

As Finanças estaduais e os gastos sociais do RS pós Plano Real

Isabel Noemia Rückert**

Introdução

A política econômica adotada desde a implantação do Plano Real esteve voltada, sobretudo, para o controle do processo inflacionário. Na medida em que o déficit público era considerado como a principal causa primária da inflação, os objetivos de consolidação da estabilização e de obtenção de um crescimento sustentado dependeriam de um efetivo ajuste fiscal nas três esferas de governo.

As políticas macroeconômicas em nível federal e as finanças dos estados e dos municípios estão relacionadas, pois para efetuar uma política de ajuste fiscal é necessário a participação das outras esferas de governo. Nesse sentido, esses níveis de governo (estados e os municípios) também precisam se adequar às diretrizes da política econômica seguida pelo país.

Esse artigo tem como objetivo analisar as finanças públicas do Estado do RS desde o início do Plano Real. Na primeira seção serão analisadas as finanças do Estado do RS, enfocando, primeiramente, os principais acontecimentos e decisões econômicas, desse período, que tiveram como finalidade promover o ajuste fiscal, afetando as contas estaduais. Após, efetua-se uma análise do resultado das contas públicas do Estado¹, verificando a receita e as suas rubricas mais significativas e os principais itens da despesa estadual. Na segunda seção enfoca-se os gastos sociais, evidenciando-se as principais funções sociais e o processo de descentralização em curso no país.. Por fim, efetua-se algumas considerações finais.

**Economista, Técnica da FEE, Professora da PUCRS e Doutoranda em Serviço Social –PUC, integrante do Núcleo de Pesquisa em Economia Social – NEPES.

A autora agradece a ao Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis pelas sugestões apresentadas e as contribuições da colega Maria Luiza Borsatto e das estagiárias Daniela Costa e Dóris Rocha.

1.As finanças estaduais do RS

A seguir, será efetuada uma análise, sucinta, da política econômica no período de 1994-2000, e após, far-se-á uma análise das contas públicas do Estado do RS, enfatizando as principais receitas e despesas.

1.1. O cenário da política fiscal no período de estabilidade²

No final de 1993 a equipe econômica do Governo Federal lançou o Plano de Estabilização Econômica, constituído de três fases, com o objetivo de reduzir o processo inflacionário e atingir o equilíbrio das contas públicas federais, sendo este último considerado pelo Governo como pré-requisito essencial para atingir a estabilidade de preços.

A primeira fase, em dezembro de 1993, tinha como meta efetuar um ajuste fiscal criando, principalmente, o Fundo Social de Emergência (FSE), com a finalidade de financiar os programas sociais e assegurar uma melhoria nas contas públicas federais. Os recursos para a formação deste fundo eram provenientes da desvinculação de 20% das suas receitas tributárias de suas destinações previamente determinadas. Este Fundo foi concebido como um instrumento provisório, para vigorar por 2 anos (1994-95), tendo sido prorrogado e sua denominação alterada para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) vigorando até dezembro de 1999³.

A criação do FSE trouxe prejuízos para os estados e municípios. Estes foram decorrentes da diminuição das transferências federais, através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação do Municípios (FPM), em virtude de os estados perderem os recursos oriundos da retenção na fonte do IR do funcionalismo federal que antes fazia parte do montante a ser dividido entre os mesmos e, também, pelo fato de o aumento ocorrido nas alíquotas do Imposto de Renda não ser repassado aos fundos

¹ Todos os dados apresentados neste trabalho foram deflacionados pelo IGP-DI, médio, da FGV, a preços de dezembro de 2001.

² Para um maior aprofundamento a respeito desse contexto ver: RUCKERT, Isabel et al., Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90. In: FLIGENSPAN, F. Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90. Porto Alegre: FEE, p.319-360, 2000.

³ Após a extinção do FEF o Governo Federal criou um novo mecanismo de realocação de receitas denominado de Desvinculação de Receitas da União (DRU), aprovado pelo Congresso Nacional em março de 2000 para vigorar até 2003, com recursos que serão retirados, principalmente, do Fundo de Amparo do Trabalhador e da Previdência Social, os quais terão novas destinações (não vinculadas).

constitucionais. Para reduzir estas perdas, o Governo Federal propôs restituições graduais dessas receitas aos Fundos de Participação até extinção do FEF.

Além da criação deste fundo, o Governo Federal instituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e ampliou a abrangência do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)⁴. Os resultados alcançados com essas alterações fiscais proporcionaram um aumento de arrecadação das receitas federais.

A segunda fase do Plano iniciou em março de 1994, com a criação da Unidade Real de Valor (URV), que serviu como unidade de valor vinculada ao dólar e a índices de preços internos. A URV proporcionou condições para eliminação da componente inercial da inflação e a redução do ritmo dos reajustes dos contratos e valores em geral.

A terceira fase do plano de estabilização iniciou em 1º de julho de 1994 com a implantação de um novo padrão monetário (Real) e com a queda da inflação. A partir daí, os estados não puderam mais contar com a redução dos seus gastos reais, através do mecanismo de adiamento dos pagamentos de seus compromissos. Também, as receitas de aplicações financeiras foram reduzidas.

O Governo Federal teve sua situação financeira agravada com a crise cambial mexicana no final de 1994, que se refletiu num aumento das taxas de juros internos e do déficit público, ameaçando a estabilidade de preços.

Uma vez que para a consecução do objetivo de ajuste fiscal das contas públicas foram considerados todos os níveis de governo, ocorreram medidas para melhorar as condições financeiras dos Estados. Com esse sentido o Governo Federal aprovou, no final de 1995, um Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal, concedendo aos mesmos, através da Caixa Econômica Federal (CEF), linhas de crédito especiais.

A partir de julho de 1997, o Governo enfrentou os reflexos de outra crise, a asiática, iniciada com um ataque especulativo contra a moeda tailandesa (Bath), que se expandiu para todo o Sudeste Asiático. Como consequência, o governo adotou medidas para evitar possíveis dificuldades cambiais, sendo que uma delas foi a elevação das taxas de juros que se refletiu no custo da dívida pública total. Também buscou reduzir o déficit público global

⁴ Em 1994, primeiro ano de vigência do IPMF, a arrecadação foi de R\$ 4,98 bilhões, correspondendo a 7,7% do total arrecadado pela União. Enquanto o IOF neste ano recolheu R\$ 3,7 bilhões, representando 5,7% deste total.

através da elevação de receitas – com aumento de alíquotas de contribuições e impostos - e cortes de gastos de custeio (pessoal) e investimentos.

Para melhorar o resultado primário de 1998, o esforço fiscal deveria ser efetuado por todos os níveis de governo. No entanto, as medidas contracionistas gestadas tiveram seu desempenho parcialmente neutralizado pelo pagamento dos juros da dívida pública e, também, porque algumas decisões tomadas não entraram efetivamente em vigor.

Novas mudanças no cenário internacional - a crise Russa – ocorreram em agosto de 1998 e agravaram a situação das reservas e do déficit em transações correntes, aumentando, também, o déficit público. Com a finalidade de diminuir e atingir superávits primários crescentes, o Governo Federal adotou um programa fiscal de corte de despesas e aumento de receitas.

