.248	4.080.001	4.161.060	4.315.862	4.263.547	3.945.583
<b>TOTAL</b>	<b>6.669.714</b>	<b>7.239.893</b>	<b>7.700.524</b>	<b>9.552.294</b>	<b>9.151.991</b>	<b>9.173.800</b>	<b>9.685.218</b>	<b>9.676.073</b>	<b>8.965.778</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br>) Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

Observando-se essas receitas por classes de tamanho, verifica-se elevação em todas as faixas consideradas em 2003, em comparação à do ano inicial de 1995. O conjunto dos municípios que registrou o maior acréscimo foi aquele com até 10.000 habitantes, cuja receita total, no ano de 2002, superou em 60% a alcançada em 1995. Além desse, destacou-se a classe com mais de 100.000 habitantes, cujo maior montante ocorreu no ano de 2001, com o total superando em 55% o do ano inicial (1995) - Tabela 3.

Tabela 3

Índice da evolução da receita total municipal, por classes de tamanho, no RS - 1995-03  
(%)

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	100	107	117	151	138	142	158	160	145
De 10.001 a 50.000 hab	100	107	102	128	122	116	124	125	119
De 50.001 a 100.000 hab	100	104	105	142	137	137	139	141	128
Mais de 100.000 hab	100	112	127	150	147	150	155	153	142
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>109</b>	<b>115</b>	<b>143</b>	<b>137</b>	<b>138</b>	<b>145</b>	<b>145</b>	<b>134</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em ( <http://www.tce.rs.gov.br>).

AA

NOTA: Os dados têm como base 1995 = 100.

Levando-se em conta a receita *per capita* média dos municípios, por classes de tamanho, observa-se que aqueles com até 10.000 habitantes apresentaram o maior montante, que se elevou de R\$ 1.094,00 em 1995 para R\$ 1.359,00 em 2003. O menor volume de receitas *per capita* situou-se naqueles com mais de 100.000 mil habitantes, cujo valor atingiu R\$ 699,00 no ano de 2003. Isso retrata o total de recursos disponíveis para gastos com seus habitantes, ficando explícita a superioridade dos pequenos municípios, conforme informações elaboradas à partir dos dados brutos do TCE (2006).

O maior volume de recursos por habitante para os municípios de menor população expressa o crescimento não dos recursos próprios, mas, sim, de transferências feitas pelo Governo Federal e Estadual.

No período em análise, as transferências representaram, em média, 74,5% do total das receitas municipais. Aqueles municípios que registraram a maior participação desses recursos foram os com até 10.000 habitantes, cujas transferências chegaram a compor 86,5% do total das receitas em 2001 (Tabela 4). Essa circunstância revela que os recursos repassados aos municípios menores pelos outros níveis de governo são fundamentais para cobrir as suas despesas, ou seja, eles se tornaram mais dependentes das transferências para o financiamento de suas atividades.

Tabela 4

Participação percentual das transferências na receita total municipal, por classes de tamanho, no RS - 1995-03

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	83,9	85,0	84,1	86,1	85,9	84,8	86,5	85,0	83,7
De 10.001 a 50.000 hab	78,0	79,3	76,5	80,7	79,6	79,5	80,7	77,7	75,2
De 50.001 a 100.000 hab	74,5	75,8	75,0	78,4	76,9	76,9	76,7	73,1	72,7
Mais de 100.000 hab	60,1	63,2	65,7	70,5	67,0	67,9	68,9	65,2	64,9
<b>TOTAL</b>	<b>71,1</b>	<b>72,9</b>	<b>72,8</b>	<b>76,9</b>	<b>74,7</b>	<b>74,9</b>	<b>76,1</b>	<b>73,0</b>	<b>72,0</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Disponível em (<http://www.tce.gov.br>). Acesso em 24 ago. 2006.

A mais expressiva das receitas de transferências origina-se da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Esta é composta do repasse de 25% do total do imposto arrecadado, o qual é transferido de acordo com um coeficiente que leva em conta o Valor Adicionado Fiscal (VAF) do município, com uma participação de 75%; os outros 25% são oriundos de indicadores variados<sup>2</sup>.

O maior peso dessas transferências encontra-se no conjunto dos municípios com mais de 100.000 habitantes, que receberam, em média, 41,12% do total desses recursos no período em análise (Tabela 5).

Tabela 5

Receitas de transferências da cota-parte do ICMS, por classes de tamanho, no RS – 1995-03 (R\$1.000)

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	387.068	407.032	416.270	413.684	399.176	411.056	486.939	464.535	491.442
De 10.001 a 50.000 hab	738.942	772.368	678.417	658.317	627.545	573.363	680.378	644.245	668.656
De 50.001 a 100.000 hab	400.759	402.099	381.751	407.366	376.391	384.901	411.205	384.386	387.043
Mais de 100.000 hab	1.082.780	1.106.870	1.030.389	1.002.217	985.388	966.815	1.105.733	1.042.535	1.074.459
<b>TOTAL</b>	<b>2.609.549</b>	<b>2.688.369</b>	<b>2.506.827</b>	<b>2.481.584</b>	<b>2.388.500</b>	<b>2.336.135</b>	<b>2.684.255</b>	<b>2.535.701</b>	<b>2.621.600</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Disponível em (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

Destaca-se, também, como segunda maior fonte de receitas de transferência a oriunda do Governo Federal através da cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse fundo compõe-se de 22,5% dos recursos líquidos arrecadados com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), repassados aos municípios de acordo com determinados critérios; 10% do total são: destinados às capitais (com variação de acordo com a

<sup>2</sup> Esses fatores foram, em 2003: população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), o inverso da taxa de evasão escolar (1%), o inverso do coeficiente de mortalidade infantil (1%) e pontuação no projeto parceria (0,5%).



população e o inverso da renda *per capita*), enquanto 86,4%, aos municípios do interior, de acordo com o tamanho da população; os restantes 3,6% compõem um fundo de reserva repassado aos municípios com população maior do que 142.633 habitantes. São fixadas faixas populacionais, tendo cada uma um coeficiente individual que varia de um mínimo de 0,6 para aqueles municípios com população de até 10.188 habitantes para um coeficiente máximo de 4,0 para aqueles com mais de 156.216 habitantes<sup>3</sup>. Esses coeficientes aumentam 0,2 ponto por faixa populacional a qual cresce num ritmo maior, o que acaba beneficiando os de menor porte.

Levando-se em conta o conjunto dos municípios do RS, os recursos do FPM obtiveram aumento real de 16% em 2003, em relação ao ano inicial de 1995, passando de R\$ 1,54 bilhão para R\$ 1,78 bilhão nesse período (Tabela 6).

Tabela 6  
Receitas de transferências da cota-parte do FPM, por classes de tamanho, no RS - 1995-03  
(R\$1.000)

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	536.032	541.145	626.023	711.060	718.985	682.703	784.571	857.826	721.940
De 10.001 a 50.000 hab	503.633	515.805	500.672	560.642	564.026	503.402	535.861	597.908	509.617
De 50.001 a 100.000 hab	189.214	192.789	197.753	233.084	236.013	227.571	234.171	254.683	210.941
Mais de 100.000 hab	306.310	320.793	318.852	369.849	360.030	340.715	343.311	395.579	333.101
<b>TOTAL</b>	<b>1.535.189</b>	<b>1.570.532</b>	<b>1.643.300</b>	<b>1.874.635</b>	<b>1.879.054</b>	<b>1.754.391</b>	<b>1.897.914</b>	<b>2.105.996</b>	<b>1.775.597</b>

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

Observando-se a distribuição do FPM de acordo com o tamanho dos municípios, verifica-se que aqueles de menor porte foram os que receberam a maior parcela, com uma média de 38,36% do total. Para os municípios com até 10.000 habitantes, essas transferências representaram 41,7% do total das receitas em 2003. Esse fundo, ao contrário da cota-parte do ICMS para aqueles municípios com mais de 100.000 habitantes, tem pouca representatividade nas receitas.

Além das transferências, outros componentes importantes são as receitas próprias dos municípios, que se constituem naqueles recursos arrecadados diretamente pelas prefeituras municipais, e as operações de crédito.

Considerando-se as receitas correntes próprias, elas apresentaram um crescimento real de 46% no período, passando de R\$ 1,49 bilhão em 1995 para R\$ 2,17 bilhões em 2003 (Tabela 1). Todavia, a participação dessas receitas no total – (22,3% em 1995) - caiu para 17,8% em 1998, voltando a aumentar em 1999, tendo atingido, em 2003, participação levemente superior às do ano inicial, 24,2% do total. Esses percentuais revelam que ainda são pequenas as possibilidades de os municípios, no seu conjunto, obterem recursos próprios (Tabela 7).

As receitas próprias são mais significativas para a classe dos municípios com mais de 100.000 habitantes cuja participação representou, em média, no período 1995 – 2003, 27,1% do total

<sup>3</sup> Os critérios de partilha entre os municípios estão baseados na Lei nº 5172/66 e no Decreto-Lei nº 1881/81.

dos recursos. De outro lado, naqueles municípios de menor porte (até 10.000 habitantes), onde as transferências têm um maior peso, os recursos próprios representaram, em média, apenas 9,8% do total no mesmo período. Verificando-se esses recursos próprios em termos *per capita* observa-se a mesma tendência, ou seja, os mesmos são mais expressivos nos municípios com mais de 100.000 habitantes, os quais obtiveram uma receita própria média de R\$ 145,00 por habitante, enquanto aqueles com população de até 10.000 habitantes apresentaram um montante médio menor, R\$ 116,00 por habitante no período (valores calculados a partir dos dados brutos do TCE).

Tabela 7

Participação percentual da receita própria na receita total municipal, por classes de tamanho, no RS – 1995-03

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	11,2	9,4	9,3	8,8	8,7	9,0	8,8	10,5	12,9
De 10.001 a 50.000 hab	16,0	14,2	15,4	13,7	13,6	12,6	13,4	16,4	20,0
De 50.001 a 100.000 hab	18,3	16,5	17,8	15,2	15,9	15,1	16,2	20,7	23,0
Mais de 100.000 hab	32,4	29,2	27,1	24,6	24,5	23,1	23,9	27,2	31,8
<b>TOTAL</b>	<b>22,3</b>	<b>20,1</b>	<b>20,0</b>	<b>17,8</b>	<b>17,9</b>	<b>17,0</b>	<b>17,6</b>	<b>20,6</b>	<b>24,2</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em (<http://www.tce.rs.br>). Acesso em 24 ago.2006.

