

O desempenho das finanças e o perfil dos gastos sociais em Porto Alegre, nos anos 90

Mercedes Rabelo*

Socióloga da FEE, Mestre em Ciência Política pela UFRGS.

Resumo

Este artigo descreve a evolução e a composição das finanças municipais de Porto Alegre de 1990 a 1999. Dá especial destaque aos gastos sociais, discriminando-os por funções e programas sociais, tendo em vista o contexto da municipalização das políticas sociais em curso no País, a qual tem acarretado um importante crescimento dos gastos sociais municipais nos últimos anos.

Palavras-chave

Finanças municipais; gastos sociais; municipalização.

Abstract

This article describes the evolution and composition of the municipal finances of Porto Alegre, from 1990 to 1999. It detaches the social expenses, discriminating this social expense for functions and programs considering the decentralization of the social politics in course in the country, which has caused, in the last years, an important growth of the municipal social expenses.

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 16.06.03.**

* A autora agradece ao estagiário Henrique Santos pela valiosa colaboração na elaboração das tabelas durante o curto estágio que realizou na FEE, bem como às colegas Isabel Noêmia Rückert e Maria Luíza Borsatto pelas sugestões à versão preliminar deste artigo.

Introdução

Na última década, o processo de descentralização das políticas sociais tem promovido a responsabilização dos estados e, principalmente, dos municípios pelo provimento de bens e serviços nas áreas de educação, saúde, etc. Por outro lado, a política de ajuste do Governo Federal, com o conseqüente corte de gastos, especialmente nas áreas sociais, também fez com que os municípios assumissem mais encargos e aumentassem seus dispêndios nessas áreas. Confirmando esse movimento, estudos têm demonstrado um importante crescimento dos gastos sociais municipais nos últimos anos.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma descrição das finanças municipais de Porto Alegre nos anos 90, discriminando especificamente as despesas sociais, no contexto da municipalização das políticas sociais. O estudo detalha a evolução e a composição da receita municipal, assim como desagrega as informações relativas às despesas, tanto no que se refere às subcategorias econômicas mais globais (como pessoal, investimentos, etc.) quanto às diferentes funções e programas nas áreas sociais, tendo em vista conhecer, por exemplo, quais são as áreas sociais que mais recebem recursos, ou se houve modificações no perfil desses gastos nos últimos anos. Ressalte-se que a utilização desses recursos decorre tanto da conjuntura econômica quanto de decisões políticas.

A partir de pesquisa anterior (Rückert; Borsatto; Rabelo, 2002), na qual as despesas totais e sociais e as receitas do Município de Porto Alegre haviam sido estudadas nos anos de 1995 a 1999,¹ surgiu a necessidade de ampliar esse período de tempo, de forma a ter uma visão mais abrangente, e, talvez, mais precisa, sobre o desempenho das finanças da Capital do Estado. Por exemplo, avaliando sua execução orçamentária, verificou-se que o Município tivera superávit em todos os anos estudados, de 1995 a 1999. Mas surgiu a pergunta: desde quando essa situação favorável vinha ocorrendo? Da mesma forma, quais eram as particularidades das despesas realizadas em cada programa social?

Além disso, tendo em vista que os Balanços Municipais são de domínio público, a pesquisa objetivou contribuir para torná-los mais acessíveis e inteligíveis para qualquer cidadão, facilitando tanto o controle social quanto a proliferação de pesquisas acerca da aplicação dos recursos nos setores

¹ Nessa pesquisa, foram investigados as finanças e os gastos sociais do conjunto dos municípios do Estado, destacando-se o desempenho da Região Metropolitana de Porto Alegre e da Capital.

sociais. Nesse sentido, optou-se por apresentar o maior número de tabelas com os valores absolutos.

Desde 1989, a Capital vem sendo governada pela Frente Popular, uma coligação de partidos de esquerda encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Assim, esta pesquisa inicia-se em 1990, tendo em vista que o primeiro ano de governo é sempre orientado para “arrumar a casa”. De fato, naquele ano, houve importantes modificações na política tributária, as quais, entretanto, só entraram em vigor em 1990.

Foram contabilizadas as receitas (total, próprias e de transferências), as despesas (total, com pessoal, com investimentos e com serviços de terceiros e encargos) e as despesas sociais, por função, de 1990 a 1999. A desagregação das funções sociais em programas sociais foi efetuada apenas para os anos de 1990 e 1999. A fonte dos dados utilizados foram basicamente os Balanços Municipais de Porto Alegre, tendo sido os valores correntes coletados transformados em valores constantes pelo IGP-DI médio, a preços de abril de 2003. Finalmente, deve-se salientar que se trabalhou apenas com a despesa realizada na Administração Direta do Município.

1 - A execução orçamentária em 1990 e 1999: alcançando um superávit

A execução orçamentária do Município de Porto Alegre, nos anos 90, apresentou um avanço significativo no sentido de uma boa gestão fiscal. Considerando apenas os dois anos extremos deste estudo (1990 e 1999), verificou-se que de uma situação deficitária, com um déficit de mais de R\$ 78,5 milhões, passou-se para um significativo superávit de mais de R\$ 94 milhões, a preços de abril de 2003. A receita total do Município teve um crescimento de 110%, na década, *vis à vis* a um incremento de apenas 80% no volume de suas despesas (Tabela 1).

De 1990 a 1994, o Município apresentou déficits importantes, tendo se sobressaído o ano de 1991, quando atingiu R\$ 126,81 milhões. A partir de 1995, houve superávit em todos os anos estudados (Tabela 2).

Tabela 1

Execução orçamentária de Porto Alegre — 1990 e 1999

(R\$ 1 000)

DISCRIMINAÇÃO	1990	1999
A - RECEITA TOTAL	791 077	1 661 550
Receita própria	395 566	522 244
Transferências	377 140	986 494
FPM	45 828	62 256
ICMS	264 571	282 816
Demais transferências	66 741	641 423
Operações de crédito	-	54 017
Demais receitas	18 371	98 794
B - DESPESA TOTAL	869 580	1 567 146
Pessoal	319 364	435 175
Investimentos	73 323	92 062
Demais despesas	476 893	1 039 910
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (A - B)	-78 503	94 404

FONTE: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990.

BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abr./03.

Tabela 2

Receita, despesa e resultado orçamentário de Porto Alegre — 1990-99

ANOS	RECEITA		DESPESA		A - C (E)	DESPESA/ /RECEITA (%) (F)
	Valor (R\$ 1 000) (A)	Índice (1) (B)	Valor (R\$ 1 000) (C)	Índice (1) (D)		
1990	791 077	100	869 580	100	-78 503	109,9
1991	812 158	103	938 968	108	-126 810	115,6
1992	916 366	116	989 454	114	-73 088	108,0
1993	911 716	115	992 811	114	-81 095	108,9
1994	916 972	116	1 028 105	118	-111 133	112,1
1995	999 546	126	973 521	112	26 025	97,4
1996	1 188 966	150	1 175 444	135	13 522	98,9
1997	1 583 380	200	1 582 574	182	806	99,9
1998	1 710 809	216	1 663 073	191	47 737	97,2
1999	1 661 550	210	1 567 146	180	94 404	94,3

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abr./03.

(1) Os dados têm como base 1990 = 100.

2 - O comportamento das receitas de 1990 a 1999

Neste item, analisa-se a receita total da Capital do Estado, discriminando-se a receita própria e a receita oriunda de transferências.

A análise da receita orçamentária de Porto Alegre deve levar em conta questões da conjuntura política e econômica do final da década de 80 e início dos anos 90. Entre 1970 e 1985, houve uma importante redução da receita municipal relativamente à renda da Cidade, caindo de 5,04% em 1970 para 3,2% em 1985 (Verle; Müzell, 1994, p. 14).

Contudo, ao final da década de 80, a reforma tributária federal, fruto da nova Constituição (promulgada em 1988), propiciou que, de um lado, houvesse um maior repasse de recursos (transferências) aos municípios e, de outro, uma maior autonomia local no que se refere à política tributária,² uma vez que os municípios passaram a ser considerados como entes da Federação. Assim, em 1990, a receita pública de Porto Alegre alcançou novamente o patamar de 1970, eqüivalendo a 4,98% da renda do Município, e, em 1992, já usufruindo da nova política tributária municipal, correspondeu a 5,95% da renda municipal, o nível mais elevado das duas últimas décadas (Verle; Müzell, 1994, p. 25).

A receita total do Município de Porto Alegre teve um importante incremento na década de 90, passando de R\$ 791,08 milhões em 1990 para R\$ 1,66 bilhão em 1999, correspondendo a um crescimento de 110%.³ Embora tenha havido um crescimento da receita corrente própria municipal, a receita oriunda das transferências foi a principal responsável pelo crescimento da receita total, pois, enquanto a receita corrente própria cresceu 32% no período, as transferências aumentaram 162%. A participação das transferências passou de 47,7% para 59,4% da receita total, como se observa nas Tabelas 3 e 4.

O montante da receita corrente própria de Porto Alegre passou de R\$ 395,57 milhões em 1990 para R\$ 522,24 milhões em 1999 (com um crescimento de 32%), mas sua participação na receita total caiu de 50% para 31,4% no período, em função do forte incremento do repasse de transferências ao Município.

A receita corrente própria compreende as receitas tributária, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços, sendo a receita tributária a principal delas, representando, em média, na década, 73,5% da receita própria e alcançando, em 1999, 83% desta última.

A receita tributária (que compreende o total de arrecadação com tributos, taxas e contribuições de melhoria) apresentou um crescimento de 58%, decorrente, dentre outros fatores, de transformações da política tributária municipal a partir de 1989, como a atualização de cadastros fazendários, a fiscalização tributária e o controle da arrecadação.

² A Constituição de 1988 proporcionou um aumento das transferências constitucionais para os municípios tanto através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que teve suas alíquotas gradualmente aumentadas, quanto da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que foi ampliada de 20% para 25% do total arrecadado por esse imposto.

³ Em termos de receita *per capita*, houve um aumento de R\$ 632,00 para R\$ 1.233,00, o equivalente a um crescimento de 95%.

Tabela 3

Receita corrente própria, do FPM, do ICMS, das demais transferências, do total de transferências e receita total de Porto Alegre — 1990-99

(R\$ 1 000)

ANOS	RECEITA CORRENTE PRÓPRIA	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS				RECEITA TOTAL
		FPM	ICMS	Demais Transferên- cias	Total de Transferên- cias	
1990	395 566	45 828	264 571	66 741	377 140 245	791 077
1991	407 272	40 702	258 149	77 990	376 841 254	812 158
1992	500 799	40 028	258 235	81 675	379 937 562	916 366
1993	505 999	47 298	231 418	77 624	356 339 875	911 716
1994	450 684	43 193	266 329	97 599	407 120 558	916 972
1995	457 373	50 764	278 270	124 055	453 089 118	999 546
1996	471 848	56 292	280 697	292 545	629 533 904	1 188 966
1997	507 156	56 703	267 169	669 987	993 858 662	1 583 380
1998	538 516	64 217	280 339	764 586	1 109 142 894	1 710 809
1999	522 244	62 256	282 816	641 423	986 494 309	1 661 550

FONTE: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abr./03.

Tabela 4

Participação percentual da receita corrente própria, do FPM, do ICMS, das demais transferências e do total de transferências na receita total de Porto Alegre — 1990-99

ANOS	RECEITA CORRENTE PRÓPRIA	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS				RECEITA TOTAL
		FPM	ICMS	Demais Transferências	Total de Transferências	
1990	50,0	5,8	33,4	8,4	47,7	100,0
1991	50,1	5,0	31,8	9,6	46,4	100,0
1992	54,7	4,4	28,2	8,9	41,5	100,0
1993	55,5	5,2	25,4	8,5	39,1	100,0
1994	49,1	4,7	29,0	10,6	44,4	100,0
1995	45,8	5,1	27,8	12,4	45,3	100,0
1996	39,7	4,7	23,6	24,6	52,9	100,0
1997	32,0	3,6	16,9	42,3	62,8	100,0
1998	31,5	3,8	16,4	44,7	64,8	100,0
1999	31,4	3,7	17,0	38,6	59,4	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

Dentre as receitas tributárias, as mais importantes são o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). A arrecadação do ISS passou de R\$ 182,88 milhões em 1990 para R\$ 234,60 milhões em 1999, tendo uma participação média, na década, de 54,6% da receita tributária, mas teve importância decrescente no período em função do incremento do volume de receitas arrecadadas através do IPTU (Tabelas 5 e 6). Este, por sua vez, apresentou um crescimento de 324%, passando de R\$ 30,06 milhões para R\$ 127,42 milhões em 1999 e logrando alcançar 29,4% de toda a receita tributária, sendo que, no início da década, sua participação era de apenas 11% (Tabelas 5 e 6).

