

AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS PARAENSES: ENSAIO ANALÍTICO SOBRE AS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS E DE SUAS PRINCIPAIS DESPESAS SOCIAIS

FINANCES OF PARÁ MUNICIPALITIES: ANALYTICAL ESSAY ABOUT REVENUES OF TRANSFER AND ITS MAIN SOCIAL SPENDING

José Raimundo Barreto Trindade

Universidade Federal do Pará – PA – Brasil

Wesley Pereira Oliveira

Universidade de Brasília – DF – Brasil.

Resumo: Este artigo elaborou um quadro geral dos aspectos da gestão fiscal recente dos municípios do Estado do Pará, no que se refere às despesas com as funções de educação e saúde, bem como da distribuição das receitas de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (Cota-FPM), SUS, FUNDEB e Cota-parte do ICMS, principais fontes de recursos dos municípios paraenses. O parâmetro de padronização para avaliação das receitas e distribuição dos recursos foi a população dos municípios, agrupados por Regiões de Integração do Estado do Pará. As informações coletadas foram para os anos de 2006 a 2011, tendo como fonte dos dados o FINBRA (Finanças do Brasil), base de dados municipais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Palavras-chave: Finanças municipais, educação, cultura, saúde, saneamento.

Abstract: This paper presents a framework of aspects on recently fiscal management of Pará State municipalities, with regard of expenditure in education and health sectors as well as the distribution of revenue transfers from the Municipal Participation Fund (FPM), SUS, FUNDEB and quota-share of ICMS, which are the main sources of funds of Pará municipalities. The standardized parameter for assessment of revenue and distribution of resources was the population of the municipalities, grouped by Regions Integration of Pará State. The information collected is for the years 2006 to 2011, using FINBRA - a database of the National Treasury Secretariat (STN) - as the main source of data.

Keywords: Municipal Finance, education, culture, health, sanitation.

INTRODUÇÃO

O debate federativo historicamente se colocou ao nível nacional em torno de três eixos principais: i) a distribuição da capacidade tributária entre os diferentes entes federativos¹; ii) as transferências verticais de receitas²; iii) a capacidade de

¹ O Sistema Tributário Brasileiro está definido especificamente na Constituição Federal nos artigos 145 a 162 e 195, no Código Tributário Nacional (Lei Federal n. 5.172/66) e em um conjunto de ordenamentos jurídicos, tais como Resoluções do Senado Federal legislações complementares e ordinárias federal, estadual e municipal. Os municípios passaram a deter uma importante capacidade fiscal tributária a partir da CF 88, refletindo-se em um relativo crescimento da

definição orçamentária autônoma. Quanto ao primeiro aspecto a Constituição de 1988 definiu ampla capacidade tributária aos diversos entes subnacionais, especificamente os municípios passaram a ter um potencial de capacidade tributária superior, tanto na definição de tributos qualitativamente superior (ISS), quanto na capacidade de definição de alíquotas. Quanto ao segundo ponto, a CF de 1988 apresentou grandes alterações, seja na elevação dos níveis de transferência da União para Estados e Municípios, seja com novas transferências de Estados para Municípios. Por último, os Municípios passaram a deter importantes responsabilidades orçamentárias, especialmente quanto aos aspectos de educação e saúde, que foram fortemente municipalizados nos anos recentes.

As transformações na administração pública, resultantes das diretrizes firmadas por ocasião da Constituição Federal de 1988, combinadas com a mais recente aprovação da Lei Complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) têm-se traduzido em uma necessidade dos municípios melhorarem e organizarem as suas administrações (PRADO, 2006; REZENDE, 2006; KHAIR, 2006; IBGE, 2004). Isso porque há uma clara tendência de aprofundar, por um lado, a municipalização dos gastos em áreas como com Educação, Saúde e Saneamento e, por outro, a preocupação com a disciplina fiscal.

A partir dos anos 1990, diversas políticas e programas de descentralização administrativa foram estabelecidos pelos governos nacional e subnacionais³, tendo como alvo principal a municipalização de várias de suas atribuições, principalmente, as relativas às funções sociais. A responsabilidade pela prestação de diversos serviços públicos essenciais à população foi repassada para os municípios. Vale observar que os diversos movimentos municipalistas anteriores a década de 1990 impulsionaram as modificações ocorridas a partir daquele período e ensejaram uma crescente capacidade orçamentária aos municípios.