Para enfrentar os efeitos dessa crise, no final de 1998, o Governo Federal negociou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para a obtenção de recursos no montante de US\$ 41,5 bilhões⁵. Para a sua efetivação, o país teria que cumprir as metas acordadas com o Fundo, que incluíam um controle das contas públicas através, principalmente, dos resultados primários (medidos pelo Banco Central) positivos, o que exigiria um esforço fiscal dos três níveis de governo. Esse acordo foi revisto após a forte desvalorização do real e a mudança no regime cambial ocorrida em janeiro de 1999. Com isso, o Governo concluiu o primeiro ano do acordo, tendo cumprido plenamente as metas fiscais acordadas com o FMI. Nos anos seguintes, 2000 e 2001, o Governo conseguiu também cumprir com êxito as metas programadas. Contribuíram para isso, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000, e os acordos efetuados com estados para a negociação de suas dívidas, que fizeram com que esse nível de governo controlasse suas contas. A LRF transformou-se num importante instrumento de controle, uma vez que impõe limites máximos para as dívidas públicas e despesas com pessoal e aplica sanções aos responsáveis por desvios, além de exigir a formulação de metas trienais para as três esferas de governo. Para os níveis subnacionais de governo a principal sanção para o descumprimento das regras é a suspensão do recebimento de repasses de transferências voluntárias e de contratação de empréstimos.

⁵ Estes recursos foram constituídos da seguinte forma: o FMI daria US\$ 18 bilhões; o Banco Mundial e o BID contribuiriam com US\$ 4,5 bilhões cada e um grupo de 20 países com até US\$ 14,5 bilhões através do BIS.

Os ajustes efetivados resultaram numa melhora significativa do resultado primário⁶ do Governo Central que passou de um superávit de 0,58% do PIB em 1995 para 1,86% do PIB em 2001. Quanto aos estados e os municípios, estes passaram de um déficit primário de 0,17 % do PIB em 1995 para um superávit de 0,89 % do PIB em 2001, o que evidencia um efetivo esforço fiscal dessas esferas de governo. Deste último percentual, 0,61% do PIB corresponde ao superávit dos governos estaduais, pois os mesmos tiveram uma maior pressão para efetuarem ajustes, em vista da necessidade de renegociarem os seus endividamentos internos com a União, que exigiu para isso uma reestruturação das suas contas fiscais.

Por sua vez, passados mais de treze anos desde a promulgação da Constituição em 1988, verifica-se que esta trouxe fundamentais alterações no sistema federativo brasileiro, proporcionando uma melhora significativa na participação dos municípios nas receitas fiscais. Estas basearam-se mais no aumento de transferências federais e estaduais para os municípios do que num efetivo esforço às suas capacidades de ampliação da tributação própria (Martins, 1998).

A análise da repartição das receitas de tributos efetivamente disponíveis evidencia um aumento do percentual de participação, principalmente dos municípios em detrimento da União, a partir da Constituição de 1988. Com a descentralização fiscal, a União reduziu sua participação de 62,3% das receitas tributárias efetivamente disponíveis⁷ em 1988 para 56,5 % em 1998. Enquanto os estados, que detinham com 26,9 % destas receitas em 1988, passaram para 26,7% em 1998 e os municípios subiram de 10,8 % em 1988 para 16,8% em 1998, com um aumento expressivo nesta participação (Araújo, E. e Oliveira, P., 2001).

Este resultado favorável para os municípios é explicado, de um lado pelo aumento na arrecadação direta deste nível de governo, e de outro, pela elevação das transferências de impostos, sobretudo, através do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. A partir de meados de 1990, os municípios puderam contar com mais uma fonte de receitas que foram os repasses do Sistema Único de Saúde - SUS (Araújo, E. e Oliveira P., 2001). Em vista disso, os municípios também passaram a absorver um maior número de atribuições.

⁶ Este conceito, calculado pelo Banco Central, exclui as despesas com os juros nominais incidentes sobre a dívida líquida do setor público.

⁷ A receita tributária disponível inclui os tributos arrecadados diretamente em cada nível de governo e as transferências constitucionais de impostos. Para o cálculo da receita disponível em cada nível de governo adiciona-se às receitas próprias os repasses recebidos e descontam-se os concedidos.

Por outro lado, no que se refere às despesas sociais, a partir do Plano Real, verificou-se um crescimento. Entretanto, esse acréscimo se concentrou em algumas áreas, declinando ou se mantendo estagnadas a Educação, Saúde, Saneamento e Alimentação e Nutrição. Utilizando as políticas sociais como uma variável de ajuste fiscal, o governo federal passou a implementar uma “especialização” das suas funções sociais concentrando seus gastos na Previdência Social, na qualificação e treinamento de mão-de-obra, e na oferta de serviços para populações de baixa renda e infanto-juvenis, sendo que, em 1996, por exemplo, a Previdência representou 48% do gasto social federal (Oliveira, 1998).

1.2. As contas públicas do RS

Considerando o resultado orçamentário (receita total menos despesa total) no período de 1994 à 1998 verificou-se que, no Estado, as despesas totais foram, na maioria dos anos, superiores às receitas totais evidenciando uma situação deficitária.. Nos anos de 1996 a 1998 ocorreram superávits orçamentários, devido aos recursos obtidos com a venda das empresas estatais. Especialmente, no ano de 1996, o resultado positivo deveu-se ao Programa de Reforma do Estado (PRE), que proporcionou a entrada de recursos de privatizações, e à renegociação da dívida pública, que permitiu uma redução dos gastos com a dívida pública estadual. No período de 1999 a 2001, o resultado orçamentário voltou a registrar déficits tendo em vista a mudança de orientação do novo Governo de não contar mais com os recursos de privatizações como forma de financiamento de déficits. No entanto esse déficit tem sido declinante nesse período (Tabela 1).

1.2.1 . As receitas estaduais do RS

A Constituição de 1988 proporcionou maior independência tributária aos estados e municípios, pois alargou a base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços que passou a incidir sobre os serviços – ICMS - incluindo a energia elétrica, combustíveis e lubrificantes, minerais, transportes e comunicações. As receitas dos estados e municípios também foram incrementadas através do aumento de participação das transferências constitucionais, cujos recursos são provenientes do IR e IPI⁸. Para o Estado do RS o total das transferências da União não tem uma representatividade muito

significativa com uma participação média de 10% da receita total orçamentária. Levando em conta somente o FPE esta participação diminui para 3% deste total, o que evidencia que o Estado depende pouco desses recursos para financiar os seus dispêndios..