Tabela 5

Receita tributária proveniente do IPTU, do ISS, de outras receitas tributárias e receita tributária total em Porto Alegre — 1990-99

(R\$ 1 000)

ANOS	IPTU	ISS	OUTRAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS	RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL
1990	30 058	182 883	61 090	274 031
1991	80 235	162 094	60 548	302 876
1992	104 301	143 603	55 802	303 706
1993	53 322	125 812	47 435	226 570
1994	62 718	161 154	60 229	284 101
1995	114 602	197 173	59 526	371 301
1996	129 449	214 315	62 519	406 283
1997	132 025	234 002	75 436	441 464
1998	137 223	247 636	78 020	462 879
1999	127 424	234 603	71 247	433 274

FONTE: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abr./03.

Tabela 6

Participação percentual da receita do IPTU, do ISS e de outras receitas tributárias no total da receita tributária em Porto Alegre — 1990-99

ANOS	IPTU	ISS	OUTRAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS	RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL
1990	11,0	66,7	22,3	100,0
1991	26,5	53,5	20,0	100,0
1992	34,3	47,3	18,4	100,0
1993	23,5	55,5	20,9	100,0
1994	22,1	56,7	21,2	100,0
1995	30,9	53,1	16,0	100,0
1996	31,9	52,8	15,4	100,0
1997	29,9	53,0	17,1	100,0
1998	29,6	53,5	16,9	100,0
1999	29,4	54,1	16,4	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

O IPTU foi o principal objeto da reformulação da política tributária ocorrida quando o novo Governo assumiu a Administração Municipal,⁴ porque, embora tenha sido o principal tributo na década de 70, vinha perdendo importância na década de 80 e, no ano de 1990, teve a sua menor receita por economia: de US\$ 137 em 1973 caiu para US\$ 27 em 1990. Contudo, em decorrência da nova política tributária, especialmente no que se refere às regras de cobrança de impostos e ao controle da arrecadação, essa receita, em 1992, já havia alcançado US\$ 74 (Verle; Müzell, 1994, p. 17)⁵. Isto porque, dentre outras medidas, a planta genérica de valores, base para o cálculo desse imposto, foi parcialmente atualizada, e foi instituída a progressividade, isto é, um imposto proporcionalmente maior para os imóveis mais valorizados (Verle; Müzell, 1994, p. 44). Além disso, com a estabilização da moeda em 1994, ficou mais fácil realizar uma avaliação mais realista dos imóveis e manter atualizados os cadastros.

Enquanto as receitas próprias perderam participação no total da receita arrecadada no Município, as transferências passaram de 47,7% em 1990 para 59,4% em 1999 e apresentaram um crescimento expressivo de 162% na década (vale lembrar que o total da receita arrecadada cresceu 110%), passando de R\$ 377,14 milhões para R\$ 986,49 milhões. Entretanto, como se observa a seguir, não foram as transferências tradicionalmente mais importantes, como o FPM e o ICMS, as que mais cresceram; enquanto, em 1990, essas duas transferências representavam 82,4% do total de transferências, em 1999 elas participavam com apenas 35,0% do total repassado (Tabelas 3 e 4).

O FPM teve um crescimento de 36% (de R\$ 45,83 milhões em 1990 para R\$ 62,26 milhões em 1999), mas sua participação na receita total da Capital, que já não era significativa, caiu ainda mais: de 5,8% para 3,7% (Tabela 4). De fato, como foi visto em trabalho anterior (Rückert; Borsatto; Rabelo, 2002, p. 28), essa receita é significativa apenas para os pequenos municípios. Em 1999, por exemplo, 68,3% do total desse fundo foram destinados aos municípios com até 50.000 habitantes, os quais detinham apenas 38,3% da população gaúcha. Da mesma forma, o FPM representava, em 1999, em média, 43,7% da receita total dos municípios com até 10.000 habitantes, ao passo que, naqueles com mais de 100.000 habitantes, essa participação caía para 17,0%.

⁴ A reformulação da política tributária do Município em 1989 também foi responsável pela alteração da alíquota do ISS, pela atualização do valor das taxas de coleta de lixo, pela criação da Taxa de Esgoto Pluvial, por modificações relativas à indexação dos valores para fazer frente às elevadas taxas de inflação do período, dentre outras medidas.

⁵ Para o estabelecimento dos valores em dólares norte-americanos, Verle e Müzell (1994) corrigiram os valores correntes pelo IGP-DI (FGV) para os preços de abril de 1993 e os converteram para o dólar comercial, a preço de venda de 30.04.93.

A receita proveniente do retorno da cota-parte do ICMS apresentou um incremento de apenas 7% (de R\$ 264,57 milhões para R\$ 282,82 milhões), tendo sua participação na receita total caído de 33,4% para 17,0% (com uma participação média de 25%), principalmente em decorrência do acréscimo verificado no volume das demais transferências (Tabelas 3 e 4).

Finalmente, foi no grupo das demais transferências que se encontrou um expressivo crescimento, de R\$ 66,74 milhões para R\$ 641,42 milhões, representando um incremento de 861% no ano de 1999 em relação ao ano de 1990 (e esse valor foi ainda maior em 1997 e 1998 em relação ao ano-base) — Tabelas 3 e 4.