Nesse contexto, as finanças municipais assumem fundamental importância, tanto pela maior incumbência de políticas públicas que as municipalidades passam a deter, quanto pela maior proximidade dessa esfera de decisão política em relação a população, o que pode permitir um maior monitoramento das suas ações, sendo que as prefeituras constituem instrumento importante para a construção do processo de desenvolvimento local, com ênfase na melhoria da distribuição de renda, na atenção à melhoria da qualidade de vida, da Educação, da Saúde, do Saneamento, no estímulo ao desenvolvimento das vocações locais e na criação de oportunidades de trabalho e geração de renda.

participação desses entes federativos no bolo tributário nacional (conferir: REZENDE, 2006, p. 338-339; KHAIR, 2006, p. 354-355, entre outros).

² Vale observar que a estrutura de transferências no Brasil acompanha o formato de a União repassar recursos aos municípios sem passar pela esfera estadual. Indiretamente, um percentual da distribuição da União aos estados deve ser escoado às municipalidades. Observa-se, então, uma relação vertical entre a União, os estados e municípios onde aquele outro busca suprir a falta de recursos próprios desses.

³ As diversas teorias sobre federalismo concebem que em geral a repartição de encargos públicos entre os níveis de governo, segue-se uma lógica de racionalização. Tentam-se maiores benefícios para a população com menores custos, para tal, é necessário dividir os encargos, a nível local e geral. Ao nível local, as municipalidades e os estados podem intervir, para o nível geral, a União é a entidade mais adequada para os encargos, conferir para uma exposição sucinta e rica sobre federalismo e experiências internacionais: Anderson, 2010.

Entre as funções do governo municipal, duas funções sociais são as mais importantes: Educação/Cultura e Saúde/Saneamento, devido ao alcance social que têm e por terem sido, nos últimos anos, os principais alvos das políticas de descentralização administrativa, principalmente do Governo Federal. Este artigo analisa a capacidade fiscal e de gestão dos municípios do Estado do Pará no período recente, no que se refere às despesas com as funções citadas anteriormente, bem como da distribuição das receitas de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundef/Fundeb e Cota-parte do ICMS, principais fontes de recursos dos municípios paraenses. O parâmetro de padronização para avaliação das receitas e distribuição dos recursos foi a população dos municípios, agrupados por Regiões de Integração do Estado do Pará⁴.

O trabalho investigou 141 municípios do Estado do Pará⁵, agrupados por Regiões de Integração, levantando informações referentes aos anos de 2006 a 2011 tendo como fonte dos dados o FINBRA⁶ (Finanças do Brasil) dos municípios paraenses, tanto para as receitas municipais, especificamente as transferências, quanto relativas as despesas nas funções de Educação/Cultura e Saúde/Saneamento. O FINBRA constitui banco de dados referentes as receitas e despesas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Além desta introdução, o artigo se encontra dividido em quatro seções: a primeira discute, desde um referencial teórico das finanças públicas, as características do sistema de partilha de recursos e aspectos do federalismo fiscal municipalista brasileiro, elementos teóricos necessários ao desenvolvimento do trabalho; a segunda seção analisa as fontes de receitas dos municípios paraenses, especialmente as transferências correntes e a relação das mesmas com as receitas próprias das municipalidades. A terceira seção trata especificamente dos gastos municipais com a função educação, centrado no papel inovador do FUNDEB e na evolução dos gastos educacionais; a quarta seção introduz a análise da função social saúde e saneamento e expõe os limites e problemas encontrados na evolução dessa importante rubrica social; finalmente apresentam-se as considerações finais.

⁴ O estado do Pará foi dividido, com vistas a atuação planejada do governo do estado em 12 (doze) Regiões de Integração: 1) Metropolitana; 2) Guamá; 3) Caeté; 4) Araguaia; 5) Carajás; 6) Tocantins; 7) baixo Amazonas; 8) Lago de Tucuruí; 9) Rio Capim; 10) Xingu; 11) Marajó; 12) Tapajós. Uma descrição sintética das Regiões de Integração encontra-se disponível em <http://www.seir.pa.gov.br>.

⁵ O Pará apresenta 144 municípios, porém os dados do FINBRA (Finanças do Brasil) apresentam lacunas que foram parcialmente resolvidas mediante a atribuição de dados médios para anos que não apresentavam informações, explicados em notas de cada tabela. Vale observar, porém, que para os municípios de Curalinho, Muaná e Colares não há informação para todo o período estudado, o que reduziu o painel de análise para 141 municípios, distribuídos conforme as doze regiões de integração.

