

Análise do padrão de alocação das despesas públicas

Ao analisar o padrão de alocação das despesas governamentais, é preciso ter em mente o ambiente econômico conjuntural e estrutural no qual os governos estão inseridos bem como o aparato legal que influencia tal padrão.

Em termos conjunturais, o ambiente econômico do período analisado foi marcado por acontecimentos centrais na economia brasileira, como por exemplo: o fim da âncora cambial em 1999, a adoção de um regime de metas de inflação e as eleições de 2002. Em termos estruturais, o período analisado representou parte de um período mais longo de consolidação de uma política econômica voltada, entre outras questões, para um maior controle das contas públicas, gerando reflexos no desenvolvimento da legislação. Nestes termos, a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, constituiu um marco. O controle das contas públicas representou inclusive um item relevante nos acordos com o Fundo Monetário Internacional - FMI, através do estabelecimento de metas fiscais abrangendo o governo central e os governos subnacionais³.

O comportamento das despesas públicas está fortemente relacionado ao aparato legal existente, que, de uma maneira geral, explicita a partir de um contexto de limitação fiscal, que tipo de despesa pública deve ser privilegiada.

Neste sentido, a legislação existente privilegia os gastos com saúde e educação estabelecendo percentuais de gastos obrigatórios vinculados com a receita.

No que se refere à educação, a Constituição Federal de 1988, no artigo 212, impõe que a União vincule 18% dos recursos oriundos da receita de impostos federais; que os Estados vinculem 25% das receitas de impostos que arrecadam como também daquelas receitas que lhes são transferidas; que os municípios vinculem 25% das receitas resultantes de impostos, incluindo os recursos provenientes de transferências. A contribuição social do salário-educação também tem como destino o financiamento da educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Também o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que obrigou os entes federados, a partir de 1998, a alocarem

³ Os Memorandos Técnicos de Entendimento entre o governo brasileiro e o FMI contêm as metas fixadas desde dezembro de 1998, depois de estabelecido o acordo de ajuste fiscal, em novembro de 1998. Ver: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/acordofmi.asp>

60% dos recursos para a educação no ensino fundamental, constitui um marco legal para financiamento da ação governamental em educação.

Em relação à saúde, o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal prevê, após a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, um patamar mínimo inicial, para 2000, de 7% das receitas municipais e estaduais a serem aplicadas em saúde e um acréscimo de 5% sobre o montante empenhado pelo Ministério da Saúde em 1999. Nos anos seguintes, até 2004, os percentuais previstos para estados e municípios deveriam elevar-se até atingir 12% das receitas estaduais e 15% das receitas municipais, enquanto a participação da União seria corrigida pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB (FAVERET, 2003).

O padrão de despesa dos governos estaduais

Relacionando o total das despesas dos governos estaduais com o seu PIB, observamos que os estados das Regiões Norte e Nordeste apresentam as maiores participações (Tabela 1). A justificativa para este fato é que a administração pública possui uma participação muito significativa no PIB de tais estados. Contrariamente, nos estados das Regiões Sul e Sudeste, ocorre percentual relativamente inferior de participação dos gastos públicos em relação ao PIB, retratando o maior peso de outras atividades econômicas, tais como: agropecuária, indústria, comércio e outras atividades de serviço.

Tabela 1 - Participação das despesas dos governos estaduais no PIB regional, segundo as Unidades da Federação - 1999-2002

Unidades da Federação	Participação das despesas dos governos estaduais no PIB regional (%)			
	1999	2000	2001	2002
Brasil	14	14	14	14
Rondônia	17	20	21	22
Acre	45	46	48	50
Amazonas	13	12	16	15
Roraima	55	56	57	47
Pará	16	14	16	16
Amapá	32	30	33	36
Tocantins	42	47	43	52
Maranhão	28	26	27	29
Piauí	25	26	27	32
Ceará	22	19	23	23
Rio Grande do Norte	23	22	23	21
Paraíba	23	22	25	22
Pernambuco	16	19	19	19
Alagoas	20	23	23	26
Sergipe	26	26	21	21
Bahia	17	16	16	15
Minas Gerais	13	14	15	14
Espírito Santo	16	16	16	15
Rio de Janeiro	12	10	11	11
São Paulo	12	12	12	12
Paraná	19	17	12	11
Santa Catarina	11	13	10	13
Rio Grande do Sul	12	12	12	12
Mato Grosso do Sul	14	17	17	17
Mato Grosso	18	18	18	17
Goiás	22	17	20	19
Distrito Federal	21	23	17	19