Esse grupo, que engloba todas as transferências com exceção do FPM e do ICMS, tornou-se, a partir de 1996, o conjunto de maior participação percentual dentro do total de transferências: de 17,1% em 1990 alcançou 46,5% em 1996 e 65% em 1999. Isto porque a rubrica auxílios e contribuições da União, na qual estão contidas as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), apresentou um importante crescimento a partir do ingresso do Município de Porto Alegre na modalidade de gestão semiplena da saúde, em agosto de 1996. Assim, em 1999, 46,4% do total das transferências para Porto Alegre referiam-se a auxílios e contribuições da União, e, desses, 99,2% foram transferidos para o SUS. Ou seja, devido à nova modalidade de transferência de recursos e atribuições para os municípios (e também para os estados), decorrente da implantação e da regulamentação do SUS instituída com a Constituição de 1988, os municípios, na gestão semiplena (ou plena do sistema, conforme veio a se chamar a partir de 1998), passaram a receber, no Fundo Municipal de Saúde, o total dos recursos a serem aplicados no município, seja no setor público, seja no setor privado, em ações e serviços de saúde (Rückert; Borsatto; Rabelo, 2002). Assim, os recursos orçamentários da Capital foram significativamente incrementados com recursos vinculados à função Saúde e Saneamento e ao Programa Saúde, como se vê na análise específica dos gastos sociais.⁶ Em 1999, por exemplo, expressivos 27,3% da receita total da Capital eram recursos oriundos do SUS destinados às despesas na área da saúde pública.

⁶ Neste artigo, ainda se utiliza a classificação funcional-programática da Lei nº 4.320/64, uma vez que a nova classificação só vigorou para os municípios a partir de 2002.

3 - Análise das despesas realizadas

Neste item, são analisadas as despesas realizadas na Capital do Estado, nos anos 90, discriminando-se as principais. Os elementos de despesa mais importantes foram o pessoal ativo, os investimentos e os serviços de terceiros e encargos.

A despesa total do Município de Porto Alegre cresceu 80% de 1990 a 1999 (*versus* 110% observados no crescimento da receita), passando de R\$ 869,58 milhões para R\$ 1,57 bilhão (Tabela 7).

Tabela 7

Despesa com pessoal ativo, material de consumo, serviços de terceiros e encargos, investimentos e total da despesa em Porto Alegre — 1990-99

(R\$ 1 000)

ANOS	PESSOAL ATIVO	MATERIAL DE CONSUMO	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	INVESTIMENTOS	TOTAL DA DESPESA
1990	319 364	36 305	99 965	73 323	869 580
1991	319 179	40 439	96 437	147 604	938 968
1992	319 738	46 763	110 140	163 543	989 454
1993	329 615	57 534	138 715	144 261	992 811
1994	310 663	53 319	159 858	190 732	1 028 105
1995	356 211	42 540	151 961	84 089	973 521
1996	419 242	30 832	149 670	81 918	1 175 444
1997	427 045	44 613	693 416	53 699	1 582 574
1998	429 624	42 351	682 135	104 798	1 663 073
1999	435 175	47 199	583 689	92 062	1 567 146

FONTE: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abr./03.

Inicialmente, analisando-se apenas a despesa com pessoal ativo, observou-se que esta cresceu 36% no período, passando de R\$ 319,36 milhões para R\$ 435,17 milhões, mas sua participação na despesa total caiu de 36,7% para 27,8% em função do aumento da representatividade de serviços de terceiros e encargos (Tabelas 7 e 8). Com relação à despesa de pessoal total, a despesa com ativos teve uma participação média de 73% na década; o restante foi destinado a despesas previdenciárias com inativos e pensionistas (Tabela 9).

Tabela 8

Participação percentual da despesa com pessoal ativo, material de consumo, serviços de terceiros e encargos e investimentos no total da despesa em Porto Alegre — 1990-99

ANOS	PESSOAL ATIVO	MATERIAL DE CONSUMO	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	INVESTIMENTOS	TOTAL DA DESPESA
1990	36,7	4,2	11,5	8,4	100,0
1991	34,0	4,3	10,3	15,7	100,0
1992	32,3	4,7	11,1	16,5	100,0
1993	33,2	5,8	14,0	14,5	100,0
1994	30,2	5,2	15,5	18,6	100,0
1995	36,6	4,4	15,6	8,6	100,0
1996	35,7	2,6	12,7	7,0	100,0
1997	27,0	2,8	43,8	3,4	100,0
1998	25,8	2,5	41,0	6,3	100,0
1999	27,8	3,0	37,2	5,9	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

Já no que se refere às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu que, a partir de 2000, o total das despesas com pessoal não poderia exceder a 60% da Receita Corrente Líquida (RCL)⁷ municipal, verificou-se que o Município se encontra em uma posição bastante favorável: em todo o período estudado, a despesa de pessoal não alcançou esse limite, sendo de

⁷ Receita Corrente Líquida é igual à Receita Corrente Total menos a contribuição dos servidores para a previdência e a compensação financeira pelo INSS.

57,2% em 1990 e caindo gradualmente para 37,4% da Receita Corrente em 1999 (Tabela 9).⁸ Esse resultado assemelha-se ao de um estudo sobre as finanças dos municípios brasileiros no ano 2000 (com base em 76% dos municípios brasileiros e 86% da população) que revelou que a participação da despesa de pessoal na RCL era menor que 60% em 93,6% dos municípios e era até mesmo menor que 50% em 73,3% deles (Garson; Araújo, 2001).

Tabela 9

Despesa com pessoal ativo, inativo, pensionistas e total das despesas com pessoal e participação percentual da despesa com pessoal ativo na despesa com pessoal total e da despesa com pessoal total na receita corrente em Porto Alegre — 1990-99

ANOS	DESPESA COM PESSOAL (R\$ 1 000)				DESPESA COM PESSOAL ATIVO/ /DESPESA COM PESSOAL TOTAL (%)	DESPESA COM PESSOAL TOTAL/ /RECEITA CORRENTE (%)
	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total		
1990	319 364	126 412	1 767	447 543	71,4	57,2
1991	319 179	123 689	1 378	444 246	71,8	55,6
1992	319 738	123 208	1 123	444 069	72,0	49,4
1993	329 615	123 851	936	454 402	72,5	50,5
1994	310 663	114 205	772	425 641	73,0	47,2
1995	356 211	131 958	967	489 136	72,8	49,9
1996	419 242	137 905	905	558 052	75,1	47,4
1997	427 045	142 939	851	570 836	74,8	36,4
1998	429 624	158 819	826	589 268	72,9	34,9
1999	435 175	163 058	845	599 078	72,6	37,4

FONTE: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abr./03.