As receitas próprias são, basicamente, aquelas decorrentes dos tributos, e estes representaram, em média, 15,0% da receita total dos municípios do RS no período. Os municípios são responsáveis pelo recolhimento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), além da cobrança de taxas municipais e da Contribuição de Melhoria, bem como retêm todo o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) que se refere aos rendimentos pagos pelas administrações direta e indireta municipal.

Todavia os municípios, como se viu, não geram um percentual elevado de recursos próprios, dependendo das transferências dos outros níveis de governo (Tabela 8).

Tabela 8

Participação percentual da receita tributária na receita total municipal, por classes de tamanho, no RS - 1995-03

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	5,9	5,3	5,2	4,5	4,2	4,4	4,6	4,5	4,7
De 10.001 a 50.000 hab	11,8	11,1	12,2	10,3	10,0	9,1	9,9	10,0	10,9
De 50.001 a 100.000 hab	14,5	14,2	15,2	12,6	12,5	11,6	12,5	12,7	13,3
Mais de 100.000 hab	26,4	25,7	24,2	21,8	21,2	20,3	19,7	20,6	22,3
<b>TOTAL</b>	<b>17,2</b>	<b>16,8</b>	<b>16,8</b>	<b>14,5</b>	<b>14,3</b>	<b>13,6</b>	<b>13,6</b>	<b>13,9</b>	<b>15,1</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

Tabela 9

Participação percentual dos impostos na receita tributária dos municípios do RS – 1995-03

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IPTU.....	36,9	37,8	36,1	35,6	35,5	35,2	34,9	35,3	37,2
ITBI.....	12,2	12,6	14,0	13,5	13,6	13,3	13,1	14,0	12,2
ISS.....	35,2	36,9	38,1	38,9	39,0	39,6	40,0	39,0	38,9
Outros.....	15,7	12,7	11,7	12,0	11,9	11,9	12,0	11,7	11,7
<b>RECEITA TRIBUTÁRIA.....</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

Dentre os tributos municipais, destaca-se a arrecadação do ISS, que é a de maior peso, representando, em média, cerca de 38,4% do total no período (Tabela 9). Além disso, observa-se que o seu crescimento foi de 30,0% em 2003, em comparação com o ano inicial da série, 1995. Esse imposto tem um volume mais expressivo de arrecadação naqueles municípios de maior contingência populacional, ou seja, com mais de 100.000 habitantes. Neles o recolhimento do ISS representou, em média, 80,0% das receitas tributárias. Todavia os municípios pequenos, com até 10.000 habitantes, tiveram um acréscimo real de 214,9% no período em análise (Tabela 10). Esse resultado pode indicar que o setor serviços vem crescendo num ritmo mais intenso nesses municípios, bem como refletir o aumento ocorrido no número de municípios, nesse estrato, no período. Além disso, houve mudanças na legislação do ISS, que ampliaram a sua base tributável a partir de 2003, passando de 101 para 208 o número de serviços sujeitos a esse imposto, o que irá contribuir para um aumento mais expressivo dessas receitas<sup>4</sup>.

Tabela 10

Índice da evolução da receita arrecadada pelo ISS, por classes de tamanho, no RS – 1995-03 (%)

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	100	111	165	219	221	212	288	284	314
De 10.001 a 50.000 hab	100	119	139	174	153	118	159	166	188
De 50.001 a 100.000 hab	100	111	120	137	132	129	151	153	158
Mais de 100.000 hab	100	110	120	128	121	121	123	122	119
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>111</b>	<b>122</b>	<b>134</b>	<b>126</b>	<b>123</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>130</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio da FGV a preços de fev./05.

NOTA:(2) Os dados têm como base 1995 = 100.

O IPTU, que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel urbano e a base de cálculo incidindo sobre o valor venal do mesmo, representou, em média, 36,0% do total da receita tributária para o conjunto dos municípios. Esse imposto obteve um crescimento de 18% em 2003 frente ao ano de 1995. Ele, por sua vez, tem cerca de 60% de sua arrecadação originada nos municípios com uma população maior de 100.000 habitantes, e essa circunstância se justifica, uma

<sup>4</sup> Conforme Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

vez que o mesmo tem maior recolhimento nas áreas mais urbanizadas e de maior contingente populacional (Tabela 11).

Por último, as receitas com operações de crédito apresentaram, em média, uma participação pequena, de 1,4% do total para o conjunto dos municípios. Elas não são destacadas, porque tais municípios possuem limitações para aumentar os seus recursos através desta modalidade de fonte. Isso significa um maior controle sobre as disponibilidades deste tipo de recursos, pois estão sujeitos à aprovação por parte do Senado Federal.

Tabela 11  
Receita de IPTU arrecadada, por classes de tamanho, no RS – 1995-03  
(R\$1.000)

CLASSES TAMANHO	DE 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	31.721	31.335	34.190	38.189	26.336	32.482	34.204	34.217	29.335
De 10.001 a 50.000 hab	96.384	100.814	103.143	104.756	102.927	84.892	96.002	96.721	97.785
De 50.001 a 100.000 hab	50.692	52.905	54.899	60.741	58.121	55.496	56.540	58.402	52.595
Mais de 100.000 hab	244.944	273.959	276.163	291.084	276.319	268.025	272.211	286.340	322.227
<b>TOTAL</b>	<b>423.741</b>	<b>459.013</b>	<b>468.395</b>	<b>494.770</b>	<b>463.703</b>	<b>440.895</b>	<b>458.956</b>	<b>475.680</b>	<b>501.942</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

### 1.3 O comportamento das despesas dos municípios do RS

Nesta seção, serão analisadas as despesas para o conjunto dos municípios do RS, de acordo com o seu tamanho, e serão examinados também os seus principais componentes, tais como gastos com pessoal e com investimentos.

Considerando o total das despesas, verifica-se que houve um crescimento real de 20% em 2003, na comparação com 1995; elas subiram de R\$ 7,00 bilhões para R\$ 8,42 bilhões nesse intervalo (Tabela 12).

Tabela 12  
Despesa total municipal, por classes de tamanho, no RS – 1995-03  
(R\$1.000)

CLASSES TAMANHO	DE 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	1.262.054	1.366.594	1.387.988	1.774.448	1.635.892	1.653.894	1.722.906	1.789.514	1.668.782
De 10.001 a 50.000 hab	1.868.633	1.995.886	1.823.531	2.225.117	2.183.248	2.027.968	2.057.552	2.086.841	2.013.781
De 50.001 a 100.000 hab	1.020.663	1.029.726	995.803	1.259.023	1.263.875	1.268.886	1.174.473	1.234.396	1.110.755
Mais de 100.000 hab	2.853.216	3.289.145	3.633.139	4.160.292	4.042.789	4.084.176	4.072.430	4.050.621	3.627.877
<b>TOTAL</b>	<b>7.004.566</b>	<b>7.681.350</b>	<b>7.840.462</b>	<b>9.418.881</b>	<b>9.125.804</b>	<b>9.034.923</b>	<b>9.027.361</b>	<b>9.161.372</b>	<b>8.421.196</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

Observando-se os dados sobre dispêndios dos municípios, constata-se que, ao longo do período em análise, estes registraram um comportamento errático. No ano de 2003, foram os municípios com até 10.000 habitantes que apresentaram o maior crescimento em comparação com o ano inicial: 32%; também registraram os maiores gastos *per capita*, média de R\$ 1.321,00 nesse mesmo ano. O gasto, para a média dos municípios, foi de R\$ 1.163,00 em 1999, caindo para R\$ 1.142,00 em 2003.

Os dispêndios mais significativos para o conjunto dos municípios foram feitos com pessoal, participando, em média, com 42,9% do total. Essas despesas somaram R\$ 3,96 bilhões no ano de 2003, com um crescimento de 30,0% em relação ao ano de 1995; pesaram mais para aqueles municípios com mais de 100.000 habitantes (Tabela 13). Os municípios, bem como os estados e a União, desde o ano de 2000, devem cumprir as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), que prevê o limite de 60% da receita corrente líquida nos gastos com pessoal.

Tabela 13

Participação percentual das despesas de pessoal na despesa total municipal, por classes de tamanho, no RS – 1995-03

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	39,2	40,0	44,9	37,8	40,8	40,2	40,5	40,5	41,2
De 10.001 a 50.000 hab	45,5	46,6	50,1	42,4	43,8	43,5	44,8	47,0	47,6
De 50.001 a 100.000 hab	44,9	46,3	49,1	42,7	42,7	43,3	45,1	47,8	49,3
Mais de 100.000 hab	43,8	42,9	39,6	35,9	37,3	38,9	38,4	48,8	48,7
<b>TOTAL</b>	<b>43,6</b>	<b>43,8</b>	<b>44,2</b>	<b>38,7</b>	<b>40,2</b>	<b>40,8</b>	<b>41,2</b>	<b>46,7</b>	<b>47,0</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

Quanto às despesas com investimentos, houve queda de 19,3% no período, passando de R\$ 1,01 bilhão em 1995 para R\$ 817,52 milhões em 2003. Além disso, esses dispêndios apresentaram uma representatividade muito pequena no total dos gastos, alcançando uma média de 9,9% no período. Constata-se que os gastos com investimentos só tiveram um comportamento ascendente no período em análise, - considerando-se o ano inicial e o final da série - para o conjunto dos municípios com mais de 100.000 habitantes; nos demais estratos, ocorreram declínios nessa variável (Tabela 14).

Tabela 14

Investimentos municipais realizados, por classes de tamanho, no RS – 1995-03 (R\$1.000)

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	258.838	247.941	165.360	283.746	190.537	210.130	188.960	276.210	184.252
De 10.001 a 50.000 hab	272.668	247.931	135.858	242.788	213.981	222.547	179.082	235.356	184.654
De 50.001 a 100.000 hab	155.378	109.243	54.218	109.849	111.514	125.501	90.703	119.180	114.726
Mais de 100.000 hab	326.372	317.673	158.182	297.067	281.886	292.298	286.898	318.442	333.890
<b>TOTAL</b>	<b>1.013.256</b>	<b>922.788</b>	<b>513.618</b>	<b>933.450</b>	<b>797.918</b>	<b>850.476</b>	<b>745.643</b>	<b>949.188</b>	<b>817.522</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

O que se verifica é que as maiores parcelas dos recursos totais são despendidas com pessoal, ocorrendo gastos mais baixos com investimentos. E essa é uma característica dos municípios cujos gastos são mais pesados nas áreas de prestação de serviços à comunidade e menores para obras públicas.

## 2 ANÁLISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS DA RMPA

Nesta seção, são apresentados aspectos da receita total dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, no período 1995 – 2003, e a maneira como seu comportamento é influenciado por suas principais componentes, ou seja, a receita própria e as transferências. Analisam-se também os itens da despesa total, tais como gastos com pessoal e com investimentos.