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

As despesas dos governos estaduais possuem, ao longo do período analisado, dois principais componentes: os Serviços públicos gerais e a Proteção social, representando em média 34% e 20%, respectivamente, do total da despesa (Tabela 2). No caso dos Serviços públicos gerais, estão concentrados os gastos administrativos não individualizados por funções, não sendo passíveis de análise por área de atuação governamental. Já em relação à Proteção social, seu elevado peso se justifica, basicamente pela participação da Previdência social: dos 20% do total da função, 18% referem-se à Previdência social e os outros 2% dividem-se entre Administração e suporte e Assistência social (Tabela 1.1 de Resultados).

**Tabela 2 - Despesas do Governo Estadual, segundo as funções
Brasil - 1999-2002**

Função	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total	140 513 055	100	155 533 670	100	167 134 236	100	190 234 600	100
Serviços Públicos Gerais	47 586 104	34	55 000 702	35	57 310 445	34	64 565 807	34
Defesa Nacional	-		-		-		-	
Ordem e Segurança Pública	15 267 585	11	18 188 094	12	20 888 966	12	24 658 977	13
Atividades Econômicas	16 998 831	12	11 536 666	7	10 497 476	6	11 784 761	6
Proteção ao Meio Ambiente	864 727	1	1 041 830	1	1 072 441	1	1 492 096	1
Habituação e Urbanismo	2 897 832	2	2 642 818	2	2 690 582	2	2 847 998	1
Saúde	8 993 763	6	11 408 631	7	13 815 871	8	16 251 633	9
Educação	19 863 433	14	23 140 880	15	26 780 711	16	29 832 166	16
Cultura e Desportos	783 695	1	854 008	1	862 759	1	1 014 082	1
Proteção Social	27 257 085	19	31 720 041	20	33 214 985	20	37 787 080	20

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

A terceira função com maior participação foi a Educação, com 15% em média no período. Esta elevada participação no total das despesas justifica-se, além do percentual da receita estadual obrigatório por lei a ser gasto em educação, também pelo FUNDEF, que transfere recursos de entes arrecadadores para entes aplicadores em educação. Entretanto, apesar da obrigação prioritária dos governos estaduais ser com o ensino médio e, secundariamente, com o ensino fundamental, é neste último nível de ensino que se concentra maior parte dos gastos estaduais com educação (9 % em 2001 e 2002) (Tabela 1.1 de Resultados).

Em quarto lugar, surge a função Ordem e segurança pública. As participações dos gastos nesta função, além de serem relevantes pelo seu volume, são ascendentes ao longo do tempo (11% em 1999 e 13% em 2002), retratando a preocupação crescente dos governos estaduais com o tema segurança pública, dado o agravamento dos níveis de violência. Determinante neste comportamento foi o crescimento relativo dos gastos com Policiamento militar, que passaram de 4% de participação, em 1999, para 6%, em 2002. Merece destaque também a participação dos gastos com Saúde realizados pelos governos estaduais (em média 8% ao ano), crescendo um ponto percentual a cada

ano. O patamar e o comportamento da despesa em Saúde são influenciados, assim como no caso da Educação, pela legislação de financiamento público voltada para o setor, merecendo destaque em 2000, a já citada Emenda Complementar nº 29.

A função Atividades econômicas tem sua participação decrescente ao longo do período, refletindo, por um lado, a própria redução da participação empresarial do governo na economia em decorrência dos programas estaduais de privatização⁴; por outro, a reclassificação das ações relacionadas ao transporte coletivo urbano, que anteriormente eram classificadas na subfunção Transporte, com a Portaria nº 42 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, passaram a ser classificadas na subfunção Desenvolvimento urbano. As outras funções, Habitação e urbanismo, Cultura e desportos e Proteção ao meio ambiente agregadas somam em média 3%, não representando, portanto, participação significativa.