A receita total do Estado passou de R\$ 10,5 bilhões em 1995 para R\$ 18,2 bilhões em 1998 caindo para R\$ 9,6 bilhões em 1999 registrando uma queda real de 47,0% em

Tabela 1

Execução Orçamentária do RS, por categoria econômica, do RS – 1994-2001

ESPECIFICAÇÃO	ANOS	Em R\$ Milhões			
		1994	1995	1996	1997
1. RECEITA ORÇAMENTÁRIA (1)		10.812	10.450	12.862	14.559
1.1. RECEITAS CORRENTES		8.751	8.669	9.094	8.870
1.1.1. RECEITA TRIBUTÁRIA		6.579	6.619	6.882	6.442
1.1.1.1. ICMS		6.228	6.218	6.364	5.864
1.1.1.2. OUTROS		350	401	518	578
1.1.2. TRANSFERÊNCIAS CORRENTES		1.140	1.320	1.371	1.495
1.1.2.1. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO		1.083	1.318	1.368	1.478
1.1.2.1.1. FPE		269	331	337	351
1.1.2.1.2. OUTRAS TRANSF. CORRENTES		813	986	1.030	1.127
1.1.2.2. DEMAIS TRANSF. DA UNIÃO		58	2	3	17
1.1.3. RECEITA PATRIMONIAL		683	304	139	338
1.1.4. OUTRAS RECEITAS CORRENTES		296	368	516	423
1.1.5. DEMAIS RECEITAS CORRENTES		53	57	186	173
1.2. RECEITAS DE CAPITAL		2.062	1.781	3.769	5.689
1.2.1. OPERAÇÕES DE CRÉDITO		2.033	1.743	2.007	2.427
1.2.2. TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL		12	9	23	12
1.2.3. OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL		17	29	1.738	3.250
2. DESPESA ORÇAMENTÁRIA (2)		11.198	11.359	12.807	13.900
2.1. DESPESAS CORRENTES		8.100	8.732	9.812	9.427
2.1.1. PESSOAL		2.598	2.932	3.141	2.964
2.1.2. OUTROS CUSTEIOS		566	581	837	899
2.1.3. TRANSF. CORRENTES		4.937	5.219	5.834	5.564
2.1.3.1. TRANSF. INTRAGOVERNAMENTAIS		771	726	757	666
2.1.3.2. TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS		1.882	1.943	2.050	1.943
2.1.3.3. ENCARGOS DA DÍVIDA INTERNA		436	331	377	411
2.1.3.4. ENCARGOS DA DÍVIDA EXTERNA		40	8	8	10
2.1.3.5. OUTRAS TRANSF. CORRENTES		1.807	2.211	2.641	2.534
2.2. DESPESAS DE CAPITAL		3.098	2.627	2.995	4.474
2.2.1. INVESTIMENTOS		267	136	232	313
2.2.2. INVERSÕES FINANCEIRAS		106	254	745	1.402
2.2.3. TRANSF. DE CAPITAL		2.725	2.236	2.018	2.759
2.2.3.1. TRANSF. INTRAGOVERNAMENTAIS		550	269	289	446
2.2.3.2. TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS		21	26	40	72

⁸ Do total da arrecadação desses impostos, 21,5% são destinados para os estados e para o Distrito Federal, através do FPE, enquanto 22,5% vão para os municípios, através do FPM.

2.2.3.3. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA	2.133	1.878	1.633	2.174
2.2.3.4. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA	19	47	43	42
2.2.3.5. OUTRAS TRANSF DE CAPITAL	2	17	13	25
3. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (1-2)	(386)	(908)	56	658

Execução Orçamentária do RS, por categoria econômica, 1994-2001

ESPECIFICAÇÃO	ANOS	Em R\$ Milhões			
		1998	1999	2000	2001
1. RECEITA ORÇAMENTÁRIA (1)		18.199	9.636	10.206	10.300
1.1. RECEITAS CORRENTES		9.814	9.323	9.276	9.777
1.1.1. RECEITA TRIBUTÁRIA		6.608	6.496	6.887	7.474
1.1.1.1. ICMS		6.002	5.944	6.343	6.821
1.1.1.2. OUTROS		606	552	544	653
1.1.2. TRANSFERÊNCIAS CORRENTES		2.003	1.844	1.800	1.746
1.1.2.1. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO		1.910	1.738	1.697	1.643
1.1.2.1.1. FPE		320	318	331	353
1.1.2.1.2. OUTRAS TRANSF. CORRENTES		1.590	1.420	1.366	1.289
1.1.2.2. DEMAIS TRANSF. DA UNIÃO		93	106	102	103
1.1.3. RECEITA PATRIMONIAL		534	222	196	162
1.1.4. OUTRAS RECEITAS CORRENTES		514	616	276	309
1.1.5. DEMAIS RECEITAS CORRENTES		155	145	117	86
1.2. RECEITAS DE CAPITAL		8.384	313	930	523
1.2.1. OPERAÇÕES DE CRÉDITO		5.528	208	342	135
1.2.2. TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL		40	26	37	31
1.2.3. OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL		2.816	79	551	358
2. DESPESA ORÇAMENTÁRIA (2)		17.652	10.645	10.855	10.881
2.1. DESPESAS CORRENTES		9.847	9.352	9.261	9.535
2.1.1. PESSOAL		3.106	3.148	2.851	2.899
2.1.2. OUTROS CUSTEIOS		890	896	1.016	1.052
2.1.3. TRANSF. CORRENTES		5.851	5.308	5.394	5.584
2.1.3.1. TRANSF. INTRAGOVERNAMENTAIS		667	183	188	294
2.1.3.2. TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS		2.158	2.104	2.312	2.533
2.1.3.3. ENCARGOS DA DÍVIDA INTERNA		186	189	202	199
2.1.3.4. ENCARGOS DA DÍVIDA EXTERNA		20	61	61	57
2.1.3.5. OUTRAS TRANSF. CORRENTES		2.819	2.771	2.630	2.501
2.2. DESPESAS DE CAPITAL		7.805	1.293	1.593	1.347
2.2.1. INVESTIMENTOS		413	386	461	475
2.2.2. INVERSÕES FINANCEIRAS		3.667	78	300	46
2.2.3. TRANSF. DE CAPITAL		3.725	829	833	827
2.2.3.1. TRANSF. INTRAGOVERNAMENTAIS		1.241	3	4	12
2.2.3.2. TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS		32	70	43	15
2.2.3.3. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA		2.351	684	658	725
2.2.3.4. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA		45	57	51	33
2.2.3.5. OUTRAS TRANSF DE CAPITAL		56	16	76	42
3. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (1-2)		547	(1.009)	(649)	(581)

FONTE: Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul (1994-2001) Porto Alegre; Secretaria da Fazenda.

NOTAS: 1. Valores Constantes - preços de dezembro de 2001 - deflacionados pelo IGP-DI Médio

2. Até 1998 o item amortização da dívida interna incluiu a rolagem da dívida.

relação ao ano anterior, subindo novamente em 2000 e 2001 quando atingiu R\$ 10,30 bilhões. Os principais itens desta receita são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS as operações de crédito (Tabela 1).

O ICMS constitui-se, em termos de arrecadação, no principal imposto estadual, representando, em média 93,4% da receita tributária e 52% da receita total.