### 2.1 Análise das receitas dos municípios da RMPA

Nesta subseção, são analisadas as receitas municipais da RMPA no período 1995-03, considerando-se suas principais fontes de recursos.

As receitas totais dos municípios da RMPA mostraram crescimento de 44,4% em relação ao primeiro ano de série, passando de R\$ 2,37 bilhões em 1995 para R\$ 3,42 bilhões em 2003 (Tabela 15). Este último valor não foi o melhor do período, os resultados mais significativos aconteceram entre 1998 e 2002, atingindo, em 2001, R\$ 3,71 bilhões.

Tabela 15

Receita própria, de transferências e total dos municípios da RMPA – 1995-03

ANOS	RECEITAS PRÓPRIAS	RECEITAS TRANSFERÊNCIAS	DE	SUB-TOTAL	RECEITA TOTAL	Δ% SUB-TOTAL
	(R\$1.000)	(R\$1.000)	DE	(R\$1.000)	(R\$1.000)	RECEITA TOTAL
	(A)	(B)	(A+B)	(C)		
1995	745.676	1.443.321	2.188.997	2.368.368	60,9	
1996	754.727	1.720.638	2.475.365	2.669.707	64,5	
1997	804.778	2.078.656	2.883.434	3.072.079	67,7	
1998	873.377	2.592.506	3.465.883	3.640.140	71,2	
1999	851.701	2.389.530	3.241.231	3.537.213	67,6	
2000	804.216	2.399.795	3.204.011	3.500.711	68,6	
2001	881.665	2.577.537	3.459.202	3.707.245	69,5	
2002	1.003.974	2.415.313	3.419.287	3.684.945	65,6	
2003	981.346	2.200.308	3.181.654	3.420.704	64,3	
<b>2003/1995 %</b>	<b>31,6</b>	<b>52,5</b>	<b>45,3</b>	<b>44,4</b>		

FONTE DOS DADOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: (1) Receitas selecionadas.

(2) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

Como já foi salientado na subseção anterior, a receita total é formada, principalmente, pelas receitas próprias, pelas transferências, e pelas operações de crédito; as primeiras, originadas de recursos de seus tributos, de patrimônio, e serviços, entre outros. No entanto, a mais importante fonte de recursos para os municípios provém das transferências. Essas duas receitas – próprias e transferências – aumentaram, na relação 2003/1995, 31,6% e 52,5% respectivamente.

O *ranking* da receita total dos municípios da RMPA, cuja média de crescimento foi de 50,0%, mostrou que 14 superaram esse percentual, aumentando sua receita, e 16 perderam, no período, mais da metade. Pode-se observar, na Tabela 16, os municípios com os maiores acréscimos na receita total, como são os casos de Cachoeirinha, Glorinha, Viamão e Alvorada, bem como os que apresentaram as perdas mais significativas, comparadas com a média, casos de São Leopoldo, Triunfo, Portão e Esteio.

Tabela 16

Taxa de crescimento da receita total de municípios selecionados da RMPA – 1995-2003

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b><u>2003</u> 1995</b>	<b><i>Δ% Ranking</i></b>
Cachoeirinha	92,5	1
Glorinha	91,4	2
Viamão	91,3	3
Alvorada	88,0	4
Taxa média dos municípios <sup>(1)</sup>	50,0	-
Esteio	23,1	27
Portão	17,3	28
Triunfo	16,2	29
São Leopoldo	7,6	30

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

(2) Média geométrica do total dos municípios da RMPA.

(3) Araricá foi emancipada após 1995.

Tendo em vista que os municípios da RMPA possuem diferentes tamanhos, de população e de riqueza, utilizou-se o conceito *per capita* médio para estabelecer comparação entre os mesmos e verificar os que apresentam maior volume de recursos por habitante.

Os valores da receita total *per capita* da região, no período 1995-03, apresentaram acréscimo de 17,8%, passando de R\$ 735,00 no primeiro ano para R\$ 866,00 no último; em relação ao conjunto de municípios do RS, essa receita total aumentou de R\$ 936,00 em 1995 para R\$ 1.179,00 em 2003.

Entre os municípios com as melhores receitas totais *per capita*, no último ano da série (Tabela 17), estão Triunfo, Porto Alegre, Glorinha, Canoas, Eldorado do Sul e Campo Bom; já os com receita pouco expressiva são Alvorada, Viamão, Gravataí, Capela de Santana, Guaíba e Taquara.

Tabela 17

Receita total, própria, transferências totais e do FPM e ICMs da RMPA *per capita* – 2003

(R\$)

MUNICÍPIOS	RECEITA TOTAL	RECEITA PRÓPRIA	TRANSFERÊNCIAS FPM	ICMS	
Alvorada	364	81	255	96	45
Araricá	824	48	761	441	123
Arroio dos Ratos	754	120	548	260	127
Cachoeirinha	697	156	490	98	254
Campo Bom	1021	198	747	137	402
Canoas	1078	375	657	61	461
Capela de Santana	518	60	445	257	102
Charqueadas	836	98	686	181	308
Dois Irmãos	898	258	611	192	259
Eldorado do Sul	1030	205	771	156	401
Estância Velha	957	298	608	148	223
Esteio	768	107	611	119	341
Glorinha	1143	279	641	352	171
Gravataí	501	63	420	77	197
Guaíba	547	66	451	106	219
Ivoti	957	171	729	204	351
Montenegro	904	330	522	137	286
Nova Hartz	689	37	634	202	282
Nova Santa Rita	907	151	727	222	326
Novo Hamburgo	795	194	497	77	249
Parobé	655	65	568	142	217
Portão	897	232	632	184	315
Porto Alegre	1152	408	655	44	229
Santo Antônio da Patrulha	698	149	471	166	161
São Jerônimo	654	104	485	233	148
São Leopoldo	638	148	432	95	179
Sapiranga	798	235	523	124	205
Sapucaia do Sul	698	141	518	92	251
Taquara	562	107	415	131	125
Triunfo	3530	372	3099	176	2610
Viamão	379	60	298	79	71
<b>RMPA</b>	<b>866</b>	<b>172</b>	<b>642</b>	<b>161</b>	<b>311</b>
<b>RS</b>	<b>1179</b>	<b>160</b>	<b>980</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05

As receitas próprias, como já foi dito, provêm de tributos, de patrimônio e de serviços; as provenientes de tributos diferem em cada nível de governo; no caso municipal, as mais importantes resultam IPTU e do ISS. Essas receitas, conforme a Tabela 15, mostram crescimento de 31,6%, passando de R\$ 745,68 milhões em 1995 para R\$ 981,34 milhões em 2003. Analisando a receita própria *per capita* na Tabela 17, observa-se que o valor apresentado na RMPA (R\$ 172,00) foi superior ao do conjunto dos municípios do RS (R\$ 160,00).



Conforme a Tabela 18 - ranking das receitas próprias -, constata-se que estas superaram, em 2003, em até três vezes a média de 80,7% nos municípios de Canoas, Nova Santa Rita, Glorinha e Sapiranga, enquanto, em outros, perderam representatividade, ficando bem abaixo da média, como é o caso de Ivoti e de Nova Hartz. Embora essa receita não constitua uma fonte significativa de recursos para a maioria dos municípios gaúchos, ela é importante em alguns, como nos casos de Porto Alegre, Triunfo, Canoas, Montenegro e Estância Velha.

Tabela 18

Taxa de crescimento da receita própria de municípios selecionados da RMPA – 1995-03

MUNICÍPIOS	2003 1995	$\Delta\%$ Ranking
Canoas	278,0	1
Nova Santa Rita	260,6	2
Glorinha	233,0	3
Sapiranga	209,5	4
Taxa média dos municípios <sup>(2)</sup>	80,7	-
Porto Alegre	8,3	27
São Leopoldo	6,6	28
Ivoti	-0,4	29
Nova Hartz	-11,0	30

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05

(2) Média geométrica do total dos municípios da RMPA.

(3) Araricá foi emancipada após 1995.

Como já foi salientado, anteriormente, uma das fontes mais significativas de receitas municipais são as transferências federal e estadual, principalmente o FPM e o ICMS.

Analisando-se as transferências totais para os municípios da RMPA, observa-se que representam a maior parcela da receita total no período 1995-03, alcançando uma média de 57,8%. Estas cresceram 52,4%, passando de R\$ 1,44 bilhão em 1995 para R\$ 2,20 bilhões em 2003 (Tabela 19).

Tabela 19

Receitas de transferências do ICMS e do FPM e transferências totais da RMPA – 1995-03

ANOS	ICMS	FPM	SUB-TOTAL	TRANSFERÊNCIAS	$\Delta\%$
	(R\$1.000)	(R\$1.000)	(R\$1.000)	TOTAIS	SUB-TOTAL
	(A)	(B)	(A+B)	(C)	TRANSFERÊNCIAS
					TOTAIS
1995	933.700	278.884	1.212.584	1.443.321	84,0
1996	957.169	292.087	1.249.256	1.720.638	72,6
1997	883.045	292.929	1.175.974	2.078.656	56,6
1998	862.475	344.053	1.206.528	2.592.506	46,5
1999	859.000	339.332	1.198.332	2.389.530	50,2
2000	803.947	318.259	1.122.206	2.399.795	46,8
2001	980.538	327.025	1.307.563	2.577.537	50,7
2002	935.787	381.240	1.317.027	2.415.313	54,5
2003	959.833	322.402	1.282.235	2.200.308	58,3
<b>2003/1995 %</b>	<b>2,8</b>	<b>15,6</b>	<b>5,7</b>	<b>52,4</b>	

FONTE DOS DADOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

Examinando as receitas das duas transferências na Tabela 19, observa-se que elas mostram um acréscimo de 5,74% em relação ao ano-base, passando de R\$ 1,21 bilhão para R\$ 1,28 bilhão em 2003; representaram, em média, 84,0% das transferências totais em 1995 e 58,3% em 2003, mostrando perda de participação no decorrer do período. Em relação ao conjunto dos municípios do RS em 2003, as transferências totais da RMPA totalizaram 39,4% da receita total; em termos *per capita*, a Região apresentou receita de R\$ 642,00, enquanto a totalidade do RS atingiu R\$ 980,00.

No que se refere à transferência do ICMS, esta apresentou crescimento de 2,8% no período, mostrando a mesma tendência entre os anos de ponta. O maior acréscimo aconteceu em 2001, quando se observou aumento de 5,0% em relação ao ano-base. No *ranking* definido pelas taxas de crescimento das transferências para a RMPA no ano de 2003, a média dos Municípios foi de 7,2%, superada, em muito, por Viamão, Charqueadas, Cachoeirinha e Alvorada; já bem abaixo desse percentual ficaram os municípios de Novo Hamburgo, Estância Velha, São Leopoldo e Parobé (Tabela 20).