⁸ Estabeleceu-se a relação da despesa de pessoal com a receita corrente total (RC), uma vez que, para fins deste artigo, não foi possível calcular a contribuição dos servidores para a previdência e a compensação financeira pelo INSS (o que configuraria a RCL). Contudo, sabendo que não há uma diferença significativa entre a RC e a RCL, optou-se pela realização desse exercício como forma de obter uma razão aproximada daquela estabelecida pela Lei.

O montante utilizado com investimentos apresentou um crescimento de 26% quando se consideram os anos extremos do período (de R\$ 73,32 milhões para R\$ 92,06 milhões), mas seu desempenho foi muito oscilante na década. Nos anos de 1991 a 1994, a despesa com investimentos foi bastante elevada, chegando a representar, em 1994, 18,6% da despesa total (Tabela 8). Parte dos investimentos, nesses anos, deveu-se à aplicação de recursos do Banco Mundial, repassados pelo Governo Estadual através do Programa Integrado de Melhoria Social (Pimes), do Programa Integrado de Melhoramentos Urbanos (Primurb) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (Produrb) e direcionados para a função Habitação e Urbanismo.

Finalmente, é importante destacar a despesa realizada com serviços de terceiros e encargos, que apresentou o formidável crescimento de 484% de 1990 a 1999. Ou seja, de uma participação de 11,5% da despesa total em 1990 passou para 43,8% em 1997 e 37,2% em 1999.

Como foi visto anteriormente, com o ingresso de Porto Alegre na gestão semiplena da saúde, o pagamento de prestadores privados de serviços (incluindo todos os hospitais privados, com ou sem fins lucrativos, que atendam ao SUS) passou a se dar através do Programa Saúde do orçamento municipal (com receitas oriundas das transferências), ocasionando uma elevação importante de receitas e despesas, as quais são, entretanto, vinculadas (ou “carimbadas”) ao setor da saúde. A forma de pagamento a esses prestadores é via despesas com serviços de terceiros e encargos, o que explica, portanto, a forte elevação de gastos nesse elemento de despesa (Tabela 7). É assim que, considerando-se o conjunto de despesas com serviços de terceiros e encargos no Município em 1999, 77,9% destas se destinaram a outros serviços e encargos do subprograma Assistência Médica e Sanitária do Programa Saúde dentro da função Saúde e Saneamento.

4 - Despesas sociais

Neste item, inicialmente, realiza-se uma comparação entre, de um lado, o crescimento do gasto social municipal (do conjunto dos municípios e, especificamente, do Município de Porto Alegre) e, de outro, o gasto social realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul, observando-se que o perfil de crescimento encontrado é fruto, em grande medida, do processo de descentralização em curso no País. A seguir, apresenta-se a participação do gasto social na despesa total ao longo do período, tendo por objetivo evidenciar a importância relativa que as áreas sociais detêm no conjunto das obrigações e ações do poder público. Analisam-se, ainda, as despesas sociais realizadas pela Capital no período

1990-99, discriminando-se as despesas por elementos nos principais programas sociais, no ano de 1999.⁹

4.1 - Gasto social municipal e estadual

No que se refere às despesas sociais realizadas em Porto Alegre, observou-se que houve um crescimento de 116% na década, passando o montante total de R\$ 621,84 milhões em 1990 para R\$ 1,35 bilhão em 1999. Ou seja, enquanto, em 1990, o gasto social *per capita* era de R\$ 497,02, em 1999, esse valor passou a ser de R\$ 998,38.

Para melhor avaliar esse valor, é importante salientar a importância da Capital no conjunto dos gastos sociais de todos os municípios gaúchos. Em 1999, enquanto residiam em Porto Alegre apenas 13% dos habitantes do Estado, a Capital era responsável por 26% de todo o gasto social municipal. Essa informação, em si, não causa surpresa, uma vez que, tradicionalmente, é nas capitais e nas grandes cidades que se concentram equipamentos urbanos e políticas públicas, dada uma eficiência alocativa decorrente de ganhos de escala. Entretanto a proporção da receita total arrecadada (própria e de transferências) de Porto Alegre no total das receitas municipais do Rio Grande do Sul é de apenas 20,8%.

Quando comparados os gastos sociais municipais do Rio Grande do Sul e os de Porto Alegre com os gastos sociais do Governo Estadual, verifica-se que, nos anos 90, as despesas sociais estaduais cresceram bem menos (apenas 11%) do que os gastos sociais realizados pela Capital (que cresceram 116%) e do que os do conjunto dos municípios do Rio Grande do Sul (que tiveram um incremento de 128%), o que evidencia um movimento de descentralização e de municipalização das políticas sociais (Rückert; Borsatto; Rabelo, 2002) — Tabela 10.

Embora tenha havido uma forte descentralização fiscal no período em favor de estados e municípios, observa-se que a municipalização das ações sociais ocorreu em escala muito superior àquela, uma vez que os gastos sociais do conjunto dos municípios cresceram 128% de 1990 a 1999, ao passo que a sua receita de transferências cresceu apenas 61% (Tabela 10).¹⁰

⁹ Ressalte-se que foram considerados os programas sociais dentro das respectivas funções, embora, às vezes, uma pequena parcela dos gastos do programa seja alocada em funções consideradas atípicas.

¹⁰ Ressalte-se que o total das despesas municipais cresceu menos, 58%, no mesmo período (Rückert; Borsatto; Rabelo, 2002).

Especificamente no caso do Município de Porto Alegre, não se verifica essa relação, uma vez que as receitas de transferências cresceram 162% *versus* um crescimento do gasto social de 116%, de 1990 a 1999 (Tabela 10). Entretanto, na Capital, as receitas de transferências têm, relativamente às demais receitas, uma importância menor do que têm nos demais municípios. Portanto, é mais relevante observar que, como foi visto, a receita total cresceu 110% nesse período, situando-se, dessa forma, em patamar inferior ao incremento do gasto social.