**Tabela 3 - Despesas do Governo Estadual, segundo as categorias econômicas
Brasil - 1999-2002**

Categoria econômica	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total da despesa	140 513 055	100	155 533 670	100	167 134 236	100	190 234 600	100
Pessoal ativo	38 178 104	27	42 421 219	27	46 142 575	28	54 884 647	29
Pessoal inativo	22 282 281	16	25 115 411	16	26 726 745	16	30 939 177	16
Encargos sociais	4 193 997	3	4 614 645	3	5 152 948	3	6 248 303	3
Outras de custeio	19 686 122	14	20 922 970	13	22 281 776	13	26 190 459	14
Despesa de capital fixo	6 009 665	4	8 406 753	5	10 727 680	6	11 327 303	6
Subvenções sociais	1 053 592	1	2 009 810	1	2 002 280	1	2 742 321	1
Subsídios	496 268	0	595 934	0	648 374	0	802 335	0
Transferências inter-governamentais	21 507 422	15	26 155 360	17	30 472 149	18	33 007 715	17
Outras transferências	1 932 152	1	7 069 352	5	7 110 313	4	2 542 924	1
Encargos da dívida pública	-	-	-	-	13861126	8	16457481	9
Juros	6 315 033	4	7 660 805	5	-	-	-	-
Amortizações	8 996 288	6	7 041 365	5	-	-	-	-
Inversões financeiras	9 862 131	7	3 520 046	2	2 008 270	1	5 091 936	3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

Analisando a despesa pública segundo a categoria econômica, pode-se perceber em quais categorias se concentram os gastos. Na despesa estadual adquire maior peso o gasto com pessoal ativo, que cresce ligeiramente em participação ao longo do período (27%, em 1999, e 29%, em 2002). A participação do gasto com pessoal inativo, por outro lado, é estável ao longo do tempo, pesando 16%. A alta participação das transferências governamentais reflete as transferências obrigatórias ligadas principalmente à saúde e à educação. O peso significativo das despesas de custeio indica a necessidade de manutenção da máquina pública. A hierarquia de gastos apresen-

⁴ Na publicação *Despesas públicas por funções 1996-1998*, foi elaborada uma análise sobre as privatizações estaduais e seu impacto sobre a despesa pública

tada mostra que em um ambiente de limitação de gastos o governo concentrou-se, do ponto de vista funcional, nos gastos obrigatórios. Entretanto, a despesa de capital fixo quase dobrou em termos nominais no período e representou 6% da despesa em 2002 contra 4% em 1999. Chama atenção também o desempenho declinante das inversões financeiras (7% em 1999 para 3% em 2002) compostas por aumentos de capital, concessão de empréstimos e aquisição de títulos.

Tabela 4 - Despesas do Governo Estadual, segundo as categorias econômicas na função educação - Brasil - 1999-2002

Categoria econômica na função educação	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total da despesa	19 863 433	100	23 140 880	100	26 780 287	100	29 832 168	100
Pessoal ativo	13 429 122	68	14 851 136	64	16 372 098	61	18 675 763	63
Pessoal inativo	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos sociais	596 315	3	846 666	4	1 110 721	4	1 348 744	5
Outras de custeio	3 431 103	17	3 461 351	15	3 944 658	15	4 288 659	14
Despesa de capital fixo	504 007	3	978 950	4	1 699 752	6	1 650 902	6
Subvenções sociais	288 003	1	453 794	2	483 036	2	885 322	3
Subsídios	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências inter-governamentais	1 565 324	8	2 014 918	9	3 043 697	11	2 965 239	10
Outras transferências	39 891	0	531 051	2	126 325	0	11 948	0
Juros	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortizações	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversões financeiras	9 668	0	3 014	0	424	0	5 591	0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

No que se refere à despesa por categoria econômica segundo a função, observando novamente as principais funções analisadas anteriormente, a Educação apresenta maior percentual de gasto com salários (pessoal ativo), apesar de ter se reduzido entre 1999 (68%) e 2002 (63%) a sua participação no total da despesa. Em segundo lugar aparecem as outras despesas de custeio, que se referem aos gastos correntes com a manutenção das escolas (água, luz, telefone, papel, etc.), e em terceiro lugar, as despesas de transferências intergovernamentais, onde se encontra a parcela obrigatória a ser transferida para os municípios. Apesar de não representar um percentual muito significativo, vale a pena destacar o desempenho da despesa de capital fixo, 1999 (3%) e 2002 (6%). Este crescimento está relacionado à construção, ampliação e reforma de escolas, bem como à compra de equipamentos diversos, tais como os de informática e de transporte, que viabilizam o deslocamento diário de alunos da rede pública.