Tabela 20

Taxa de crescimento das transferências do ICMS de municípios selecionados da RMPA – 1995-03

DISCRIMINAÇÃO	<u>2003</u> 1995	$\Delta\%$ RANKING
Viamão	61,3	1
Charqueadas	43,5	2
Cachoeirinha	40,7	3
Alvorada	36,0	4
Taxa média dos municípios <sup>(1)</sup>	7,2	-
Novo Hamburgo	-15,4	27
Estância Velha	-24,0	28
São Leopoldo	-25,4	29
Parobé	-25,6	30

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: (1) Média geométrica do total dos municípios da RMPA.

(2) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

(3) Araricá foi emancipada após 1995.

Por outro lado, examinando as transferências do ICMS *per capita* em 2003, verifica-se que o Município de Triunfo apresentou o maior valor por habitante, com R\$ 2.610,00, sendo superior em 8,4 pontos percentuais à receita da RMPA, devido, principalmente, ao seu VAF, com peso de 75%; a localidade com menor valor por habitante foi Alvorada, com R\$ 45,00 (Tabela 17). O ICMS *per capita* na Região representou 35,9% dos recursos das transferências.

Outra fonte de receitas dos municípios, constituída pela cota-parte do FPM, aumentou o seu montante em 15,6% no período 1995-03, passando de R\$ 278,88 milhões para R\$ 322,40 milhões, embora o último não represente o melhor resultado da série; em 2002, os recursos superaram em 18,3% o valor de 2003 (Tabela 19).

No *ranking* definido pela taxa de crescimento das transferências do FPM na Região Metropolitana de Porto Alegre entre 1995 e 2003, apresentado na Tabela 21, estão os quatro municípios que superaram a média dos demais: Nova Santa Rita, Triunfo, Alvorada e Capela de Santana; abaixo da média ficaram Viamão, Gravataí, Novo Hamburgo e São Jerônimo.

Tabela 21

Taxa de crescimento das transferências do FPM de municípios selecionados da RMPA – 1995-03

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>2003 1995</b>	<b>Δ% Ranking</b>
Nova Santa Rita	116,4	1
Triunfo	96,5	2
Alvorada	66,9	3
Capela de Santana	47,6	4
Taxa média dos municípios <sup>(1)</sup>	20,9	-
Viamão	4,6	27
Gravataí	4,5	28
Novo Hamburgo	0,2	29
São Jerônimo	-9,6	30

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA:

- (1) Média geométrica do total dos municípios da RMPA.
- (2) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05
- (3) Araricá foi emancipada após 1995.

## 2.2 A análise das despesas dos municípios da RMPA

Neste item, examinam-se os aspectos mais importantes da despesa dos municípios da RMPA no período 1995-03, destacando seus principais componentes.

No período analisado, os municípios da Região tiveram acréscimo de 27,0% em suas despesas, que passaram de R\$ 2,43 bilhões para R\$ 3,20 bilhões. A Tabela 22 mostra que os maiores gastos com pessoal e investimentos aconteceram de 1998 a 2002, quando ficaram em torno de R\$ 3,50 milhões.

Tabela 22

Despesas com pessoal, investimentos e total da RMPA – 1995-03 (R\$1.000)

<b>ANOS</b>	<b>DESPESA PESSOAL</b>	<b>COM DESPESA INVESTIMENTO</b>	<b>COM DESPESA TOTAL</b>
1995	1.084.569	275.106	2.428.149
1996	1.225.751	263.665	2.779.943
1997	1.228.017	140.855	3.148.240
1998	1.271.919	258.438	3.523.919
1999	1.299.881	257.679	3.463.640
2000	1.316.109	285.532	3.453.665
2001	1.350.002	255.293	3.457.809
2002	1.695.606	316.028	3.479.718
2003	1.490.934	313.396	3.084.965
<b>2003/1995 %</b>	<b>37,0</b>	<b>14,0</b>	<b>27,0</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

Na Tabela 23 – *ranking* da taxa de crescimento da despesa total –, observa-se que Viamão, Canoas, Glorinha e Nova Hartz mostram suas taxas de crescimento acima da média apresentada, de 31,9%; outros municípios, como Portão, São Jerônimo, Esteio e São Leopoldo, reduziram gastos na relação 2003/1995.

Tabela 23

Taxa de crescimento da despesa total de municípios selecionados da RMPA – 1995-03

DISCRIMINAÇÃO	2003	Δ%	RANKING
	1995		
Viamão	95,5	1	
Canoas	79,6	2	
Glorinha	76,1	3	
Nova Hartz	69,3	4	
Taxa média dos municípios <sup>(1)</sup>	31,9	-	
Portão	0,0	27	
São Jerônimo	-0,1	28	
Esteio	-0,1	29	
São Leopoldo	-0,1	30	

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05

(1) Média geométrica do total dos municípios da RMPA.

O indicador da despesa total *per capita*, na Tabela 24, mostra que a da RMPA foi de R\$ 811,00 em 2003, enquanto a do conjunto dos municípios do RS atingiu R\$ 1.142,00, valor superado, em muito, por Triunfo, com R\$ 3.583,00.

Tabela 24

Despesa total, com pessoal e investimentos da RMPA *per capita* - 2003

(R\$)

DISCRIMINAÇÃO	DESPESA TOTAL	DESPESA PESSOAL	COM DESPESA INVESTIMENTO	COM
Alvorada	355	178	27	
Araricá	856	431	81	
Arroio dos Ratos	665	341	55	
Cachoeirinha	619	348	41	
Campo Bom	1028	454	261	
Canoas	1202	509	217	
Capela de Santana	497	235	50	
Charqueadas	782	395	56	
Dois Irmãos	828	353	192	
Eldorado do Sul	965	488	124	
Estância Velha	838	421	66	
Esteio	681	360	82	
Glorinha	1061	466	248	
Gravataí	522	250	54	
Guaíba	560	320	50	
Ivoti	948	454	86	
Montenegro	775	333	113	
Nova Hartz	703	344	86	
Nova Santa Rita	798	472	45	
Novo Hamburgo	775	381	118	

Parobé	615	350	42
Portão	780	394	60
Porto Alegre	939	451	54
Santo Antônio da Patrulha	667	317	34
São Jerônimo	563	300	24
São Leopoldo	565	294	89
Sapiranga	669	330	115
Sapucaia do Sul	658	352	120
Taquara	561	282	45
Triunfo	3583	1554	204
Viamão	387	197	39
<b>RMPA</b>	<b>811</b>	<b>398</b>	<b>93</b>
<b>RS</b>	<b>1142</b>	<b>467</b>	<b>132</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

As despesas mais expressivas nos municípios da RMPA foram as com pessoal, representando, em média, 42,0% do total dos gastos; os dispêndios com investimentos foram pouco significativos, atingindo apenas 8,0%. As primeiras apresentaram acréscimos em todos os anos da série, passando de R\$ 1,08 bilhão em 1995 para R\$ 1,49 bilhão em 2003; já os com investimentos passaram de R\$ 275,1 milhões para R\$ 313,4 milhões.

Tabela 25

Taxa de crescimento da despesa com pessoal de municípios selecionados da RMPA – 1995-03

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>2003 1995</b>	<b>Δ% RANKING</b>
Glorinha	91,8	1
Sapucaia do Sul	81,6	2
Eldorado do Sul	68,9	3
Canoas	67,9	4
Taxa média dos municípios <sup>(1)</sup>	31,9	-
São Jerônimo	6,7	27
Campo Bom	4,5	28
Novo Hamburgo	-7,1	29
Triunfo	-17,2	30

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA:

(1) Média geométrica do total dos municípios da RMPA.

(2) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

No *ranking* da taxa de crescimento das despesas com pessoal, cuja média foi 31,9%, os municípios com maior crescimento na despesa foram Glorinha, Sapucaia do Sul, Eldorado do Sul e Canoas; já Triunfo e Novo Hamburgo conseguiram, no mesmo período, reduzi-la a níveis inferiores aos do primeiro ano da série.

Em se tratando de taxas de crescimento com investimentos entre 1995 e 2003, poucos municípios tiveram acréscimos significativos. Entre eles estão Sapucaia do Sul (761%), Canoas

(250%) e Viamão (245%). A grande maioria não efetuou esses gastos no período, uma vez que a taxa média de crescimento para o total dos municípios situou-se em 9,9% (Tabela 26). Em termos de investimento *per capita*, a Região apresentou o valor de R\$ 93,00 por habitante, enquanto, do conjunto dos municípios do RS, este foi de R\$ 132,00 em 2003 (Tabela 24).

Tabela 26

Taxa de crescimento da despesa com investimento de municípios selecionados da RMPA – 1995-03

DISCRIMINAÇÃO	2003 1995	Δ% RANKING
Sapucaia do Sul	761	1
Canoas	250,1	2
Viamão	244,8	3
Sapiranga	175,8	4
Taxa média dos municípios <sup>(1)</sup>	9,9	-
Portão	-60,9	27
Triunfo	-61,9	28
Santo Antônio da Patrulha	-74,0	29
Charqueadas	-76,3	30

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA:

(1) Média geométrica do total dos municípios da RMPA.

(2) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05

### 3 OS GASTOS SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS DO RS

#### 3.1 A legislação e os avanços no processo de Descentralização, nas áreas sociais

Neste item, procura-se mapear o processo de descentralização nas áreas sociais que apresentaram maiores avanços, como é o caso da **saúde**, da **educação** e da **assistência social**, que, ao longo do período em análise, sofreram mudanças na legislação.

No processo de descentralização iniciado desde a Constituição de 1988, a área da **saúde** foi a que, inicialmente, mais avançou com a efetiva construção de uma política nacional.

O principal instrumento para esse avanço foi a Norma Operacional Básica (NOB01/93), que preconizava a possibilidade de ingresso dos municípios no sistema descentralizado através de três modalidades (incipiente, parcial ou semiplena), os quais seriam classificados de acordo com as condições financeiras, materiais e de recursos humanos de cada um.

Somente no ano de 1998, houve alteração significativa, com a implantação da NOB-SUS/96, que criou apenas duas modalidades de gestão para a área da saúde: a gestão Plena de Assistência Básica (PAB) e a gestão Plena do Sistema de Saúde. No primeiro modelo, os municípios são responsáveis apenas por ações e serviços essenciais e recebem um piso de atenção básica fixo, que é repassado automaticamente. Ao aderirem aos programas com incentivos do Governo Federal, os municípios recebem um valor adicional denominado PAB variável. No caso da gestão Plena do Sistema de Saúde, os municípios são responsáveis pela gestão total da saúde, recebendo os recursos diretamente das outras esferas de Governo.