Tabela 10

Evolução das despesas sociais e das receitas de transferências do Estado,
do conjunto dos municípios do Rio Grande do Sul
e de Porto Alegre — 1990-99

ANOS	ESTADO	CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL		PORTO ALEGRE	
	Despesas Sociais	Despesas Sociais	Receitas de Transferências	Despesas Sociais	Receitas de Transferências
1990	100	100	100	100	100
1991	79	120	91	117	100
1992	92	126	90	123	101
1993	85	122	92	119	94
1994	90	134	103	126	108
1995	97	151	112	119	120
1996	(1)122	174	125	150	167
1997	109	188	132	215	264
1998	122	222	173	228	294
1999	111	228	161	216	262

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.
BALANÇO GERAL DO ESTADO. Porto Alegre: Secretaria
da Fazenda, 1990/1999.

NOTA: Os dados têm como base 1990 = 100.

(1) De acordo com o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (RELATÓRIO ..., 1996, p. 135), houve um equívoco na alocação funcional-programática dos recursos estaduais no Balanço Geral do Estado em 1996, elevando a despesa, nessa função, em mais de 70,0%, o que justificava a desconsideração desse ano na análise.

Comprova-se a descentralização da responsabilidade pela execução das ações sociais (independentemente de serem recursos próprios ou transferidos) ao se comparar o crescimento da participação das despesas sociais dos municípios e do Estado nas respectivas despesas totais: enquanto, no conjunto dos municípios, essa relação passou de 44,9% em 1990 para 65,0% em 1999, no âmbito estadual ela passou de 47,1% para 52,7% no mesmo período. Em Porto Alegre, as despesas sociais, que, em 1990, já haviam alcançado o elevado patamar de 71,5% do total das despesas, foram incrementadas ao longo da década e, em 1999, passaram a representar 85,9% da despesa total.

4.2 - As funções sociais

Os gastos sociais apresentaram um crescimento constante; houve pequenos recuos apenas em 1993, 1995 e 1999 e, mesmo assim, neste último ano, a participação na despesa total aumentou.

Contudo a participação das diferentes funções sociais na despesa total do município modificou-se muito na década. Em 1990, as funções que mais absorviam recursos eram Habitação e Urbanismo (20,0% da despesa total), Assistência e Previdência (18,4%) e Saúde e Saneamento (17,4%). Já em 1999, destacaram-se as funções Saúde e Saneamento (41,2%) e Educação e Cultura (19,0%) — Tabelas 11 e 12. Observam-se a seguir, o desempenho de cada função na década e o comportamento de seus principais programas no ano de 1999.

A função **Saúde e Saneamento**, que, em 1990, detinha 17,4% da despesa da Capital, passou a concentrar, em 1999, a maior parcela de recursos da Capital: 41,2% da despesa total realizada (Tabela 13). Os principais programas dessa função são: Saúde (com 87,2% da função em 1999) e Saneamento (com 4,1%).

Em 1999, o **Programa Saúde** constituiu-se, principalmente, de gastos com serviços de terceiros e encargos (73,8%) e com pessoal (15,9%) — Tabela 14. Como foi visto anteriormente, esse programa sofreu importantes modificações, nessa década, com a municipalização da saúde, tendo sido incrementado em 549% desde 1990. O crescimento desse programa redundou em que, em 1999, esses gastos (R\$ 563,34 milhões) representassem expressivos 35,9% de toda a despesa realizada no Município. Considerando-se apenas os recursos provenientes da União para o SUS, estes representaram 29,0% da despesa total municipal.

Tabela 11

Despesas sociais, por função, em Porto Alegre — 1990-99

(R\$ 1 000)				
ANOS	EDUCAÇÃO E CULTURA	HABITAÇÃO E URBANISMO	SAÚDE E SANEAMENTO	TRABALHO
1990	120 324	174 237	151 437	15 397
1991	163 578	189 938	196 848	19 083
1992	178 422	231 252	186 934	11 110
1993	187 628	202 914	179 844	11 069
1994	176 284	257 696	201 299	4 541
1995	198 669	161 358	179 298	21 726
1996	216 515	175 181	331 817	12 646
1997	220 625	157 637	730 479	23 165
1998	249 936	189 874	743 023	21 090
1999	297 254	204 981	646 084	19 097

ANOS	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	TOTAL DAS FUNÇÕES SOCIAIS	DESPESA TOTAL
1990	160 448	621 843	869 580
1991	156 833	726 281	938 968
1992	158 010	765 728	989 454
1993	157 897	739 353	992 811
1994	146 093	785 912	1 028 105
1995	176 578	737 629	973 521
1996	194 875	931 035	1 175 444
1997	205 383	1 337 288	1 582 574
1998	216 173	1 420 096	1 663 073
1999	178 231	1 345 647	1 567 146

FONTE: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abr./03.

Tabela 12

Participação percentual das despesas sociais, por função,
na despesa total de Porto Alegre — 1990-99

ANOS	EDUCAÇÃO E CULTURA	HABITAÇÃO E URBANISMO	SAÚDE E SANEAMENTO	TRABALHO
1990	13,8	20,0	17,4	1,8
1991	17,4	20,2	21,0	2,0
1992	18,0	23,4	18,9	1,1
1993	18,9	20,4	18,1	1,1
1994	17,1	25,1	19,6	0,4
1995	20,4	16,6	18,4	2,2
1996	18,4	14,9	28,2	1,1
1997	13,9	10,0	46,2	1,5
1998	15,0	11,4	44,7	1,3
1999	19,0	13,1	41,2	1,2

ANOS	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	TOTAL DAS FUNÇÕES SOCIAIS	DESPESA TOTAL
1990	18,5	71,5	100,0
1991	16,7	77,3	100,0
1992	16,0	77,4	100,0
1993	15,9	74,5	100,0
1994	14,2	76,4	100,0
1995	18,1	75,8	100,0
1996	16,6	79,2	100,0
1997	13,0	84,5	100,0
1998	13,0	85,4	100,0
1999	11,4	85,9	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

Tabela 13

Despesa por funções sociais e principais programas, participação percentual na despesa total e sua evolução em Porto Alegre — 1990 e 1999