⁶ No sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (<http://goo.gl/qu4PS>), em cumprimento ao disposto no artigo 51 da LRF, a STN realiza e divulga a coleta de dados relativos às contas anuais de Estados e Municípios, para efeito de consolidação das contas públicas das três esferas de governo, sendo que o FINBRA possibilita acompanhamento específico das gestões fiscais municipais.

1. FEDERALISMO E PODER LOCAL: RECEITAS TRIBUTÁRIAS, SISTEMA DE PARTILHA E COMPETÊNCIAS SOCIAIS MUNICIPAIS A PARTIR DE 1990

As mudanças no sentido de alterações federativas consolidadas nas duas últimas décadas levaram as prefeituras municipais a assumirem uma capacidade autônoma que equiparou em termos estatutário os governos locais aos demais entes federativos. Essa capacidade estatutária constitucional se manifesta tanto nos aspectos de autonomia de receitas e controle sobre uma maior massa de recursos efetivos, quanto pelas atribuições que passou a deter, antes de competência dos Estados e da União, com particular ênfase aos serviços universais de Saúde, Assistência Social e Educação fundamental. Como observaram diversos autores (KHAIR, 2006; PRADO, 2006; SANTOS *et. al.*, 2001, entre outros) as prefeituras passam a responder pela gestão de políticas públicas que são ao mesmo tempo muito onerosas e, por outro, de grande repercussão social.

De um modo geral pode-se entender esse fenômeno de descentralização como resultante do processo de redemocratização brasileira que culminou com a CF de 1988. Como sustentou Santos *et al.* (2001, p. 296-97) o principal argumento favorável a descentralização seria a proximidade das municipalidades, possibilitando a “alocação de bens públicos cujos benefícios atingem áreas restritas”, por outro as prefeituras teriam maior “flexibilidade e melhor adaptação de seus investimentos” as necessidades das populações locais. Acrescentaríamos a essa argumentação dois aspectos que julgamos centrais: o maior controle social possível sobre essa esfera subnacional, dada a proximidade já referida e, a maior capacidade de pressão social e, portanto, redefinição de objetivos em conformidade aos interesses dos grupos locais.

Deste modo, pode-se afirmar que uma das características da Constituição promulgada em 1988 foi à ênfase no fortalecimento da federação mediante a elevação da participação dos Estados e Municípios no conjunto da receita tributária, isso acompanhado de forte descentralização dos gastos públicos sociais. A reforma de 1988 não só aumentou a base de tributação dos governos subnacionais, como incrementou a participação deles nos tributos federais, mediante ampliação das transferências aos fundos de participação, sendo que os municípios foram os maiores beneficiários desse processo de descentralização tributária, através dos aumentos dos valores de transferência constitucional (Fundo de Participação dos Municípios e Cota-ICMS) e dos chamados fundos vinculados (especialmente o FUNDEB e SUS).

Neste sentido, o acompanhamento da gestão financeira dos municípios, passou a ter grande relevância, sendo que a incorporação de mecanismos de acompanhamento e de controle sobre as contas públicas municipais (receitas e despesas), principalmente a partir de inúmeras definições legais que buscaram maior rigidez e transparência no uso dos recursos, especialmente a obrigatoriedade da publicação dos relatórios fiscais, como parte dos condicionantes do planejamento orçamentário previsto na LRF. Deste modo buscou-se neste trabalho observar se houve ou não aumento nas receitas de transferências em relação à população atendida, principalmente FPM, FUNDEB, SUS e Cota-ICMS, bem como

a evolução das despesas nas funções de Educação/Cultura e Saúde/Saneamento. Busca-se a seguir definir algumas categorias necessárias a exposição e análise das contas municipais.

Do ponto de vista orçamentário, as receitas públicas são classificadas como orçamentárias e extra-orçamentárias, sendo que as primeiras são previstas no orçamento municipal e são utilizadas para o pagamento das despesas autorizadas. As receitas orçamentárias podem ser classificadas economicamente, ainda, segundo a contabilidade pública, em receitas correntes e de capital. As receitas correntes ou efetivas, referem-se as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial e outras que se destinam a fazer frente as despesas correntes. Para fins do presente estudo, foram utilizadas apenas as receitas tributárias e as de transferências correntes, não sendo incorporadas à análise as receitas de contribuições patrimoniais⁷.