No ano 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29 (EC29) (Brasil, 2000<sup>a</sup>), que estabeleceu os percentuais mínimos de recursos que os três níveis de governo deveriam aplicar na área da saúde, para garantir fontes de financiamento para o setor. Essa emenda determinou que à União caberia aplicar na área, no ano 2000, 5% a mais do que o montante empenhado para ações e serviços de saúde em 1999. Para os anos de 2001 a 2004, deveria ser aplicado, sobre o valor do ano anterior, a correção pela variação nominal de Produto Interno Bruto.

Quanto aos estados, os recursos dirigidos à saúde deveriam atingir, até 2004, 12% do produto da arrecadação total, descontando as transferências aos municípios. Para estes últimos e para o Distrito Federal, a aplicação nessa área deveria alcançar 15% do produto da arrecadação de impostos (B. Pol. Soc., 2002).

Na área da **educação**, o processo de descentralização avançou mais devagar do que o de saúde. Na Constituição de 1988, ficou estabelecido que a União vincularia 18% de suas receitas tributárias, e os estados e os municípios 25% dessa receita para gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Mas ela não deixava claras as responsabilidades de cada nível de governo, além de não terem sido criadas formas de assegurar a aplicação dos recursos para essa área. No entanto, depois de sete anos, através da Emenda Constitucional nº 14 (Brasil), foram estabelecidas as atribuições de cada esfera de governo: os municípios deveriam atuar, com prioridade, no ensino fundamental e na educação infantil; os estados e o Distrito Federal, com prioridade, nos ensinos fundamental e médio; e a União ficaria com a responsabilidade do ensino superior.

Em relação ao financiamento do ensino, essa emenda instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implantado no dia 1º de janeiro de 1998, estabelecendo que, dos 25% das receitas de tributos destinadas à educação pelos estados e os municípios, cerca de 15% seriam reservados ao ensino fundamental. Afora isso foram introduzidos novos critérios de distribuição desses recursos, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Dando continuidade às mudanças na área da educação, no dia 6.12.06 foi aprovado, pela Câmara Federal, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico (Fundeb), que tem como objetivo injetar recursos em toda a educação básica pública (até o terceiro ano do ensino médio), principalmente nas regiões mais pobres.<sup>5</sup> O Fundeb substituiu o Fundef, que atendia apenas ao ensino fundamental (da primeira à oitava série) e deixava de fora a educação infantil e a média. Com o objetivo de atender às áreas mais carentes do Brasil, em cada unidade da Federação será feito um fundo único, com 20% das arrecadações do Governo Estadual e de cada um de seus municípios.

Dando continuidade às diretrizes preconizadas na Constituição de 1988, na área da **assistência social**, no ano de 1993, foi instituída a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), introduzindo mudanças importantes para a descentralização da política nessa área, como a criação de conselhos nos níveis federal, estadual e municipal, comissões intergestoras bipartites e tripartites,

---

<sup>5</sup> O Fundeb, através da Medida Provisória nº 339 (Brasil, 2006), entrou em vigor em 2007.

além dos fundos de assistência social, através dos quais são realizados os repasses de recursos do Governo Federal para as demais esferas de governo.

Foram estabelecidas Normas Operacionais Básicas, com o intuito de operacionalizar diretrizes e princípios contidos na LOAS. Para a operacionalização do sistema de gestão descentralizado e participativo, a NOB/2 estabeleceu uma divisão de competências entre os três níveis de governo. O modelo preconizado delegava ao Governo Federal a prerrogativa de coordenar a política nacionalmente, fixando, de forma participativa, suas diretrizes gerais e supervisionando sua implementação. O Governo Estadual seria o responsável pela elaboração e pela execução de programas e projetos regionais e apoiaria os municípios na implementação da política,

No que se refere às atividades assistenciais, ocorreu uma unificação dos programas de transferência de renda, com o objetivo de evitar superposição de ações e proporcionar maior racionalidade às ações do Governo (B. Pol. Soc. 2003). Nesse sentido, foi criado o Programa Bolsa-Família (Brasil, 2004), que unificou os diferentes programas de transferência de renda de responsabilidade do Governo Federal (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás) e se constitui num dos principais instrumentos do Programa Fome Zero.<sup>6</sup> O Bolsa-Família é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 120,00 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos, tais como saúde, alimentação, educação e assistência social.

No ano de 2004, complementando as mudanças na área da política de assistência social, depois de debates em diferentes fóruns, no mês de outubro, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Brasil, 2004) aprovou a Política Nacional de Assistência Social, com um novo modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para as três esferas de governo, com o objetivo de consolidar o sistema participativo e descentralizado nessa área. Nesse mesmo ano, através da Portaria nº 736, (Brasil, 2006c), foi criado o SUAS-WEB, com acesso através da *internet*, para tornar mais ágeis as transferências regulares de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais e municipais, a partir do exercício de 2005. Assim, os municípios que se encontravam em gestão municipal e que estavam desenvolvendo projetos e programas co-financiados pelo Governo Federal ficaram capacitados a receber repasses automáticos do FNAS através desse sistema.

Ainda com base na PNAS/2004, foi elaborada a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005), aprovada pelo CNAS em julho de 2005 ((Brasil, 2006). O principal objetivo do SUAS é o acesso universal às ações de assistência social e a unificação de programas, projetos,

---

<sup>6</sup> O primeiro dos programas de transferência de renda foi lançado em maio de 2001 e denominou-se Bolsa-Escola, complementando a renda de famílias de baixa renda mediante a comprovação da presença na escola, de crianças e adolescentes. Este foi seguido pelo Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206 de 10/08/2001) com o objetivo de promover as condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a quase sete anos através da complementação da renda familiar para melhoria da alimentação, no montante de R\$ 15,00 por beneficiário até o limite de três por família. O Programa ficou sob a coordenação, avaliação e acompanhamento do Ministério da Saúde, enquanto a implantação e a operacionalização ficaram a cargo do município. Também foi criado o Auxílio Gás, que se constituía numa ajuda financeira direta para as famílias mais pobres, para compensar os efeitos da retirada de subsídios sobre o gás.



ações, benefícios e serviços de assistência social das três esferas de governo e de instituições privadas. Nesse modelo, os serviços, programas e projetos foram divididos em dois tipos de proteção social básica e as de proteção social especial, com o foco na família. O primeiro refere-se à área de atuação para crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e cidadãos em situação de vulnerabilidade. O segundo atende às pessoas com vínculos familiares ou sociais rompidos, como populações de rua, crianças vítimas de abuso ou exploração sexual e crianças envolvidas em trabalho precoce (BRASIL, NOB-SUAS, 2005). A intenção com as novas deliberações é avançar no processo de descentralização político-administrativa, fazendo valer, efetivamente, as determinações contidas na Constituição de 1988 e na LOAS.

### **3.2 Os gastos sociais dos municípios do RS**

Examinam-se, nesta seção, os gastos sociais do período 1995-03, realizados pela Administração Direta do conjunto dos municípios gaúchos utilizando tanto recursos próprios quanto transferências da União e do Estado. São apresentados o montante e as taxas de crescimento das despesas sociais e sua participação no total das despesas, das receitas e do PIB, bem como o gasto social *per capita* e por classes de tamanho. Finalmente, analisa-se o gasto social, desagregando-o por funções sociais.

A partir das mudanças legais que promoveram uma “limpeza” nos gastos sociais, conforme descrito nas notas metodológicas, muitas despesas anteriormente classificadas como “sociais” passaram a ser enquadradas em outros grupos de despesas, restando apenas aquelas pertencentes às áreas sociais. Tal procedimento, com certeza, é responsável por parte da redução no volume do gasto social, a partir de 2002. Contudo, no âmbito deste trabalho, não foi possível dimensionar o quanto dessa redução poderia ser atribuída à mudança de registros. Deve-se, assim, ter cuidado, ao afirmar que houve redução das despesas sociais, uma vez que esta pode ser apenas decorrente das modificações realizadas nos procedimentos contábeis. Tendo em vista essa limitação, o presente estudo considera homogêneo o período 1995-01, pois permite comparações, e cercar-se-á de alguma cautela em relação aos anos 2002 e 2003, em decorrência de mudanças de metodologia na coleta das informações.

Os gastos sociais municipais no RS apresentaram, de 1995 a 2001, um crescimento contínuo, passando de R\$ 3,93 bilhões para R\$ 6,11 bilhões em 2001, representando um incremento de 56% nesse período. Ademais, constatou-se que, em 1996 e em 1998, houve importante elevação da taxa de crescimento do gasto social com relação ao ano anterior (Tabela 27). Em 1996, registrou-se incremento de 15,3%, em relação a 1995, decorrente, por um lado, do Plano Real, quando ocorreu aceleração do crescimento econômico, com ampliação do consumo e aumento da renda e, de outro, 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 em relação a 1997 foi de 23,9%, devido, principalmente, ao início do repasse de recursos aos municípios para aplicação no ensino fundamental, através do Fundef, além do aprofundamento do processo de municipalização da saúde. Entretanto, de 2001 para 2002, o volume do gasto diminuiu 3,7% (caindo para R\$ 5,88 bilhões), e, em

2003, a redução foi ainda maior, de 8,6% (alcançando apenas R\$ 5,37 bilhões). Assim, os gastos sociais realizados em 2003 foram apenas 37% superiores aos gastos de 1995 (Tabela 27).

Tabela 27

Gasto social municipal e evolução no período, RS – 1995-03

ANOS	VALORES CORRENTES	VALORES CONSTANTES	EVOLUÇÃO (1995=100)	Taxa de Crescimento Anual
	R\$ 1.000	R\$ 1.000		
1995	1.401.080	3.926.174	100	-
1996	1.795.275	4.528.380	115	15,3
1997	2.086.070	4.876.081	124	7,7
1998	2.685.842	6.043.108	154	23,9
1999	2.935.319	5.932.870	151	-1,8
2000	3.390.766	6.023.849	153	1,5
2001	3.795.704	6.110.146	156	1,4
2002	4.147.403	5.881.967	150	-3,7
2003	4.654.109	5.375.188	137	-8,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./2005.