FUNÇÕES SOCIAIS E PRINCIPAIS PROGRAMAS	DESPESA (R\$ 1 000)		% NA DESPESA TOTAL		ÍNDICE (1)	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Educação e Cultura	120 324	297 254	13,8	19,0	100	247
Administração	24 015	48 600	2,8	3,1	100	202
Educação de 0 a 6 anos	3 657	24 078	0,4	1,5	100	658
Ensino Fundamental	79 452	150 454	9,1	9,6	100	189
Ensino Médio	3 689	3 942	0,4	0,3	100	107
Educação Física e Despor- tos	2 784	5 857	0,3	0,4	100	210
Cultura	3 285	17 240	0,4	1,1	100	525
Previdência	-	42 000	0,0	2,7	-	-
Habitação e Urbanismo ...	174 237	204 981	20,0	13,1	100	118
Habitação	26 251	63 274	3,0	4,0	100	241
Urbanismo	50 472	74 060	5,8	4,7	100	147
Serviços de Utilidade Pú- blica	87 774	59 340	10,1	3,8	100	68
Saúde e Saneamento	151 437	646 084	17,4	41,2	100	427
Saúde	86 809	563 343	10,0	35,9	100	649
Saneamento	24 370	26 743	2,8	1,7	100	110
Trabalho	15 397	19 097	1,8	1,2	100	124
Proteção ao Trabalhador ...	14 951	19 097	1,7	1,2	100	128
Assistência e Previdência	160 448	178 231	18,5	11,4	100	111
Assistência	6 700	24 298	0,8	1,6	100	363
Previdência	147 899	153 696	17,0	9,8	100	104
Funções Sociais	621 843	1 345 647	71,5	85,9	100	216
DESPESA TOTAL	869 580	1 567 146	100,0	100,0	100	180

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de abr./03.

(1) Os dados têm como base 1990 = 100.

Tabela 14

Participação percentual das despesas das funções sociais e de seus principais programas, por elementos, no total da despesa de Porto Alegre — 1999

FUNÇÕES E PROGRAMAS SOCIAIS	PESSOAL	MATERIAL DE CONSUMO	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	INVESTIMENTOS	OUTROS	TOTAL
Educação e Cultura	52,1	2,2	15,2	3,1	27,4	100,0
Educação de 0 a 6 anos	56,4	5,8	10,0	1,4	26,5	100,0
Ensino Fundamental ...	65,7	2,8	12,9	4,7	13,8	100,0
Habitação e Urbanismo	10,9	4,6	4,6	22,4	57,5	100,0
Habitação	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Urbanismo	23,1	11,0	5,1	60,9	0,0	100,0
Serviços de Utilidade Pública	4,0	1,6	2,1	0,4	91,9	100,0
Saúde e Saneamento	19,5	4,4	68,8	3,5	3,9	100,0
Saúde	15,9	4,7	73,8	1,2	4,4	100,0
Saneamento	18,1	2,7	28,4	50,8	0,0	100,0
Trabalho	0,0	0,0	1,0	0,0	99,0	100,0
Assistência e Previdência	14,8	0,0	0,1	0,1	85,0	100,0
Assistência	8,5	0,1	0,8	0,5	90,1	100,0
Previdência	15,8	0,0	0,0	0,0	84,2	100,0
Funções Sociais	24,5	3,3	38,5	5,8	27,9	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1999.

Importante também é sua participação no montante das despesas com pessoal. Em 1999, o Programa Saúde concentrava a segunda maior despesa de pessoal: 20,6% do total da despesa de pessoal do Município (em primeiro lugar estava, em 1999, o Programa Ensino Fundamental, com 22,7%) — Tabela 15. É importante observar que tanto a saúde quanto a educação são setores tradicionalmente considerados fortes demandantes de recursos humanos, como professores, auxiliares de ensino, médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, dentre outros.

No **Programa Saneamento**, metade dos recursos foram gastos, em 1999, em investimentos. Na verdade, esse programa teve a segunda maior despesa com investimentos (a maior despesa foi realizada em Urbanismo): 14,8% do total de investimentos realizados na Capital, em 1999 (Tabela 15).

A função **Educação e Cultura**, que, em 1990, participava com 13,8% da despesa total da Capital, passou a deter, em 1999, 19,0% (Tabela 13), que correspondiam a R\$ 297,25 milhões. Seus principais programas são: Ensino Fundamental (com 50,6% dessa função em 1999), Administração (com 16,3%), Previdência (com 14,1%) e Educação da Criança de 0 a 6 anos (com 8,1%). Esta é a função que mais absorvia recursos com gastos de pessoal, chegando, em 1999, a 35,6% de todo o gasto com pessoal do Município (Tabela 15).

O **Programa Ensino Fundamental**, que concentrava a metade dos recursos dessa função, foi o que mais absorveu recursos para despesas com pessoal: 22,7% de todo o gasto com pessoal no Município (Tabela 15). Esse programa detinha uma importante parcela de recursos para investimentos: 7,7% do total de investimentos no Município em 1999 (a mesma parcela destinada ao Programa Saúde).

A função **Habitação e Urbanismo**, que já representou 20,0% da despesa total de Porto Alegre, em 1990, passou a representar, em 1999, apenas 13,1%, principalmente em decorrência da queda no volume de gastos em Serviços de Utilidade Pública. É constituída, principalmente, pelos Programas Habitação (com 30,9% da função em 1999), Urbanismo (com 36,1%) e Serviços de Utilidade Pública (com 28,9%).

Em todo o período (considerando-se os anos extremos da série), essa função teve um crescimento de 18%; pequeno, portanto, frente ao crescimento de 116% observado no total da despesa social (Tabela 13).

Essa função teve uma participação média na despesa total de 21,8% nos primeiros cinco anos da década (alcançando 25% em 1994), devido, em grande medida, ao aporte de recursos externos para a realização de investimentos. A partir de 1995, sua participação na despesa total caiu consideravelmente, tendo, nos cinco anos seguintes, uma participação média de 13,2%.