A alocação da despesa em saúde por categoria econômica mostra um perfil bastante diferente da função Educação analisada anteriormente. Mesmo apresentando significativo percentual de gasto com pessoal ativo, maior percentual é atribuído a outras despesas de custeio. As despesas com pessoal ativo são declinantes em

participação, 39%, em 1999, contra 34%, em 2002, enquanto a participação de outras despesas de custeio foi crescente (46% em 1999 contra 48%, em 2002). Uma das justificativas para tal movimento simultâneo reside na proliferação de formas alternativas de contratação de mão-de-obra na área de saúde, seja através de cooperativas de trabalho ou organizações não governamentais, que são registradas em contratação de serviços de terceiros, alocados na rubrica outras despesas de custeio. Além dos itens destacados para a função Saúde, vale a pena destacar o comportamento da despesa de capital fixo, que é crescente no período (4% em 1999 e 7% em 2002), representando um aumento e renovação de equipamento de saúde, de transporte e construções neste setor⁵.

Tabela 5 - Despesas do Governo Estadual, segundo as categorias econômicas na função saúde - Brasil - 1999-2002

Categoria econômica na função saúde	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total da despesa	8 993 763	100	11 408 631	100	13 815 871	100	16 251 634	100
Pessoal ativo	3 515 155	39	3 833 553	34	4 522 720	33	5 601 646	34
Pessoal inativo	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos sociais	267 256	3	508 563	4	550 677	4	478 751	3
Outras de custeio	4 094 650	46	5 109 363	45	6 150 939	45	7 876 775	48
Despesa de capital fixo	321 423	4	558 517	5	1 058 400	8	1 193 805	7
Subvenções sociais	410 438	5	592 937	5	824 988	6	618 974	4
Subsídios	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências inter-governamentais	144 896	2	287 437	3	593 379	4	451 565	3
Outras transferências	236 436	3	506 664	4	114 637	1	13 017	0
Juros	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortizações	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversões financeiras	3 509	0	11 597	0	131	0	17 101	0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

Em que pese a crescente preocupação dos governos estaduais com a segurança pública, o crescimento geral da despesa nesta função não se refletiu significativamente em uma mudança estrutural do seu padrão de gastos, uma vez que, as categorias econômicas se mantiveram relativamente estáveis ao longo do período. Ocorreu ligeira redução no percentual de gastos com pessoal ativo (81% em 1999 para 78% em 2002) e um ligeiro crescimento da participação das despesas de custeio entre 1999 (12%) e 2002 (14%).

⁵ Para tanto, contribuiu o Projeto REFORSUS (Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde), instituído no final de 1996 por meio de um acordo de empréstimo celebrado entre o governo brasileiro, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Banco Mundial - BIRD. Investe na recuperação da rede física de saúde do País, que presta serviços ao SUS, mediante a compra de equipamentos médico-hospitalares e unidades móveis, execução de obras de reforma, ampliação e conclusão de estabelecimentos de saúde e, também, em projetos para a melhoria da gestão do sistema de saúde nacional. Para informações complementares sobre o Projeto, ver: <http://reforsus.saude.gov.br>.