É importante verificar também a proporção representada pelos gastos sociais nas despesas totais dos municípios, tendo em vista obter a dimensão ocupada pelas políticas sociais no âmbito das prioridades governamentais. Para a obtenção desses valores, realizou-se, primeiramente, o cálculo do percentual das despesas sociais no gasto total de cada município. A seguir, calculou-se a média dos gastos municipais em cada classe de tamanho (por número de habitantes) e no total do Estado, obtendo-se, portanto, a participação média dos dispêndios sociais nas despesas totais. Essa participação apresentou um comportamento ascendente de 1995 até 2001, passando de 45,1% em 1995 para 56% em 2001. Em 2002, caiu para 53,1% e, em 2003, teve um pequeno aumento na representatividade, atingindo 55,1% do total (Tabela 28).

Tabela 28

Participação percentual média das despesas sociais nas despesas totais e nas receitas totais municipais do RS – 1995-03

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Despesas sociais/ Despesas totais	45,1	49,0	48,5	53,7	54,3	55,6	56,0	53,1	55,1
Despesas sociais/ Receitas totais	47,8	52,3	48,7	53,1	54,4	54,9	51,6	50,2	53,2

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: (1) Foram calculadas as médias de cada classe de tamanho e do RS.

Com relação à participação relativa das despesas sociais nas receitas, verificou-se que elas passaram de 47,8% em 1995 para 54,9% em 2000 (quando atingiram seu pico), oscilando, nos anos seguintes, até alcançarem 53,2% em 2003. Isso significou que os municípios do RS passaram a depender mais de sua receita com o gasto social (Tabela 28).

Comparando a evolução, no período 1995-03 (considerando como ano-base o ano de 1995), das despesas sociais com a das receitas (totais e de transferências) e a das despesas totais, verifica-se que as primeiras apresentaram, em todos os anos, um crescimento superior ao das demais variáveis.

Em 2003, a despesa social cresceu 37% em relação a 1995, índice levemente superior ao das receitas totais e ao das transferências. Entretanto as despesas totais subiram num ritmo menor – 20% (Tabela 29). Esse diferencial se reflete no crescimento da participação média da despesa social no total do conjunto dos municípios; a primeira passou de 45,1% em 1995 para 55,1%, em 2003, ou seja, mesmo com as alterações ocorridas na classificação das despesas sociais, nos dois últimos anos – 2002 e 2003 –, com redução desses gastos, sua participação nos dispêndios totais ainda foi maior do que no início da série em análise – 1995.

Tabela 29

Índice da evolução da receita total, da receita de transferências, da despesa total e despesa social municipal no RS – 1995-03

ANO	RECEITA TOTAL	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS	DESPESA TOTAL	DESPESA SOCIAL
1995	100	100	100	100
1996	109	111	110	115
1997	115	118	112	124
1998	143	155	134	154
1999	137	144	130	151
2000	138	145	129	153
2001	145	155	129	156
2002	145	149	131	150
2003	134	136	120	137

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os dados têm como base 1995 = 100.

A proporção das despesas sociais nas despesas totais variou de acordo com a classe de tamanho do município. Em média, os menores despendem proporcionalmente menos com as despesas sociais, havendo um crescimento simultâneo destas, considerando-se o aumento no número de habitantes. Assim, em 2003, por exemplo, enquanto os menores municípios despendiam, em média, 52,4% das despesas totais nas áreas sociais, nos municípios com mais de 100.000 habitantes essa despesa representou 68,2% (Tabela 30). Em Porto Alegre, os gastos sociais atingiram 73,3% da despesa total em 2003.

Tabela 30

Participação percentual média das despesas sociais nas despesas totais municipais, por classes de tamanho, no RS – 1995-03

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	41,7	46,2	45,5	51,4	51,8	53,0	53,3	49,9	52,4
De 10.001 a 50.000 hab	42,2	51,7	52,0	56,4	57,3	58,8	59,9	57,3	58,9
De 50.001 a 100.000 hab	55,9	58,8	59,7	60,9	62,5	64,1	65,8	65,1	65,4
Mais de 100.000 hab	59,4	59,1	61,7	64,0	65,1	67,4	69,2	68,5	68,2
<b>MÉDIA RS</b>	<b>45,1</b>	<b>49,0</b>	<b>48,5</b>	<b>53,7</b>	<b>54,3</b>	<b>55,6</b>	<b>56,0</b>	<b>53,1</b>	<b>55,1</b>

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: (1)Foram calculadas as médias de cada classe de tamanho e do RS.

Verificou-se, também, concentração dos gastos sociais no Município de Porto Alegre. Assim, no ano de 2003, por exemplo, ele representava 17,8% de todo o dispêndio social realizado em nível municipal. Entretanto sua população equivalia apenas 13,2% da do Estado, e a despesa total, a 15,5% em relação à municipal. Isso decorre do fato de a Capital ser um centro de referência em Saúde, concentrando equipamentos e serviços (Tabela 31).

Tabela 31

Participação percentual da despesa total, da despesa social e da população, por classes de tamanho, no RS – 2003

CLASSES DE TAMANHO	DESPESA TOTAL	DESPESA SOCIAL	POPULAÇÃO
Até 10.000 hab	19,8	16,3	13,9
De 10.001 a 50.000 hab	23,9	22,4	24,3
De 50.001 a 100.000 hab	13,2	13,7	16,2
Mais de 100.000 hab	43,1	47,5	45,6
Porto Alegre	15,5	17,8	13,2
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.  
Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

A despesa social *per capita* média do conjunto dos municípios cresceu 42% no ano de 2003, em relação a 1995, revelando que, ao se relacionar o gasto social com a população, o incremento é superior ao observado anteriormente (já que, em termos absolutos, o gasto social cresceu 37%). Assim, a despesa social *per capita* passou de R\$ 432,00 em 1995 para R\$ 613,00, em 2003. Entretanto esse valor já havia sido bastante superior, atingido R\$ 650,00 em 1998 (Tabela 32). Importa destacar ainda que o acréscimo da despesa social *per capita* foi superior também ao incremento da despesa total *per capita* (15%) e da receita total *per capita* (26%).

Tabela 32

Despesa social municipal *per capita* média, por classes de tamanho, no RS -- 1995-03 (R\$)

CLASSES DE TAMANHO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Até 10.000 hab	475	581	506	724	677	705	698	682	684
De 10.001 a 50.000 hab	360	407	393	525	518	492	510	492	473
De 50.001 a 100.000 hab	376	396	372	460	469	478	455	464	433
Mais de 100.000 hab	362	395	398	490	488	499	517	493	462
<b>RS</b>	<b>432</b>	<b>513</b>	<b>466</b>	<b>650</b>	<b>618</b>	<b>630</b>	<b>636</b>	<b>620</b>	<b>613</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fevereiro de 2005.

(2) Foram calculadas as médias de cada classe de tamanho e do RS.

Observa-se que, nos municípios com até 10.000 habitantes houve um maior crescimento do gasto social *per capita* no período (44%), e os municípios com população entre 50.001 e 100.000 habitantes tiveram um incremento de apenas 15% entre 1995 e 2003. Os municípios com menos de 10.000 habitantes têm, em média, a menor participação percentual do gasto social na despesa total. Entretanto são eles que apresentam a maior despesa social *per capita* média.

Com relação às funções sociais, verifica-se que as principais para o conjunto dos municípios do RS são Educação e Cultura e Saúde e Saneamento, as quais, somadas, atingiram R\$ 4,79 bilhões, representando 53,1% da despesa total municipal em 2001 e 78,3% dos dispêndios nas funções sociais (Tabela 33).<sup>7</sup> Já em 2003, último ano da série, essas duas funções<sup>8</sup> representavam, juntas, 49,8% da despesa total e 78,1% das funções sociais (Tabela 34).

Tabela 33

Despesas sociais municipais, por função, no RS – 1995-01 (R\$ 1.000)

FUNÇÕES	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Defesa Nacional e Segurança Pública	10.705	16.464	11.846	13.124	14.554	12.760	14.352
Educação e Cultura	1.697.624	1.925.017	1.872.534	2.626.404	2.642.055	2.606.726	2.623.088
Habitação e Urbanismo	664.476	693.043	586.625	672.844	679.651	722.574	599.554
Saúde e Saneamento	787.062	1.073.947	1.516.427	1.781.259	1.736.610	1.878.887	2.165.583
Trabalho	47.481	43.175	64.605	60.854	49.778	45.255	44.321
Assistência e Previdência	718.826	776.735	824.044	888.624	810.222	757.648	663.248
<b>TOTAL DESPESAS SOCIAIS</b>	<b>DAS 3.926.174</b>	<b>4.528.381</b>	<b>4.876.081</b>	<b>6.043.109</b>	<b>5.932.870</b>	<b>6.023.850</b>	<b>6.110.147</b>

FONTE: Tribunal de contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>).

Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fev./05.

<sup>7</sup> Ressalte-se que não se trata da participação média dos municípios, mas do total gasto na função, em relação ao gasto total de âmbito municipal.

<sup>8</sup> Tendo em vista que, a partir de 2002, a classificação das funções sociais sofreu importantes modificações, elas serão analisadas em separado nesses dois anos.

Tabela 34

Despesas sociais municipais, por função, no RS – 2002-03  
R\$ 1.000

<b>FUNÇÕES</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Defesa Nacional	265	232
Segurança Pública	17.601	27.121
Assistência Social	201.973	171.178
Previdência Social	436.865	259.667
Saúde	1.992.711	1.728.992
Trabalho	28.828	26.344
Educação	2.293.852	2.291.906
Cultura	85.189	76.889
Direito e Cidadania	1.812	1.100
Urbanismo	634.136	639.555
Habitação	57.858	52.320
Saneamento	130.878	99.884
<b>TOTAL DAS DESPESAS SOCIAIS</b>	<b>5.881.968</b>	<b>5.375.188</b>

FONTE: Tribunal de contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fevereiro de 2005.

No período 1995-01, a função Educação e Cultura teve um incremento de 55%, ou seja, passou de R\$ 1,70 bilhão em 1995 para R\$ 2,62 bilhões em 2001, sendo que, como se viu, de 1997 para 1998 houve uma importante mudança de patamar, passando essa despesa de R\$ 1,87 bilhão para R\$ 2,63 bilhões, em função dos repasses do Fundef para os municípios. Observa-se que a participação dessa função na despesa total cresceu de 24,2% (1995) para 29,1% (2001).

Em decorrência desse aumento dos recursos para a área da educação em nível municipal, 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.

Em 2003, foram despendidos, na função Educação e na função Cultura, R\$ 2,37 bilhões, representando 28,1% da despesa total municipal.

No que se refere à função Saúde e Saneamento, houve uma ampliação de recursos extraordinária, da ordem de 175% de 1995 para 2001, o que correspondeu a passar de R\$ 787 milhões em 1995 para R\$ 2,17 bilhões em 2001, decorrência do processo de municipalização em curso no País. Expressando de outra forma, enquanto em 1995, ela representava apenas 11,2% da despesa total municipal, em 2001, sua participação mais que dobrou, alcançando 24%.