Com a implantação do Plano Real em 1994, e a conseqüente queda da inflação, ocorreu um período de melhoria na arrecadação dos tributos. Nesse ano, o ICMS registrou um crescimento expressivo de 18,2% em decorrência dos efeitos favoráveis sobre o consumo da estabilidade monetária e da minimização do efeito Tanzi sobre a arrecadação. No ano de 1998 houve acréscimo(2,4%) em vista do aumento da alíquota em um ponto percentual (de 17% para 18%). No ano de 1999 voltou a cair (1%) quando teve sua alíquota novamente reduzida de 18% para 17%. Nos anos seguintes (2000 e 2001) obteve novamente taxas de crescimento positivas. O comportamento do ICMS foi influenciado pelo desempenho de seus principais setores em termos de arrecadação que foram: a indústria de transformação, o comércio atacadista e varejista que juntos representaram, em média, 87% do total recolhido pelo ICMS no período em análise.

Para se adequar ao ajuste fiscal empreendido pela União, o governo do Estado, em 1995, instituiu o Programa de Reforma do Estado (PRE), cujo principal objetivo era a diminuição do tamanho do Estado, através da liquidação, da privatização de empresas estaduais e da concessão de sua infra-estrutura. Como conseqüência deste Programa, a composição das receitas sofreu profunda alteração, mostrando um crescimento da receita de capital que representava 17,0% da receita total em 1995 passando para 46,1% em 1998, em vista da alienação de bens móveis e imóveis⁹, voltando a sofrer uma redução na participação nos anos seguintes.

No período de 1996 a 1998, o Estado passou a contar com os recursos da alienação de suas participações societárias na CRT e CEEE, que atingiram uma receita líquida de R\$ 3,6 bilhões nominais.

Após 1995, o Estado registrou perda de participação nas receitas tributárias e sem capacidade de auto-financiamento, buscou nas operações de crédito a forma de financiar

⁹ Esta rubrica não está explicitada na Tabela 1 porque está incluída no item Demais Receitas de Capital.

principalmente, o pagamento da rolagem da dívida pública.. A partir de 1996 estas receitas aumentaram, o que deveu-se sobretudo às operações para o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) que participaram com 63% do total, enquanto que para a rolagem dos títulos da dívida foram utilizados 32,5% das operações de crédito. Nos últimos anos, em 1999 e 2001, as operações de crédito apresentaram quedas significativas.

Até 1994 o Estado podia recorrer às receitas financeiras geradas pelos juros nominais elevados decorrentes da alta da inflação, compensando a queda na arrecadação dos tributos, principalmente ICMS. Após a implantação do Plano Real, o Governo Estadual, nos anos de 1996 a 1998, buscou outras fontes de financiamento através das privatizações. Em vista disso, nesses anos, como mencionado acima, ocorreu uma alteração na composição da receita total, com maior representatividade para as receitas de capital em detrimento das receitas correntes.

1.2.2 As despesas do Estado do RS

O governo do Estado do RS buscou conter os seus gastos¹⁰. No entanto observando-se as despesas totais do Estado verificou-se que elas depois de crescerem passando de R\$ 11,2 bilhões em 1994 para R\$ 17,7 bilhões em 1998, começaram a cair e no ano de 1999, houve uma redução expressiva dos gastos, os quais ficaram menores que os do início do período, devido, principalmente, à queda das despesas com o serviço da dívida e com as inversões financeiras¹¹. A partir de 2000, os dispêndios voltaram a subir.

Os estados possuem despesas que são incompressíveis, o que diminui a possibilidade de fazer-se um ajuste fiscal mais efetivo pelo lado do gasto.. Esses dispêndios são o pagamento com pessoal, transferências constitucionais e serviços da dívida interna e externa. Estes gastos representaram no Estado 64,0 % do total, em média, no período de 1994 a 2001. O que se verifica é que os dispêndios com investimentos não são incluídos

¹⁰ Dentre as principais medidas adotadas encontram-se o Programa de Demissão Voluntária – PDV, cortes de Cargo em Comissão – CCs e outras gratificações.

¹¹ No ano de 1998 houve um aumento substancial nesta rubrica em função do aumento de capital para saneamento e modernização tecnológica do Banrisul e aquisição de títulos de créditos hipotecários e créditos junto ao Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS da Caixa Econômica Estadual do RS, transformada em agência de fomento – SULCAIXA.

naquelas despesas e, portanto, não são obrigatórios, fazendo com que os mesmos oscilem de acordo com as possibilidades de obtenção de recursos. Estes apresentaram um percentual pouco expressivo no total dos gastos. Os investimentos que participavam com 2,3% do total dos gastos em 1994, reduziram sua participação para 1,2% em 1995 e nos anos seguintes forma aumentando sua representatividade até 4,4% do total em 2001.

Os principais componentes dos gastos estadual são pessoal e o serviço da dívida pública.

Os gastos referentes a pessoal¹² durante o período ficaram cada vez mais elevados. No ano de 1994 estas despesas representaram 71% da receita corrente líquida (RCL). Após uma redução nessa participação, voltaram a aumentar nos anos seguintes até 1998 quando representaram 81 % e caíram para o equivalente a 73 % da RCL em 2000. Esse percentual ainda está acima do limite permitido por Lei (60% da Receita Corrente Líquida)¹³. De acordo com a Lei o Estado deverá enquadrar-se, gradualmente, a esse limite nos próximos dois exercícios.

O governo do RS, procurando reduzir estas despesas elaborou, em 1996, um Programa de Demissão Voluntária (PDV) que, no entanto, não surtiu os efeitos esperados. De acordo com Meneghetti et al. (1998), os setores que mais solicitaram demissão foram os das áreas de educação, saúde e segurança que, além de não serem as categorias de salários mais elevados, provocaram a queda da qualidade dos serviços prestados e a necessidade de novas contratações.

Outro problema crucial nas finanças estaduais refere-se à dívida pública. A crise do endividamento estadual levou esse nível de governo à renegociações junto ao governo federal.

O estoque de dívida total da Administração Direta do RS durante este período sofreu oscilações, mas registrou um crescimento significativo passando de R\$ 14,5 bilhões

¹² As despesas com pessoal incluem pessoal ativo da Administração Direta, transferências à pessoas (inativos e pensionistas) e transferências para a Administração Indireta (autarquia e fundações) para pagamento de pessoal e os dados da tabela 1 referem-se apenas à Administração Direta.

¹³ A primeira Lei, denominada de Lei Camata, foi revogada pela Lei Complementar n.º 96 de 31.05.1999 (Camata II), que manteve este mesmo percentual para a relação das despesas de pessoal com a Receita Corrente Líquida, enumerando ainda quais os itens que entrariam nestas duas rubricas. Esta Lei, por sua vez, foi substituída/revogada pela Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) que também manteve o comprometimento de 60% da Receita Corrente Líquida para despesas com pessoal dos estados e dos municípios e reduziu este percentual para 50% para a União.

em 1994 para R\$ 23,4 bilhões em 2000, com um aumento real de 61 % em relação ao ano inicial. (Tabela 2).