Tabela 6 - Despesas do Governo Estadual, segundo as categorias econômicas na função ordem e segurança pública - Brasil - 1999-2002

Categoria econômica na função ordem e segurança pública	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total da despesa	15 267 585	100	18 188 094	100	20 888 966	100	24 658 976	100
Pessoal ativo	12 372 430	81	13 963 133	77	16 337 807	78	19 264 130	78
Pessoal inativo	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos sociais	285 754	2	327 005	2	448 368	2	620 675	3
Outras de custeio	1 829 742	12	2 746 987	15	3 029 624	15	3 439 267	14
Despesa de capital fixo	688 883	5	1 102 993	6	826 314	4	1 110 087	5
Subvenções sociais	3 811	0	7 837	0	156 092	1	172 519	1
Subsídios	-	-	-	-	-	-	9 979	0
Transferências inter-governamentais	25 170	0	12 691	0	5 682	0	17 246	0
Outras transferências	61 699	0	27 448	0	84 995	0	24 525	0
Juros	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortizações	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversões financeiras	96	0	-	-	84	0	548	0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

Padrão de despesa dos governos municipais

A Tabela 7 mostra que o agregado de despesas dos governos municipais manteve-se estável entre 1999 e 2002 quando avaliado em proporção ao Produto Interno Bruto - PIB dos municípios que compõem a amostra da pesquisa. As Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram as que apresentaram maior variação média, próximas a um ponto percentual em relação ao PIB, enquanto as demais mantiveram relativamente estáveis a sua participação. Mostra igualmente o peso significativo das despesas da administração pública dos municípios da pesquisa, especialmente na Região Centro-Oeste onde as despesas se mantêm acima de dez pontos percentuais do PIB municipal no período.

A Tabela 8 apresenta a evolução das despesas por função dos municípios pesquisados, evidenciando que no período considerado as funções Saúde e Educação, funções protegidas pela legislação para aplicação de recursos, foram as que mais ampliaram a sua participação percentual no cômputo geral da despesa, passando de 18%, em 1999, para 22% e 21%, em 2002, respectivamente.

A função Atividades econômicas, que comporta as ações governamentais destinadas à promoção da agricultura, indústria, comércio e serviços, e de ampliação da infra-estrutura econômica, apresentou a maior queda em termos proporcionais, passando de 9%, em 1999, para cerca de 4%, em 2002. Os gastos na área de Transportes foram os principais responsáveis por esta queda, sendo reduzidos, em termos nominais, de R\$ 2,6 bilhões em 1999 para cerca de R\$ 1,2 bilhão em 2002 (Tabela 2.1 de Resultados). Este fato é parcialmente explicado pela mudança de classificação das ações voltadas para promoção do transporte urbano, que anteriormente eram classificadas na função Transporte e, com a Portaria nº 42, passaram a ser classificadas na subfunção Desenvolvimento urbano.

Tabela 7 - Participação das despesas dos governos municipais no PIB municipal, segundo as Unidades da Federação - 1999-2002

Unidades da Federação	Participação das despesas dos governos municipais no PIB municipal (%)			
	1999	2000	2001	2002
Brasil	7	7	7	7
Rondônia	6	8	8	8
Acre	9	10	9	11
Amazonas	4	3	4	4
Roraima	9	16	12	20
Pará	10	9	9	9
Amapá	5	5	6	9
Tocantins	19	15	16	16
Maranhão	12	12	13	14
Piauí	13	13	13	13
Ceará	8	9	10	11
Rio Grande do Norte	9	9	10	9
Paraíba	11	10	12	9
Pernambuco	6	7	6	6
Alagoas	11	11	11	11
Sergipe	7	7	8	9
Bahia	6	6	6	6
Minas Gerais	7	7	7	7
Espírito Santo	6	6	6	6
Rio de Janeiro	7	7	6	7
São Paulo	7	6	6	7
Paraná	8	8	8	9
Santa Catarina	8	7	8	8
Rio Grande do Sul	6	6	6	6
Mato Grosso do Sul	9	10	10	12
Mato Grosso	9	9	10	9
Goiás	12	11	10	11

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Tabela 8 - Despesas do Governo Municipal, segundo as funções Brasil - 1999-2002