As Receitas Tributárias arrecadadas pelos próprios municípios são em forma de impostos, taxas e contribuições de melhoria e fazem parte dessas receitas o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), além de outros tributos, sendo o ISSQN de longe a principal fonte arrecadatória dos municípios, apresentando expressivas taxas de crescimento nas últimas décadas⁸. Neste trabalho, as receitas tributárias são compostas de IPTU, ISS, IRRF, ITBI, taxas e contribuições de melhoria.

As Transferências Correntes são recursos destinados aos municípios e têm como origem principal a União e os Estados. Fazem parte das Transferências da União a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁹, as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, atual FUNDEB), as transferências via Sistema Único de Saúde (SUS) e outras transferências do Governo Federal. Já as Transferências dos Estados englobam a cota-parte do ICMS; a do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); transferências do FUNDEB e outras transferências da administração estadual. Ainda compõem as transferências correntes possíveis transferências de outros municípios e outras transferências correntes, particularmente, de grande importância, as transferências referentes ao Sistema Único de Saúde (SUS), para acompanhamento da evolução e debate crítico em relação aos fundos constitucionais de partilha de receitas, especialmente o FPM, consultar Prado (2006) e Khair (2006).

Esse conjunto de transferências possibilita também a conversação entre diversos orçamentos, especialmente os do Governo Central com os orçamentos

⁷ Para maiores detalhes sobre classificações de receitas e despesas orçamentárias ver, por exemplo, Giacomoni (2005); Lima & Castro (2003); Rezende (2006), entre outros.

⁸ Khair (2006, p. 354) destaca que o crescimento das receitas tributárias dos municípios, especialmente o ISS, em muito tem superado o crescimento das arrecadações federais e estaduais.

⁹ O FPM é formado por uma parcela do produto da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, nos termos da Constituição Federal, art. 159. Vale observar que as participações percentuais do produto de arrecadação do IR (Imposto de Renda) e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) na formação do FPM aumentaram de 5% em 1975 para 10,5% em 1982 e 1983, chegando a 22,5% por definição da CF de 1988 e, finalmente, elevado a 23,5% pela Emenda Constitucional nº 55/2007 (PRADO, 2006).

municipais, o que se denomina de Sistema de Partilha (SP). Segundo Prado (2006, p. 176) esse sistema envolve regras e dispositivos (tais como os fundos constitucionais e vinculados) que baseados na competência tributária, ou seja, que ente federativo administra e arrecada cada imposto, “determinam a forma pela qual essa receita será distribuída entre os diversos governos”, determinando o nível da receita disponível ou efetiva daquele ente.

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi uma importante alteração na gestão de políticas sociais introduzida nos últimos vinte anos, implantou-se um sistema público de saúde acesso universal, que se propõe a oferecer cobertura integral às necessidades da população. A gestão desse sistema é descentralizada, sendo que compete aos municípios a gestão da atenção básica, principalmente através de programas como o PSF (Programa Saúde da Família). O financiamento do SUS se dá majoritariamente através de recursos cuja fonte é o Orçamento Geral da União, que sustenta fluxos regulares para o custeio dos serviços nos governos locais. Com isso, parcela importante das receitas efetivas dos municípios tem como origem transferências da União vinculada ao SUS para os municípios.

No caso da universalização da educação básica, o mecanismo de partilha estabelecido foi o FUNDEF, cuja essência tem como proposição destinar, de forma vinculada, parcela das receitas públicas ao Ensino Fundamental (primeira a oitava séries), por meio de uma redistribuição dos recursos provenientes de impostos aplicados pelos Municípios, Estados e União¹⁰. A partir de 2007 passou a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no lugar do FUNDEF, tendo o mesmo caráter, porém sendo composto de contribuição de estados, do Distrito Federal e dos municípios no montante de 16,66% no primeiro ano; 18,33% no segundo ano; 20% a partir do terceiro ano, sobre Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI - Exportação); Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96); também, Contribuição de estados, do Distrito Federal e dos municípios de: 6,66% no primeiro ano; 13,33% no segundo ano; 20%, a partir do terceiro ano, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios; e complementações da União (MEC, 2010).

A despesa pública pode ser definida da forma mais simples enquanto conjunto de dispêndios dos entes estatais, garantindo o funcionamento regular da máquina estatal. Como observa Lima e Castro (2003, p. 58), “a despesa, como parte do orçamento, compreende as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais”, a partir de autorização legislativa. Os

¹⁰ O Fundef foi inicialmente composto por recursos provenientes de algumas transferências de impostos: dos estados, FPE (Fundo de Participação dos Estados), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPI - Exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação); dos municípios, FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS e IPI - Exportação. Incluía, também, 15% dos recursos da chamada Lei Kandir, que são repasses da União para compensar as perdas financeiras das unidades federadas, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação (CNM, 2010).

gastos públicos podem ser classificados, ainda, de acordo com a ótica da finalidade, da natureza e do agente que o executa, por sua vez sob a ótica da finalidade, o gasto pode ser classificado em funções, programas e subprogramas¹¹.