Tabela 2

Total da Dívida Pública Consolidada da Administração Direta - 1994-2000

Exercício	Dívida Flutuante	Dívida Fundada			Total da Dívida Pública
		Interna	Externa	Total	
1994	1.119	12.680	747	13.427	14.546
1995	1.962	12.447	305	12.751	14.714
1996	2.611	14.297	260	14.557	17.169
1997	3.839	16.360	384	16.743	20.583
1998	2.058	19.036	596	19.633	21.691
1999	2.699	19.566	825	20.391	23.090
2000	3.393	19.182	854	20.036	23.429

FONTE: Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul (1994-2000) Porto Alegre; Secretaria da Fazenda.

NOTA: Valores Constantes - preços de dezembro de 2001 - deflacionados pelo IGP-DI Médio

Analisando-se a composição dessa dívida, verificou-se que foi a dívida fundada (de longo prazo) que representou o maior percentual. A principal componente desta dívida foi a mobiliária (em títulos) até o ano de 1998, com a renegociação efetuada, ocorreu um declínio significativo da dívida em títulos, mas com elevação da dívida por contrato, o que manteve esse total ainda expressivo,.

A dívida flutuante (de curto prazo) que inclui as AROs¹⁴, débitos de tesouraria e restos a pagar, subiu até 1997, quando atingiu o equivalente a 3,6% do PIB¹⁵. Essa situação não ocorreu apenas no Estado do RS, pois com relação às AROs, houve um crescimento nesse ano, na maioria dos Estados. Esse aumento deveu-se, principalmente, ao agravamento das dificuldades financeiras dos Estados que buscaram um volume cada vez maior dessa modalidade de dívida. Nesse tipo de operações de crédito, os estados são obrigados a pagar pelos financiamentos tomados no mesmo ano das contratações dos empréstimos.

Com o aumento do endividamento de curto prazo houve uma alteração no perfil da dívida do Estado ocorrendo um crescimento da participação da dívida flutuante que passou de 7,6% do total em 1994 para 18,6 % em 1997, caindo em 2000 para 14,5% do total.

¹⁴ As Antecipações de Receitas Orçamentárias (AROs) referem-se aos recursos bancários que os estados buscam para pagamento de funcionários, empreiteiras e fornecedores, dando como garantia suas arrecadações futuras.

¹⁵ Este percentual foi obtido da relação PIB corrente (R\$ 68,7 bilhões)/Dívida Flutuante Corrente (R\$ 2,5 bilhões).

Em 1995 houve autorização do Senado para a rolagem de 100% dos títulos de responsabilidade do Estado. Com isso, as trocas dos títulos Estaduais por Federais foram intensificadas, atingindo, nesse ano, o percentual de 91,2% do total autorizado. Essa medida reduziu o custo adicional de colocação dos títulos no mercado. Já as resoluções n.º 2.141 e 2.196, do Banco Central, permitiram que o Tesouro utilizasse os recursos da redução do custo adicional da dívida mobiliária para pagamento de obrigações advindas da dívida contratual junto à União e ao Sistema Financeiro Estadual.

Em 1996 a implementação do Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo definido pelo Governo Federal para o ajuste fiscal dos Estados tinha como um dos seus objetivos a redução do endividamento do Estado a médio e longo prazos. A renegociação com o Estado somente foi efetivada em 16.11.1998. Pelo acordo, a União assumiu R\$ 10,5 bilhões sendo R\$ 9,8 bilhões em títulos emitidos pelo Tesouro estadual e R\$ 772 milhões de dívida com a Caixa Econômica Federal, fazendo a conversão em Letras do Banco Central. O Estado ficou devendo R\$ 7,4 bilhões ao governo federal, que correspondiam ao total dos débitos naquela última data. Essa dívida deverá ser paga em 30 anos, corrigida pelo IGP-DI mais juros de 6% ao ano, em parcelas mensais. Para o pagamento da dívida pública estadual intralimite ficou definido um comprometimento máximo de 12,0% em 1998 da Receita líquida real¹⁶, 12,5% em 1999 e 13,0% a partir de 2000 até o ano 2012.

Com a posse do novo Governo do Estado, no início de 1999, houve uma mudança na condução da política fiscal estadual. O Governo Estadual questionou as cláusulas do contrato de pagamento da dívida pública referentes aos percentuais da receita (13%) acordados para o mesmo, considerados muito elevados. A partir da Medida Provisória no. 1816 (de 18.03.99)¹⁷, o Estado pode recalcular as prestações da dívida relativas ao ano de 1998 já pagas, o que possibilitou um crédito junto ao governo federal que foi utilizado para abater parte das prestações da dívida vincendas no ano de 1999, e também, depositou parte das prestações em juízo.

¹⁶ A receita líquida real refere-se a receita total menos a participação constitucional dos municípios, operações de crédito, receitas de alienação de bens, receitas de transferências de capital, receitas de anulação de restos a pagar e contribuições ao FUNDEF

¹⁷ Esta medida instituiu mudanças adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos estados, e, através de seus artigos (2º e 5º) foram alteradas, retroativamente à 1998, as prestações relativas ao

Após um ano nesta situação, o Governo do Estado negociou um acordo com o Governo Federal, que disponibilizou R\$ 300 milhões e exigiu como contrapartida a normalização do pagamento da dívida do Estado, com a retirada das ações mantidas contra a União. Essa esfera de Governo manteve o percentual de comprometimento da receita (13%), uma vez que pelo acordo anterior o percentual de pagamento da dívida subiria para 17,5%, em maio de 2000, caso o Estado não privatizasse o Banrisul e a Corsan.

No que diz respeito aos gastos com o serviço da dívida (juros mais amortizações) esses que representavam em 1994, 22,0% da despesa total foram reduzidos para 9,4% em 2000. Considerando apenas a amortização da dívida interna, a participação desse item no total das despesas reduziu-se de 13% em 1998, para uma média de 6% nos anos de 1999 a 2001, quando esse item deixou de incluir a rolagem da dívida mobiliária.

2. Os gastos sociais no RS

Nessa seção serão analisados os gastos sociais no total da despesa social e a composição desse dispêndio no que diz respeito às áreas de atuação governamental e seu comportamento desde a implantação do Plano Real em 1994. Serão especificados os setores saúde, educação e assistência social, que são áreas nas quais os movimentos de descentralização têm avançado. Antes, porém, será dado um panorama da questão da descentralização nessas áreas..

2.1.A descentralização para Estados e Municípios

Na área social, uma das principais questões do período em análise refere-se à descentralização dessa área iniciada a partir da Constituição de 1988. Desde o final da década de 70, criou-se um certo consenso no sentido de que a descentralização de encargos e competências para estados e municípios aprofundaria o processo democrático. A Constituição de 1988 consagrou esse princípio, ao mesmo tempo em que universalizou vários direitos sociais dentre eles: saúde, ensino fundamental e assistência.

A redistribuição de recursos através da modificação da estrutura tributária e a elevação das transferências constitucionais aumentou a capacidade de financiamento de estados e, principalmente, dos municípios para fazer frente às novas atribuições, as quais ainda não foram totalmente definidas para cada esfera governamental.