Todavia os gastos anuais nessa função registraram um crescimento errático. As taxas de crescimento foram surpreendentes nos dois primeiros anos da série: 36,5% em 1996 e 41,2% em 1997. Em 1998, houve uma desaceleração dessa taxa, 17,5% em relação ao ano anterior, e, em 1999 ocorreu uma queda de 2,5%, seguida por crescimento de 8,2% em 2000, e, em 15,3% 2001.

Já em 2003, a função Saúde e a função Saneamento somaram R\$ 1,83 bilhão, o que representou 21,7% da despesa total municipal.

Quanto à função Assistência e Previdência, representou, em 2001, 7,3% da despesa total e vem sofrendo queda, tanto em valores relativos quanto em valores absolutos, desde 1995. Nesse

mesmo ano, foram gastos R\$ 718 milhões nessa função, e, em 2001, esse valor caiu para R\$ 663 milhões. Em 2003, a função Assistência social e a função Previdência social somaram 5,1% da despesa total, alcançando apenas R\$ 431 milhões. Essa queda refletiu as alterações, ocorridas principalmente na função Assistência social onde vários programas que antes a compunham foram excluídos, uma vez que não se caracterizavam como gastos efetivamente em Assistência social. Também na função Previdência, foram deduzidos gastos realocados em outra rubrica, reduzindo o seu montante.

### 3.3 Os gastos sociais na RMPA

Nesta seção, são analisadas as despesas, na área social, na Região Metropolitana de Porto Alegre, de 1995 a 2003, abordando, mais especificamente, os gastos com saúde, educação e assistência.

Os gastos ocorridos nas áreas sociais, nos municípios da RMPA, atingiram, em 1995, o montante de R\$ 1,59 bilhão e, no ano de 2003, subiram para R\$ 2,16 bilhões, mostrando um acréscimo de 35% no período, embora este último ano não tenha sido o melhor da série. Em 2000 e 2002, esses dispêndios atingiram R\$ 2,6 bilhões e R\$ 2,7 bilhões, representando, em média, 43,7% do total do gasto realizado no RS, nesses dois anos, conforme informações elaboradas a partir dos dados brutos do TCE (2006), cujos valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fevereiro de 2005.

Tabela 35

Índice da evolução dos gastos sociais nos municípios da RMPA – 1995-03

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Alvorada	100	109	108	141	149	168	...	180	183
Araricá	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arroio dos Ratos	100	127	99	137	183	188	186	225	226
Cachoeirinha	100	113	113	164	190	188	182	204	194
Campo Bom	100	88	81	120	125	147	133	118	139
Canoas	100	117	108	125	108	116	114	135	173
Capela de Santana	100	113	131	206	216	210	190	230	202
Charqueadas	100	93	92	120	129	166	159	149	139
Dois Irmãos	100	130	102	134	124	137	146	168	167
Eldorado do Sul	100	102	96	151	155	191	187	170	172
Estância Velha	100	114	101	138	122	128	116	8	166
Esteio	100	72	68	84	97	108	102	100	85
Glorinha	100	94	94	110	185	165	217	205	166
Gravataí	100	117	123	158	195	218	199	185	172
Guaíba	100	99	91	122	128	145	163	195	166
Ivoti	100	240	234	338	346	382	443	446	439
Montenegro	100	100	113	130	132	135	122	132	138
Nova Hartz	100	150	170	237	315	264	265	266	253
Nova Santa Rita	100	90	86	138	135	173	155	172	174
Novo Hamburgo	100	108	114	133	136	125	134	125	122
Parobé	100	140	160	208	283	293	272	263	248
Portão	100	63	75	95	100	100	90	97	85
Porto Alegre	100	126	181	193	182	186	193	161	113
Santo Antônio da Patrulha	100	105	95	130	131	121	125	143	155

São Jerônimo	100	109	115	132	145	190	177	192	153
São Leopoldo	100	125	104	118	129	123	132	137	127
Sapiranga	100	91	84	117	142	172	109	144	158
Sapucaia do Sul	100	116	110	163	172	168	190	255	247
Taquara	100	109	97	135	160	125	135	235	206
Triunfo	100	100	101	108	115	-	128	180	173
Viamão	100	140	118	206	240	256	271	285	290
<b>RMPA</b>	<b>100</b>	<b>118</b>	<b>145</b>	<b>164</b>	<b>162</b>	<b>165</b>	<b>167</b>	<b>158</b>	<b>135</b>
<b>RS</b>	<b>100</b>	<b>115</b>	<b>124</b>	<b>154</b>	<b>151</b>	<b>153</b>	<b>156</b>	<b>150</b>	<b>137</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os dados têm como base 1995 = 100.

(2) Não há informações para Araricá em 1995, Triunfo em 2000 e Alvorada em 2001.

No que se refere à participação dessas despesas no total dos dispêndios da RMPA, constatou-se que o percentual aumentou, passando de 51,4% em 1995 para 65,5% em 2003. Observa-se que o ritmo de crescimento do gasto na área social (34%) foi maior do que o da despesa total, que obteve um acréscimo de 27% no período. Dentre os municípios com maior representatividade do gasto social na despesa total, no ano de 2003, destacaram-se Sapiranga (79,6%), São Leopoldo (78,9%) e Ivoti (77,1%); o que apresentou a menor participação nessa relação foi Glorinha com 39,3% (Tabela 36).

De outro lado, considerando a participação das despesas sociais na receita total, observou-se que a mesma é mais expressiva para a RMPA. Enquanto a despesa social do conjunto dos municípios do RS representou 47,8% da receita total em 1995, para a RMPA, esses dispêndios responderam por 55,1% no mesmo ano. No final da série (2003), as mesmas subiram para 53,2% e 61,6% respectivamente. Esses percentuais refletem que houve maior utilização de recursos na área social da Região Metropolitana de Porto Alegre, em comparação ao da totalidade dos municípios do RS. Os gastos sociais dessa região apresentaram um acréscimo superior ao registrado pela receita no mesmo intervalo de tempo. Também os dispêndios realizados na RMPA com a área social, em média, são maiores do que os efetuados no conjunto dos municípios do RS. Essa performance foi decorrente do bom desempenho dos Municípios de Porto Alegre, de Esteio e de Sapiranga, que corresponderam, em média, a 81,7 %, 77,2% e 71,1% do dispêndio total no período em análise (Tabela 36).

No que se refere à despesa social *per capita* média dos municípios da RMPA, esta passou de R\$ 393,00 em 1995 para R\$ 531,00 em 2003; porém alguns municípios superaram em muito esse valor, como é o caso, dentre outros, dos municípios de Triunfo, com R\$ 2.222,00, Canoas, com R\$ 793,00, e Campo Bom, com R\$ 732,00. Entre os municípios com menores gastos sociais *per capita* da RMPA em 2003 estão Alvorada, Capela de Santana e Viamão, conforme informações elaboradas a partir dos dados brutos do TCE (2006).

Examinando-se os gastos sociais por funções realizados na RMPA, constata-se que foram nas funções Saúde e Educação que os dispêndios tiveram maior representatividade em relação ao total. Essas áreas corresponderam, em média, a 16,7% e 30,0 % respectivamente do total das despesas em 2003.



Tabela 36

Participação percentual da despesa social na despesa total dos municípios da RMPA – 1995-03

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Alvorada	59,7	48,6	59,0	54,6	56,3	55,8	...	67,3	66,9
Araricá	-	-	39,6	55,7	54,5	55,3	58,6	71,8	71,3
Arroio dos Ratos	33,2	38,1	36,5	42,3	54,7	57,8	55,6	72,6	74,5
Cachoeirinha	49,6	55,2	56,1	61,2	61,7	63,5	65,7	62,3	64,9
Campo Bom	62,5	56,8	51,3	63,3	63,0	63,7	66,7	61,2	70,3
Canoas	68,5	66,9	68,8	72,5	72,0	73,4	75,7	68,2	66,0
Capela de Santana	44,4	46,4	53,5	57,5	57,1	56,7	52,0	56,6	55,9
Charqueadas	46,5	47,3	51,3	57,7	60,3	59,9	62,2	61,9	61,8
Dois Irmãos	61,1	66,9	62,9	60,8	60,2	54,0	62,2	71,4	70,0
Eldorado do Sul	47,9	44,8	43,0	50,6	49,1	59,7	57,2	51,8	51,8
Estância Velha	56,6	59,9	57,6	64,0	59,2	55,4	59,0	3,5	73,2
Esteio	79,7	75,7	75,2	76,4	77,4	79,4	78,2	77,4	75,1
Glorinha	41,7	37,4	38,6	33,1	46,4	52,3	57,5	48,9	39,3
Gravataí	58,1	58,9	64,7	58,4	61,2	68,7	67,0	62,0	63,1
Guaíba	45,5	54,8	51,5	52,8	56,3	62,1	64,5	62,3	61,0
Ivoti	20,9	47,2	50,1	55,4	55,3	56,1	63,7	76,0	77,1
Montenegro	62,1	59,6	60,3	57,7	60,3	54,7	57,4	60,1	61,9
Nova Hartz	41,0	48,7	53,5	55,3	63,8	55,0	59,9	58,2	61,2
Nova Santa Rita	45,7	51,9	56,1	58,9	61,0	60,2	53,1	58,7	61,6
Novo Hamburgo	66,0	65,7	68,7	70,1	67,4	66,9	66,8	66,7	68,0
Parobé	31,1	36,5	47,8	46,7	53,7	55,4	53,9	59,3	62,0
Portão	63,1	50,8	55,0	58,4	56,3	56,4	54,1	56,2	53,3
Porto Alegre	75,8	79,2	84,5	85,4	85,9	85,7	86,4	79,2	73,3
Santo Antônio da Patrulha	48,9	56,6	52,7	61,4	60,3	61,1	61,1	64,3	67,4
São Jerônimo	31,8	34,4	35,1	36,2	40,0	47,2	48,0	49,6	51,1
São Leopoldo	53,5	56,0	60,4	63,6	69,9	73,7	77,4	78,4	78,9
Sapiranga	72,2	63,9	67,0	71,0	71,6	77,4	62,2	75,2	79,6
Sapucaia do Sul	48,0	52,4	47,7	54,0	58,3	59,4	61,9	71,2	72,5
Taquara	38,4	38,8	34,1	35,8	39,4	33,8	36,7	58,8	54,9
Triunfo	39,2	37,3	38,2	41,5	43,9	-	55,0	66,3	67,7
Viamão	49,9	50,6	51,3	62,5	65,0	68,7	71,6	73,1	74,0
<b>RMPA MÉDIA</b>	<b>51,4</b>	<b>52,9</b>	<b>53,9</b>	<b>57,3</b>	<b>59,4</b>	<b>61,0</b>	<b>61,7</b>	<b>62,9</b>	<b>65,5</b>

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA:( 1) Não há informações para Araricá em 1995 e 1996, Triunfo em 2000 e Alvorada em 2001. Portanto, as médias da RMPA nesses anos foi calculada sobre apenas 30 municípios.