Tabela 15

Participação percentual dos elementos de despesa, por funções sociais e principais programas, na despesa total de Porto Alegre — 1999

FUNÇÕES E PROGRAMAS SOCIAIS	PESSOAL	MATERIAL DE CONSUMO	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	INVESTIMENTOS	OUTROS	TOTAL
Educação e Cultura	35,6	14,1	7,8	9,9	19,9	19,0
Educação de 0 a 6 anos	3,1	2,9	0,4	0,4	1,6	1,5
Ensino Fundamental	22,7	9,0	3,3	7,7	5,1	9,6
Habitação e Urbanismo	5,1	19,9	1,6	49,9	28,8	13,1
Habitação	0,0	0,0	0,0	0,0	15,5	4,0
Urbanismo	3,9	17,3	0,6	49,0	0,0	4,7
Serviços de Utilidade Pública	0,5	2,1	0,2	0,3	13,3	3,8
Saúde e Saneamento	28,9	60,1	76,1	24,6	6,1	41,2
Saúde	20,6	55,9	71,2	7,5	6,1	35,9
Saneamento	1,1	1,5	1,3	14,8	0,0	1,7
Trabalho	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	1,2
Assistência e Previdência	6,0	0,1	0,0	0,1	37,1	11,4
Assistência	0,5	0,1	0,0	0,1	5,4	1,6
Previdência	5,6	0,0	0,0	0,0	31,7	9,8
Funções Sociais	75,7	94,2	88,8	84,4	91,8	85,9
DESPESA TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1999.

A maior parte dessa função desenvolveu-se na Administração Descentralizada através de repasses para o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), o qual teve na década, uma participação média de 36,9% na função, e para o Departamento Municipal de Habitação (Demhab), com participação média de 18,7%. Os repasses para esses dois órgãos representaram, em média, 55,6% da função Habitação e Urbanismo e 9,6% da despesa total no período.

O **Programa Habitação** foi 100% desenvolvido pelo Demhab (como Transferências Operacionais), o que inviabiliza, neste estudo, o detalhamento desse programa em termos de seus elementos de despesa.

O **Programa Urbanismo** é bastante relevante, uma vez que concentra, individualmente, a maior parte dos investimentos realizados em Porto Alegre: 37,1% do total em 1990 e 49,0% em 1999. Do conjunto dos gastos desse programa em 1999, 60,9% foram destinados a investimentos (R\$ 45,01 milhões), sendo, na sua quase totalidade, em vias urbanas, como conservação, construção e pavimentação, III Perimetral, dentre outros (Tabela 14).

De 1991 a 1994, esse programa contou também com recursos do Pimes (além do Primurb e do Produrb em alguns desses anos) e, nos anos de 1998 e 1999, foi fortemente beneficiado com recursos do BID para a construção da III Perimetral de Porto Alegre.

No **Programa Serviços de Utilidade Pública**, os repasses para o DMLU responderam, em média, por 91,1% do programa, e o restante destinou-se à iluminação pública (extensão e conservação de redes).

A função **Assistência e Previdência**, que, em 1990, era a segunda maior função social, com 18,5% da despesa total, foi a que menos cresceu no período e, em 1999, passou a representar apenas 11,4% da despesa total municipal (Tabela 13). Seus principais programas são: Previdência (com 86,2% da função em 1999) e Assistência (com 13,6%).

O **Programa Previdência** destina-se à previdência social a segurados, a inativos e a pensionistas e, dentro da função Assistência e Previdência, cresceu apenas 4% no período (Tabela 13). Entretanto deve-se considerar que, em 1999, os gastos com segurados, inativos e pensionistas da Secretaria da Educação foram, diferentemente do que ocorreu em 1990, alocados na função Educação e Cultura, correspondendo, como foi visto anteriormente, a 14,1% dessa função. Na medida em que essas despesas sejam somadas aos demais gastos do Programa Previdência, o seu crescimento, nos anos 90, será de 32% e não de 4%.

Já o **Programa Assistência**, embora ainda tenha um volume de recursos muito pequeno, teve um crescimento de 263% nos anos 90. Grande parte

desses recursos foram repassados para a Fundação de Assistência Social e Comunitária (FASC), órgão responsável pela assistência social municipal.

5 - Considerações finais

Pela análise das finanças municipais de Porto Alegre efetuada para o período 1990-99, verificou-se que houve um saneamento das mesmas a partir de 1995. Discriminando-se as informações relativas às receitas e às despesas, nota-se que houve um importante esforço fiscal que acarretou um incremento de mais de 30% nas receitas correntes próprias (especialmente através da cobrança do IPTU), além de um enorme aumento do volume das transferências (de mais de 160%). Com relação às despesas, é possível verificar, principalmente, que, em 1999, as despesas com pessoal se encontravam dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando-se uma situação confortável para os gestores do Município.

No que se refere às despesas sociais, as quais, em 1990, já absorviam parcela importante do total das despesas da Capital, houve um aumento significativo de sua participação na despesa total, passando de 71,5% para 85,9%. Viu-se que o incremento dos gastos sociais, não só na Capital como no conjunto dos municípios, se deu acompanhado de uma drástica redução das despesas sociais no âmbito do Estado, configurando, claramente, o processo de descentralização das áreas sociais, pelo menos na ótica da responsabilização pelo gasto.

Não foi possível, no âmbito deste artigo, avaliar a influência do Orçamento Participativo, instituído em 1989, em Porto Alegre, no sentido de direcionar ou de aumentar o gasto social. Estudos posteriores poderão contribuir nesse sentido. Igualmente, não foi objetivo desta pesquisa avaliar as condições de vida da população, mas é importante apontar a necessidade de que sejam realizados trabalhos que possam dimensionar o papel efetivo desses recursos na melhoria da qualidade de vida dos porto-alegrenses. Essa é uma avaliação complexa, pois sabe-se que nem sempre um maior aporte de recursos redundará em maior eficácia das ações.

Referências

BALANÇO GERAL DO ESTADO. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 1990/1999.

BALANÇO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 1990/1999.

GARSON, Sol; ARAÚJO, Érica. Federalismo fiscal. Ações sociais básicas: descentralização ou municipalização? **Informe-se**, Brasília: BNDES/Secretaria para Assuntos Fiscais, n. 23, jan.2001.

HORN, Carlos.H. (Org.). **Porto Alegre**: o desafio da mudança. Porto Alegre, Ortiz, 1994.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: exercício de 1996. Porto Alegre: TC-RS, 1996.

RÜCKERT, Isabel N.; BORSATTO, Maria L.; RABELO, Mercedes. **As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul — 1995-99**. Porto Alegre: FEE, 2002.

VERLE, João; MÜZELL, Paulo. Receita e capacidade de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1973-92. In: Horn, Carlos H. (Org.). **Porto Alegre**: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.