O processo de descentralização que vem sendo seguido no país é numa perspectiva de **municipalizar** os serviços tendo em vista a idéia de que quanto mais perto dos cidadãos estiverem os recursos e a responsabilidade pela prestação dos serviços, melhor eles poderão ser controlados, tanto através da participação popular (principalmente através dos Conselhos Municipais) quanto através das instâncias políticas tradicionais de âmbito local como Prefeitos, Secretários Municipais, Vereadores, etc. Assim, as diferentes áreas sociais vêm gestando reformas no sentido de alcançar esse nível de descentralização.

Do ponto de vista da descentralização, a área da **saúde** foi a que mais avançou no processo com a construção de uma política nacional com a atuação dos diversos setores da sociedade. Desde a Constituinte, estabeleceu-se um embate de forças entre representantes de cada setor interessado nessa questão. O processo de descentralização vem se desenvolvendo com avanços e recuos por mais de uma década, mas nele já se encontra a quase totalidade dos municípios brasileiros.

Após várias tentativas de regulamentação do setor (quanto ao processo de repasse de recursos e atribuições para estados e municípios), entrou em vigor a Norma Operacional Básica (NOB-SUS) 01/93, através da qual se proporcionava ao município a possibilidade de ingressar no processo de municipalização em qualquer das modalidades -Incipiente, Parcial ou Semiplena-, de acordo com as suas condições financeiras, materiais e de recursos humanos.

Em 1998, o sistema alterou-se ao implantar, NOB-SUS/96 que instituiu duas modalidades de gestão: a Gestão Plena de Assistência Básica e a Gestão Plena do Sistema de Saúde. A **Gestão Plena de Assistência Básica**, que supõe a gestão apenas das ações e serviços básicos, dá direito ao recebimento de um Piso de Atenção Básica *fixo* (PAB fixo), correspondente a um valor *per capita* repassado automaticamente¹⁸. A medida em que os municípios aderem aos programas incentivados pelo governo federal, também passam a receber um valor adicional, chamado de PAB *variável*. Esses programas são: Saúde da Família/Agentes Comunitários de Saúde; Saúde Bucal; Assistência Farmacêutica Básica; Combate às Carências Nutricionais; Combate a Endemias e Vigilância Sanitária. Já a **Gestão**

RLR, os valores correspondentes a Lei Kandir e ao Fundef.

¹⁸ Em janeiro de 2001 essa modalidade foi ampliada e novas ações e procedimentos passaram a ser considerados básicos e de responsabilidade municipal (Norma Operacional de Assistência à Saúde - NOAS 01/2001).

Plena do Sistema de Saúde, refere-se à municipalização total da gestão da saúde do município, incluindo a medicina preventiva. Nessa modalidade o repasse de recursos é integral, ou seja, aos municípios são transferidos os valores correspondentes à gestão total do sistema municipal incluindo tanto os prestadores públicos quanto os privados, de acordo com um teto financeiro previamente estabelecido.

Para garantir o financiamento do Sistema Único de Saúde, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29 (EC 29), em 13.09.99, estabelecendo o mínimo que União, Estados e Municípios deveriam aplicar na saúde. A EC 29 definiu que a União deve aplicar, em 2000, em ações e serviços de saúde, o montante empenhado em 1999, acrescido de, no mínimo, cinco por cento; de 2001 a 2004, o valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Para estados e municípios foi acertada a vinculação progressiva das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais (de 7%, em 2000, para estados e municípios, até atingir, em 2004, 12% para estados e 15% para municípios).

Com relação à área da **educação**, o processo de descentralização ocorreu de maneira bem mais lenta, desenvolvendo-se, no País, uma heterogeneidade muito grande quanto ao grau de participação dos municípios na prestação de serviços educacionais verificando-se apenas em alguns estados uma municipalização do ensino fundamental mais efetiva. Através da Constituição de 1988 (Art. 212) foi estabelecida a vinculação de 18% para a União e de 25% para estados e municípios da receita resultante de impostos (incluídas as transferências da União) para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, “a legislação não contemplava mecanismos reguladores capazes de assegurar a efetiva aplicação das verbas destinadas à educação e, além disso, era marcada pela ausência de uma definição clara das responsabilidades a serem assumidas pelos estados e municípios (Garson, S. e Araújo, E., 2001, p.2). Para tentar resolver esse problema foram definidas, através da Emenda Constitucional 14/96, as atribuições de cada instância governamental, buscando organizar um sistema hierarquizado de ensino. Assim, os municípios devem atuar com prioridade no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal atuarão no ensino fundamental e médio; e a União é responsável pelo Ensino Superior. Essa Emenda instituiu, também, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério (FUNDEF), que foi implementado a partir de janeiro de 1998¹⁹. Objetivando delimitar um gasto mínimo padrão por aluno em todo o território nacional e a priorização do Ensino Fundamental (Primeiro Grau), essa Emenda estabeleceu que 60% dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição devem constituir um Fundo, centralizado em cada Estado, a ser repartido proporcionalmente entre Estado e municípios de acordo com o número de matrículas no primeiro grau nas respectivas redes. Foi estipulado que esse valor não deveria ser inferior a R\$ 315,00 por aluno/ano para todo o Ensino Fundamental nos anos de 1998 e 1999, caso em que o Governo Federal proveria uma complementação. Para 2001, estabeleceram-se os valores mínimos de R\$ 363,00 para até a 4ª série e R\$ 381,14 da 5ª a 8ª séries e educação especial. A Emenda determinou, ainda, que 60% dos recursos totais do Fundo devem ser destinados à remuneração de professores.

Como resultado dessas mudanças verificou-se uma melhoria na atuação dos municípios: enquanto em 1997 eles respondiam por 40,7% de todas as matrículas do Ensino Fundamental na rede pública, em 1999 sua participação elevou-se para 49,3% (MEC, 2000).

Com a Constituição Federal promulgada em 1988, as ações de **Assistência Social** passaram a ser financiadas, principalmente, por recursos do Orçamento da Seguridade Social, da União, dos estados e dos municípios. Pela Constituição essas ações foram universalizadas, devendo ser prestadas a todos aqueles que delas necessitem, independentemente de contribuição prévia. As ações implementadas nessa área são de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, promoção da integração ao mercado de trabalho, habilitação e reabilitação daqueles indivíduos portadores de alguma deficiência, além da garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuem meios para se auto-sustentar.