Função	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total	38 273 456	100	41 252 191	100	44 401 090	100	53 272 834	100
Serviços Públicos Gerais	8 163 229	21	7 387 168	18	9 178 325	21	10 721 889	20
Defesa Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordem e Segurança Pública	210 188	1	363 671	1	238 393	1	332 958	1
Atividades Econômicas	3 461 707	9	4 012 580	10	2 786 427	6	2 012 013	4
Proteção ao Meio Ambiente	182 771	0	227 284	1	208 416	0	552 523	1
Habituação e Urbanismo	6 416 271	17	6 989 683	17	5 857 002	13	8 569 782	16
Saúde	6 819 132	18	7 836 371	19	9 352 217	21	11 607 562	22
Educação	7 056 725	18	8 042 762	19	9 659 250	22	11 257 269	21
Cultura e Desportos	648 112	2	755 017	2	754 085	2	1 114 188	2
Proteção Social	5 315 321	14	5 637 655	14	6 366 975	14	7 104 650	13

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

Este mesmo fato influenciou o comportamento da área de Habitação e urbanismo, que exibiu uma participação crescente das despesas da subfunção Desenvolvimento urbano, e concomitante redução expressiva das despesas com Saneamento, que teve seu valor nominal reduzido em 69% entre 1999 e 2002 (Tabela 2.1 de Resultados). As demais funções, ainda que apresentassem flutuações ao longo do período, mantiveram-se relativamente estáveis.

**Tabela 9 - Despesas do Governo Municipal, segundo as categorias econômicas
Brasil - 1999-2002**

Categoria econômica	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total da despesa	38 273 456	100	41 252 191	100	44 401 090	100	53 272 834	100
Pessoal ativo	11 938 506	31	13 261 928	32	14 310 431	32	17 253 592	32
Pessoal inativo	3 158 426	8	3 508 973	9	3 987 622	9	4 566 263	9
Encargos sociais	1 749 818	5	1 993 373	5	2 215 459	5	2 725 682	5
Outras de custeio	13 855 775	36	14 439 856	35	15 331 999	35	18 511 580	35
Despesa de capital fixo	3 365 299	9	4 143 375	10	3 960 564	9	5 935 335	11
Subvenções sociais	373 689	1	366 315	1	560 968	1	837 209	2
Subsídios	209 862	1	142 696	0	177 333	0	109 919	0
Transferências inter-governamentais	424 078	1	857 882	2	801 246	2	208 739	0
Outras transferências	500 181	1	542 748	1	557 667	1	117 263	0
Encargos da dívida pública	-	-	-	-	2 296 758	5	2 668 425	5
Juros	1 017 223	3	1 211 070	3	-	-	-	-
Amortizações	1 191 952	3	567 463	1	-	-	-	-
Inversões financeiras	488 647	1	216 512	1	201 043	0	338 827	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

Na Tabela 9, que mostra o total das despesas dos municípios da amostra por categoria econômica, pode-se observar que as despesas de custeio apresentaram duas tendências distintas: enquanto as despesas com pessoal (ativo, inativo e encargos sociais) mantiveram participação crescente (de 44% para 47%), as outras despesas de custeio se reduziram de forma contínua em proporção da despesa total. As despesas de capital fixo também apresentaram tendência de elevação, ainda que de forma descontínua. As subvenções sociais apresentaram crescimento, refletindo não apenas elevação desta categoria de despesa, mas também maior clareza na sua identificação nas peças contábeis municipais, tendo como contrapartida a redução da categoria "outras transferências". Destaca-se, também, a redução dos subsídios e das inversões financeiras, que têm o seu valor nominal reduzido no período, mantendo sua participação em um ponto percentual ou menos.

O comportamento das funções em destaque é detalhado nas tabelas seguintes, mostrando sua abertura por categorias econômicas. A Tabela 10 evidencia que o crescimento contínuo da função Educação foi impulsionado ao longo do tempo não apenas pelas despesas de pessoal e custeio, mas também pela ampliação das despesas de capital fixo, que ampliaram a sua participação no total gasto na função, de 6%, em 1999, para

10%, em 2002. Este comportamento difere do observado na composição das despesas com Saúde (Tabela 11), na qual as despesas com pessoal apresentaram maior variação em pontos percentuais de participação no total da despesa da função, em detrimento dos gastos com outras despesas de custeio. Embora sua participação seja bem menos expressiva, observa-se crescimento significativo das subvenções sociais, que multiplicaram por 4,6 seu valor nominal entre 1999 e 2002, e envolvem basicamente os gastos com transferências correntes para entidades privadas sem fins de lucro.