Analisando-se especificamente os gastos na função Educação e Cultura da RMPA, percebe-se que, em média, os mesmos atingiram um crescimento de 60% em 2001, em comparação com o ano de 1995. O maior aumento, neste período, ocorreu no Município de Sapucaia do Sul (195%), enquanto o que registrou o menor crescimento nessa área foi Canoas (13%), conforme informações elaboradas à partir dos dados brutos do TCE (2006), cujos valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fevereiro de 2005.

No ano de 2001, considerando a função Educação em termos *per capita*, o município que registrou o maior gasto por habitante foi Triunfo, com R\$ 1.186,00, seguido por Ivoti, com R\$ 544,00; a

média apresentada pela Região atingiu o valor de R\$ 239,00, conforme informações elaboradas a partir dos dados brutos do TCE (2006). Já em 2003 essa média baixou para R\$ 251,20 (Tabela 37).

Tabela 37

Despesas sociais *per capita* por função, para os municípios da RMPA – 2003

DISCRIMINAÇÃO	(R\$)			
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	PREVIDÊNCIA SOCIAL	SAÚDE	EDUCAÇÃO
Alvorada	11,8	29,9	48,3	86,8
Araricá	26,9	0,0	144,7	285,9
Arroio dos Ratos	17,9	30,3	114,9	230,1
Cachoeirinha	18,7	17,0	103,7	195,5
Campo Bom	28,6	73,1	132,9	263,9
Canoas	13,9	102,2	194,4	253,3
Capela de Santana	4,1	5,6	106,8	141,1
Charqueadas	34,5	13,9	144,5	270,4
Dois Irmãos	18,4	26,5	129,8	246,2
Eldorado do Sul	14,0	0,0	138,4	314,6
Estância Velha	24,8	29,0	202,8	253,3
Esteio	15,4	46,7	69,8	257,6
Glorinha	16,7	0,0	126,4	263,8
Gravataí	17,8	0,0	76,7	180,6
Guaíba	10,6	16,0	85,2	173,3
Ivoti	20,5	5,5	144,7	320,1
Montenegro	18,9	31,3	115,2	175,8
Nova Hartz	5,8	3,8	143,1	218,3
Nova Santa Rita	7,1	42,3	130,4	270,7
Novo Hamburgo	29,3	0,0	81,7	226,4
Parobé	17,5	1,3	82,8	251,1
Portão	30,2	76,5	90,4	200,4
Porto Alegre	5,2	21,6	371,4	189,4
Santo Antônio da Patrulha	11,5	25,4	167,6	151,5
São Jerônimo	7,0	29,1	89,3	162,0
São Leopoldo	17,3	3,5	80,2	199,3
Sapiranga	12,3	1,4	104,9	253,5
Sapucaia do Sul	11,7	0,0	156,0	234,1
Taquara	5,3	33,8	86,3	165,3
Triunfo	118,5	156,1	437,7	1199,3
Viamão	8,3	19,8	46,8	153,3
<b>RMPA</b>	<b>19,4</b>	<b>27,1</b>	<b>133,8</b>	<b>251,2</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em: (<http://www.tce.rs.gov.br>). Acesso em: 24 ago.2006.

NOTA: (1) Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de fevereiro de 2005.

Já os dispêndios com Saúde e Saneamento apresentaram um crescimento de 233% em 2001, comparado com 1995. Destaca-se, nesses gastos, o Município de Porto Alegre, que registrou um crescimento de 350% nesse período e que teve a maior representatividade no total desses gastos, com média de 74,6%, conforme informações elaboradas a partir dos dados brutos do TCE (2006).

Em termos de gastos *per capita*, no período 1995-01, na área de Saúde e Saneamento, o município da RMPA que apresentou o valor mais elevado foi Porto Alegre, com R\$ 676,00 por habitante; a média dos valores *per capita* da Região foi de R\$ 312,00, conforme informações

elaboradas a partir dos dados brutos do TCE (2006). Já no ano de 2003, somente na área de Saúde foi despendido, em média, um montante inferior ao dos anos anteriores, R\$ 133,80 (Tabela 37).

Dentre os gastos sociais nos municípios da RMPA, os da função Assistência e Previdência foram os que apresentaram os valores menos significativos, chegando, em 2001, a um montante de R\$ 278,11 milhões, inferior ao do ano-base de 1995 (R\$ 336,87 milhões). Alguns municípios, porém, apresentaram crescimento nesses dispêndios, tendo registrado valores bem superiores aos do ano-base, como é o caso de Glorinha, com 323%, Triunfo, com 284%, e Dois Irmãos, com 252%, conforme informações elaboradas a partir dos dados brutos do TCE (2006). Em termos de despesa com Assistência e Previdência *per capita* média, a Região revelou um gasto por habitante de R\$ 74,00 no ano de 2001; alguns municípios, porém, conseguiram destacar-se, como é o caso de Triunfo, com R\$ 223,00, Canoas, com R\$ 146,00, e Araricá, com R\$ 138,00 conforme informações elaboradas a partir dos dados brutos do TCE (2006). Outros municípios, como Capela de Santana e Sapucaia do Sul, praticamente não efetuaram gastos nessas funções. No ano de 2003, as médias *per capita*, considerando separadamente as funções Assistência e Previdência, reduziram-se de maneira significativa para R\$ 19,40 e R\$ 27,10 respectivamente (Tabela 37).

#### **4. Considerações Finais**

A análise das receitas para o conjunto dos municípios do RS permite constatar a dependência dos mesmos, em relação às transferências dos outros níveis de governo. Estas se tornam significativas para aqueles com um contingente populacional menor, pois esses registraram percentuais pequenos de receitas próprias. Parece ocorrer maior dificuldade por parte desses municípios para gerarem recursos próprios, pois as arrecadações de seus principais tributos (ISS e IPTU) não possuem representatividade significativa no total das suas receitas. O contrário ocorre com os grandes municípios, que registraram arrecadação de tributos próprios mais expressiva do que os de menor porte, mas, em contrapartida, suas receitas com transferências apresentaram reduzida participação no total.

De outro lado, as despesas cresceram, no período, num ritmo menor do que o das receitas, o que proporcionou um aumento do superávit para o conjunto dos municípios do RS, bem como os gastos com pessoal representaram, para os municípios gaúchos, em todas as classes de tamanho, um percentual significativo com um aumento da participação desses dispêndios ao longo do período analisado. O oposto verificou-se nos gastos com investimentos, que registraram uma tendência de queda no mesmo período.

Na comparação entre as receitas dos municípios da RMPA e a do conjunto dos do RS, verifica-se que os primeiros apresentaram um crescimento mais significativo das receitas próprias, das totais e das transferências no período. Também no caso das despesas tanto a total como a de pessoal foram superiores para a RMPA em relação à soma dos municípios gaúchos.

No que se refere aos gastos sociais para o conjunto dos municípios do RS, constata-se que houve um crescimento nessa área maior do que os dispêndios totais, ou seja, estão despendendo um montante maior com o social, em vista da municipalização dos serviços de saúde (SUS) e da

educação (através do FUNDEF/FUNDEB). Ou seja, o aumento ocorreu, em grande medida, devido aos repasses do Estado e da União para as áreas sociais. Além disso, a participação das despesas sociais no total dos gastos variou de acordo com a classe de tamanho do município: os até 10.000 habitantes registraram uma participação menor, enquanto, nos municípios com mais de 100.000 habitantes, essas despesas tiveram um peso mais elevado.

Essa circunstância pode ser verificada também na Região Metropolitana de Porto Alegre, onde os gastos nas áreas sociais são mais volumosos, em vista do maior contingente populacional que utiliza o atendimento em educação, saúde e assistência dentre outras.

## REFERÊNCIAS

- BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS - acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n.4, fev. 2002.
- BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS - acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n.7, ago. 2003.
- BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS - acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n. 8, fev. 2004.
- BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS - acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n. 9, ago.2004.
- BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS - acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n. 10, fev.2005.
- BOVO, José Murari. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000.
- BRASIL. Decreto-lei nº 1881, de 27 de agosto de 1981. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 ago.1981.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 1996.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 set. 2000.
- BRASIL. Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out.1966.
- BRASIL. Lei nº 10836, de 09 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2004.
- BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 maio. 2000a.
- BRASIL. Lei complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 ago. 2003.
- BRASIL. Medida provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 2006.
- BRASIL. Medida provisória nº 2206, de 10 de agosto de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 ago. 2001.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/links.htm>. Acesso em: 15 dez. 2006<sup>a</sup>.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Aprovada a Política Nacional de Assistência Social**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 out. 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/institucional/conselhos1/novo-conselho-nacional-de-assistencia-social-cnas>. Acesso em: maio 2006b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. **Aprovada a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de jul. 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/institucional/conselhos1/novo-conselho-nacional-de-assistencia-social-cnas>. Acesso em: maio 2006d.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gabinete do Ministro. Portaria nº 736, de 15 dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/institucional/conselhos1/novo-conselho-nacional-de-assistencia-social-cnas>. Acesso em: maio 2006c.
- BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de abril de 1999. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de abr. 1999.
- RABELO, M. O desempenho das finanças e o perfil dos gastos sociais em Porto Alegre, nos anos 90. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.31. n.2, p.149-176, ago.2003.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde Núcleo de Informações em Saúde. **Estatísticas de Saúde – mortalidade 2004**. Porto Alegre, 2005.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 24 ago.2006.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br>. Acesso em: 02 ago.2006.
- RÜCKERT, Isabel Noemia Junges. **Os gastos e o financiamento da assistência social na administração pública estadual do Rio Grande do Sul: 1993-2003**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social-PUCRS, Porto Alegre, 2006.
- RÜCKERT, I; RABELO, M. A situação das finanças públicas e a descentralização das políticas sociais nos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Análises**. Porto Alegre v.16, n.2 p.241-263, ago./dez. 2005.
- RÜCKERT, I.; BORSATTO, M. L.; RABELO, M. As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul, 1995-99. Porto Alegre: FEE 2002. (Documentos FEE, n.50).
- RÜCKERT, I.; RABELO, M. Algumas considerações sobre a situação financeira dos municípios gaúchos, 1995-1998. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.28, n. 3, dez.2000.