As mudanças ocorridas, na década de 90, na área assistencial e de enfrentamento da pobreza, foram significativas se comparadas com o período anterior, quando existia um conjunto descoordenado de programas, centralizados no governo federal e de caráter fortemente clientelista. Através da extinção do Ministério do Bem-Estar Social e dos

¹⁹ O FUNDEF foi constituído pela Emenda Constitucional nº 14 (EC-14/96), para ser implementado a partir de janeiro de 1998. É um fundo destinado exclusivamente ao Ensino Fundamental e é formado, no âmbito de cada estado, por 15% dos seguintes recursos: ICMS devido aos estados e municípios; FPE e FPM; Cota-parte do Fundo de Participação nas Exportações (FPEX); e recursos correspondentes à compensação financeira decorrente da Lei Kandir. A partilha desses recursos entre o Governo Estadual e os governos municipais se dará de acordo com o número de matrículas nas respectivas redes de ensino.

principais órgãos centrais de execução de políticas assistenciais (MP 813 de 1/01/95), como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), se verifica uma descentralização dessas atividades para estados e municípios (com exceção dos benefícios previdenciários). O Ministério da Previdência passa a incorporar a área de assistência social, sendo criada a Secretaria de Assistência Social, que assume a coordenação das políticas nacionais dessa área.

Um novo conjunto de leis e decretos reorganizando o setor quanto às novas formas de financiamento e de gestão descentralizada começou a ser definido em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), se verificando, então, uma revisão das políticas de Assistência Social, que passam a ser desenvolvidas de forma descentralizada e com a participação da sociedade civil, através dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo. A LOAS assegura às esferas municipais poderes específicos através da criação do Sistema de Descentralização das Políticas de Assistência Social – SIDEPAS, que tem como objetivo disciplinar a descentralização das políticas nesta área. Mas somente em 1999 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB/99). A PNAS fixou medidas estabelecendo pactos entre a União, estados e os municípios, assim como entre o Estado e a Sociedade, incluindo desde a discussão das estruturas de financiamento, decisão participativa (via conselhos) e gestão descentralizada. Quanto à NOB/99, além das competências dos órgãos executores e gestores da PNAS, ela definiu todos os procedimentos necessários para o recebimento de recursos pelas esferas estaduais e municipais.

A descentralização também pode ser concebida como uma forma de repasse de programas e serviços para a sociedade, através do Terceiro Setor e das empresas privadas. E é principalmente sob esse enfoque que vem sendo implantada a descentralização da política de Assistência Social. Nesta idéia de descentralização está presente a parceria entre o setor público e o privado, implicando uma redefinição da relação público-privado no financiamento de bens e serviços sociais.

2.2 .Os gastos sociais estaduais

No que se refere ao Estado do RS, o crescimento verificado na despesa estadual (Administração Direta) foi diferenciado em cada uma das áreas de atuação do Governo²⁰, cabendo destacar um forte incremento na área administrativa, principalmente em vista do pagamento da dívida. Essa área, que representava em 1994 cerca de 15% da despesa, alcançou, em 1998, participação superior a 30%. Em 1999, em vista da forma como foi efetuado o pagamento da dívida, a participação dessa área caiu para 14,8%, voltando a aumentar sua participação em 2000, para 44,6%.

Tabela 3
Participação percentual das áreas de atuação governamental na despesa total (1990-01)
Em %

ÁREAS	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Social ⁽¹⁾	40,6	43,2	47,9	39,6	34,8	52,7
Administrativa ⁽²⁾	28,8	25,6	24,2	30,2	31,6	14,8
Infra-estrutura	21,9	20,4	18,5	18,2	16,9	21,1
Outras	8,7	10,8	9,4	12,0	16,7	11,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul (1990-2001) Porto Alegre; Secretaria da Fazenda.

(1) O ano de 1996 apresenta distorções na função Educação e Cultura conforme nota 23 do texto.

(2) O ano de 1999, a área administrativa, não incluiu parte do pagamento da dívida efetuado em Juízo..

Por outro lado, a área social, embora tenha se mantido como a área onde se concentram as despesas governamentais, ela sofreu uma perda importante de participação relativa passando de 40,6% em 1994 para 34,8% em 1998 -, evidenciando uma restrição desse gasto frente aos demais compromissos do Estado. Cabe ressaltar o ano de 1999, quando a despesa social caiu, mas a sua participação na despesa total aumentou para 52,7% tendo em vista a perda de representatividade da área administrativa devido a redução dos encargos da dívida nesse ano, os quais são incluídos nessa área.

A partir de 2000, é importante ressaltar as alterações ocorridas na classificação funcional-programática (Portaria no. 42/99), quando o número de funções aumentou de 16 para 28 e muitas funções e programas analisados em exercícios anteriores passaram a não ter correlação com as funções, subfunções e/ou programas realizados nesse ano. Com isso, em determinados casos, a comparação com os anos anteriores ficará comprometida. Nesse sentido, considerando-se os gastos sociais, somente nos anos de 2000 e 2001, observou-se que houve perda de participação dessa área no dispêndio total (Tabela 40).

Verificando-se a composição do gasto social constatou-se que a função Assistência e Previdência, que já era expressiva em 1995, passou a representar em 1999 quase metade do gasto social (48,2%). Esse aumento decorre do tipo desta despesa, que diz respeito, principalmente, à provisão de aposentadorias e pensões. No entanto, no ano de 2000 com a separação das funções em Previdência e na função de Assistência verificou-se que, enquanto a primeira representou 8,5 % da despesa total, a segunda teve uma participação pequena, atingindo apenas 0,8% desse total (Tabela 4).

Examinando a participação dos gastos por funções na despesa total percebeu-se que a única função importante que perdeu representatividade foi a Educação e Cultura. A área da educação, por sua vez, constitui-se na única despesa social com vinculação determinada pela Constituição Federal. Ela prevê que os Estados garantam 25% da receita resultante de impostos²¹ para a manutenção e desenvolvimento do ensino público. Já a Constituição Estadual determina o mínimo de 35%. No período em estudo, o Estado do RS cumpriu a determinação federal nos anos considerados, ou seja, de 1994 a 1999²². Entretanto, alcançou o percentual estipulado pela Constituição Estadual (de 35%) até o ano de 1997, mesmo tendo incluído no item Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) o maior número de atividades relacionadas com a área²³. A partir de 1998 o Estado conseguiu cumprir o percentual estabelecido pela Lei.

Considerando o Programa Ensino Fundamental observou-se que sua participação na despesa total atingiu 6,4% em 1998, alcançando, neste ano, a participação mínima subindo para 9,9% em 1999 e 10,5% em 2000.

²⁰ Social, Administrativa, Infra-estrutura, Econômica, Judiciária, Legislativa e de Relações Exteriores.

²¹ Incluídos os provenientes de transferências da União e excluídas as receitas que o Estado deve transferir aos municípios por determinação constitucional.

²² Especificamente para a análise dessa questão - participação da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida de Impostos os percentuais foram de: 24,9%; 1994: 29,2%; 1995: 27,2%; 1996: 30,2%; 1997: 34,7% ; 1998: 35,6% e 2000: 35,1%..

²³ O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas do RS refere, desde 1994, a inclusão de gastos como Pagamento de Abono Família e Pagamento de Encargos com Inativos da SEC “que constituem Encargos Financeiros do Estado e não guardam relação com a atividade operacional” (TC, 1994, p.101). Essa inclusão, contudo, teria o aval da PGE de acordo com a lei que definiu as despesas com MDE. Além disso, foram considerados também, em vários anos, despesas como Transferências ao IPE para Assistência Médica; Fornecimento de Vale-Refeição; Manutenção de Serviços de Polícia Ostensiva, etc... Esses procedimentos trazem uma imprecisão para a informação quanto ao efetivo dispêndio em MDE. No ano de 1997, por exemplo, os proventos dos inativos da SEC representaram 37,4% do valor global aplicado em MDE (Relatório..., 1997, p.137).