Tabela 10 - Despesas do Governo Municipal, segundo as categorias econômicas na função educação - Brasil - 1999-2002

Categoria econômica na função educação	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total da despesa	7 056 725	100	8 042 762	100	9 659 250	100	11 257 270	100
Pessoal ativo	4 174 477	59	4 593 717	57	5 418 154	56	6 325 908	56
Pessoal inativo	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos sociais	234 997	3	410 422	5	568 852	6	847 752	8
Outras de custeio	1 526 295	22	1 731 723	22	2 128 454	22	2 650 593	24
Despesa de capital fixo	448 120	6	484 239	6	689 008	7	1 076 469	10
Subvenções sociais	96 328	1	87 346	1	149 079	2	207 911	2
Subsídios	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências inter-governamentais	394 867	6	699 633	9	624 325	6	137 261	1
Outras transferências	181 265	3	34 317	0	80 669	1	10 950	0
Juros	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortizações	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversões financeiras	376	0	1 365	0	709	0	426	0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

Tabela 11 - Despesas do Governo Municipal, segundo as categorias econômicas na função saúde - Brasil - 1999-2002

Categoria econômica na função saúde	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total da despesa	6 819 132	100	7 836 371	100	9 351 514	100	11 607 562	100
Pessoal ativo	2 261 257	33	2 529 918	32	3 312 622	35	4 404 569	38
Pessoal inativo	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos sociais	139 792	2	205 564	3	287 025	3	417 723	4
Outras de custeio	4 143 675	61	4 618 894	59	5 023 339	54	6 106 107	53
Despesa de capital fixo	167 620	2	216 603	3	264 492	3	353 243	3
Subvenções sociais	55 772	1	68 308	1	189 910	2	257 762	2
Subsídios	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências inter-governamentais	3 642	0	140 577	2	154 367	2	64 595	1
Outras transferências	46 904	1	56 382	1	119 759	1	3 305	0
Juros	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortizações	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversões financeiras	470	0	125	0	703	0	258	0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

Embora tenha exibido queda na participação no total da despesa, a função Habitação e urbanismo apresentou elevação expressiva dos investimentos (despesas de capital fixo) no período pesquisado, crescendo, em termos nominais, cerca de 102% no período e ampliando sua participação no total da despesa da função, de 24%, em 1999, para 36%, em 2002, como observado na Tabela 12. Conforme já comentado, parte deste aumento se deve possivelmente à introdução da nova classificação com a Portaria nº 42, que implicaria na reclassificação das despesas com transporte urbano, que deixariam de ser contabilizadas na subfunção Transporte e passariam a ser incorporadas na subfunção Desenvolvimento Urbano. Esta evolução das despesas de capital fixo contrasta com o comportamento das despesas de pessoal (pessoal ativo e encargos sociais) na função, que apresentaram redução de 10,64 % em termos nominais.

Tabela 12 - Despesas do Governo Municipal, segundo as categorias econômicas na função habitação e urbanismo - Brasil - 1999-2002

Categoria econômica na função habitação e urbanismo	1999		2000		2001		2002	
	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%	Valor (1 000 000 R\$)	%
Total da despesa	6 416 271	100	6 989 683	100	5 856 857	100	8 569 781	100
Pessoal ativo	1 191 487	19	1 352 725	19	926 713	16	1 126 848	13
Pessoal inativo	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos sociais	148 295	2	203 961	3	86 197	1	70 379	1
Outras de custeio	3 316 567	52	3 262 836	47	3 112 955	53	4 077 831	48
Despesa de capital fixo	1 513 697	24	1 851 459	26	1 399 569	24	3 062 328	36
Subvenções sociais	9 473	0	2 339	0	5 587	0	8 002	0
Subsídios	41 961	1	69 907	1	102 113	2	54 042	1
Transferências inter-governamentais	2 177	0	184	0	145	0	1 014	0
Outras transferências	103 462	2	124 637	2	125 097	2	95 858	1
Juros	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortizações	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversões financeiras	89 152	1	121 635	2	98 626	2	73 479	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Despesas Públicas por Funções 1999-2002.

Nota: As diferenças apresentadas entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.