No que se refere à saúde à legislação estadual, a Lei Orçamentária de 1995 determinou que os recursos repassados à Secretaria Estadual de Saúde não deveriam ser inferiores a 10% da receita tributária líquida do Estado (RTL), descontadas as transferências da União (relativas a convênios com o SUS e outros) e os pagamentos dos prestadores de serviços de saúde no RS. Em 1996, entretanto, a despesa ficou em 6,3% da RTL. Nos anos seguintes, igualmente, aquele percentual não foi alcançado, embora tenha sido incrementado: em 1997 a despesa representou 7,2% e, em 1998, 7,4% da RTL (Relatório..., Exercícios de 1995-98). Em 1999, pela primeira vez, foi repassado à Secretaria Estadual de Saúde o montante mínimo estipulado: 10,8% da RTL.

No cumprimento à EC 29 foram gastos com ações e serviços de saúde em 2000, 7,9% da Receita Líquida de impostos e transferências, ficando, pois, acima do limite estabelecido para esse ano (7% desses recursos).

Tabela 4

Áreas/Funções	Participação na Despesa Realizada por área e funções sociais do governo do RS - 2000/2001	
	2000	Em %
1.Área Social	44,2	34,4
Segurança Pública	7,3	8,2
Assistência Social	0,8	0,8
Previdência Social	8,5	5,7
Saúde	5,1	6,1
Saneamento	0,1	0,1
Trabalho	0,5	0,5
Educação	21,0	12,3
Cultura	0,3	0,3
Direito a Cidadania	0,0	0,0
Urbanismo	0,0	0,0
Habitação	0,3	0,1
Gestão Ambiental	0,3	0,3
2.Outras Áreas	55,8	65,6
Total(1+2)	100	100

Fontes dos dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS, 2000
Diário Oficial do Estado,30.01.02

No que se refere à Assistência Social, verificou-se que a maior parcela de seus gastos estão direcionados para a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, 92% em 2000 e 96% em 2001, enquanto as outras subfunções têm uma representatividade muito pequena, tendo inclusive reduzido suas participações (Tabela 5). O que se observa é que os gastos com Assistência Social ainda são muito insignificantes no total dos

dispêndios estaduais, provavelmente, isto se justifique pela inexistência legal de um limite de percentual a ser cumprido, como é o caso da saúde e educação. De outra forma, ainda que justifique não parece ser uma explicação plausível, dado que o Estado apresenta sérios e crescentes problemas de exclusão social em diferentes regiões.

Tabela 5

Participação da Despesa realizada por subfunção na função de Assistência Social no RS em 2000/2001

Sub-função	%	%
Administração Geral	0,3	0,1
Assistência ao Idoso	2,0	0,1
Assistência ao Portador de Deficiência	3,1	1,1
Assistência a Criança e ao Adolescente	92,0	96,9
Assistência Comunitária	2,6	1,8
Total da Função	100,0	100,0

Fonte: Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul
Diário Oficial do Estado, 30.01.02

Com relação à participação na despesa total, o Programa Saúde²⁴ passou de 3% em 1998 para 6,2% em 1999. Entretanto, desde 1993 têm sido incluídas no Programa Saúde atividades relacionadas à Contribuição ao IPE ocasionando um crescimento da despesa nesse programa. Esse gasto é voltado exclusivamente para servidores públicos e seus dependentes. Se for excluída a parcela relativa a essa transferência tem-se percentuais relativamente menores nesse programa. Esse gasto ficaria restrito, por exemplo, em 1998, a 2,7% da despesa estadual e não 3,3% como aparece contabilizado. Essas distorções foram solucionadas a partir do ano de 2000, com as alterações na classificação funcional-programática quando no total das despesas realizadas com a função Saúde, já foram deduzidas as Contribuições ao IPERGS, as quais foram lançadas na Função 28 – Encargos Especiais. Nesse ano, a participação da função saúde no total da despesa foi de 5,1%.

Considerações Finais

Durante o período considerado o Estado do RS registrou déficits orçamentários em todos os anos, de 1994 a 2001. As receitas, principalmente as tributárias, apesar de nos dois últimos anos terem melhorado, não foram ainda suficientes para cobrir o total das despesas. Dentre os dispêndios ressalta-se aqueles com pessoal, os quais ainda não conseguiram

atingir o percentual mínimo em relação à receita corrente líquida determinado por Lei (60%).

Por sua vez, o Estado do RS gastou com a área social nos dois últimos anos, uma média de 38,3% do total de suas despesas. Dentre as funções sociais destacam-se a Função Educação e Saúde, as quais, somadas, representaram, em 2000, 26,1% do total dos gastos estaduais nas áreas sociais. Nessas duas áreas o processo de descentralização foi acelerado nos últimos anos e, principalmente, a partir de 1998 quando foram implantados a Gestão Plena do Sistema de Saúde e o FUNDEF.

No que diz respeito à Assistência Social, observou-se que dispêndios nessa área foram muito pequenos. Considerando, o atual contexto de reestruturação produtiva, com um aumento dos excluídos do processo, esses gastos, ao contrário deveriam estar aumentando. Pois, segundo dados da FGV, o Estado registrou em 1999, 16,8% da população na linha de indigência. Alguns estudos elaborados para verificar os gastos dos municípios com Assistência demonstraram que também nesse nível de governo eles são reduzidos e, portanto, insuficientes..

²⁴ O Programa Saúde engloba todos os gastos relativos à saúde e não apenas aqueles realizados através da Secretaria Estadual de Saúde.

Bibliografia

- ARAÚJO, Erica e OLIVEIRA, Paulo André (2001). *Federalismo Fiscal. Receita Municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS*. BNDES, Secretaria para Assuntos Fiscais, nº 28, junho.
- BALANÇO GERAL DO ESTADO (1990-00) Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS.
- FINANÇAS DO ESTADO (1990-99). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, *Mapa do fim da fome: metas sociais contra miséria nos municípios gaúchos*. FGV:IBRE, julho 2001.
- MARTINS, Luis Gustavo Vieira (1998). *Desigualdades Sociais e Desigualdades fiscais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos da reestruturação e da descentralização*. Dissertação de Mestrado IPPUR/UFRJ, RJ, (mimeo).
- MENEGHETTI NETO, Alfredo, et alli. *Análise do Gasto Estadual com Pessoal - RS* (mimeo).
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. *Evolução Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996*. IPEA, Texto para Discussão n.º 649. Brasília, junho de 1998.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de e BIASOTO JR., Geraldo. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, Martha e RODRIGUEZ, Vicente (org.) *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. Fundap: Fapesp: Brasília: IPEA, 1999 19-60 p
- RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercícios 1990-2000. Porto Alegre: Tribunal de Contas/RS