Nesses conceitos de despesas e de gastos se enquadram os recursos aqui analisados e destinados às funções Educação/Cultura e Saúde/Saneamento nos municípios paraenses. Esse sistema de classificação por função permite, ainda, maior acompanhamento social, bem como identificar as finalidades e estabelecer indicadores de metas a serem atingidas. Também esse sistema proporciona aos governos a agregação dos valores gastos em cada atividade em suas diferentes funções. Esse sistema também permite que se façam comparações relativas aos gastos em cada área de atuação, mostrando quais são as prioridades.

Neste sentido, acompanhar e analisar as receitas de transferências e as despesas nas funções de Educação/Cultura e Saúde/Saneamento entre 2006 e 2011, com o intuito de comparar o comportamento de tais variáveis nos municípios paraenses, agregados por regiões de integração, constitui a base do estudo em foco. Por que as funções Educação/Cultura e Saúde/Saneamento? Primeiramente, porque são duas funções sociais muito importantes. Segundo, devido ao alcance social que têm e por terem sido, nos últimos anos, os principais alvos das políticas de descentralização administrativa, principalmente do Governo Federal. Por último, vale observar que para atender essas duas funções programáticas sociais, os municípios foram dotados, como já assinalados, de vinculações de receitas, no caso da saúde tendo como fonte recursos garantidos, entre outros, pelas contribuições à seguridade social (arts. 195 e 198 da CF/88) que alimenta o Sistema Único de Saúde (SUS). O mesmo se diga da educação (art. 210 da CF/88): a União empregará no mínimo 18%, e estados, Distrito Federal e Municípios, 25%, de suas arrecadações na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212).

Ainda, porque o grau de desenvolvimento de uma região qualquer deve guardar relação com as condições das funções citadas. O desenvolvimento não pode ser entendido somente como desenvolvimento econômico, mas também como desenvolvimento social, ambiental, cultural, político e, finalmente, desenvolvimento da formação humana individual. Ignacy Sachs (2003), por exemplo, define desenvolvimento desde uma abordagem multidimensional, que exige a integração de diferentes dimensões: a) social, que compreende a integração das populações ao processo de crescimento econômico. Implica melhoria das condições de vida: acesso a infraestrutura sanitária e saúde pública; b) ambiental, compreendendo a sustentação das condições de vida e a não dispersão (depredação) dos recursos naturais; c) econômico, sendo a *conditio sine qua non* para que se dê as demais dimensões, porém, isoladamente não implica desenvolvimento e; d) educacional, que implica em capacidade de atuação e domínio tecnológico e educacional. Assim, é preciso realizar investimentos em educação, cultura e maior qualidade de vida da população.

¹¹ Conferir, entre outros: Lima e Castro (2003); Giacomoni (2005); Rezende (2006); Oliveira (2012).

Em resumo, releva avaliar a distribuição das receitas de transferências do FPM, do SUS, do FUNDEF/FUNDEB e do Cota-Parte do ICMS, principais fontes de recursos para a maioria dos municípios paraenses, bem como o aumento ou não dos recursos destinados às funções de Educação/Cultura e Saúde/Saneamento, áreas em que houve um aumento das atribuições municipais. O parâmetro de padronização para essa avaliação foi a população dos municípios que serão agrupados por Regiões de Integração do Estado do Pará e por base demográfica dos municípios.

2. FONTES DE RECURSOS DOS MUNICÍPIOS PARAENSES

2.1 Receitas Tributárias

O volume de receitas tributárias arrecadadas reflete o peso e a magnitude da economia de um município, o mesmo acontecendo quando se analisa a distribuição dessas receitas pelas Regiões de Integração. Para o caso das Regiões de Integração do Estado do Pará, na Tabela 1 se constata uma expressiva concentração das receitas tributárias nos municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB), 45,9% em 2006 e 43,2% em 2011, bem como por uma proporção menor de municípios, relativamente, mas que contêm o maior contingente de população estadual, aproximadamente 27,58% em 2011¹². A Região de Carajás (RCJ) apresenta o segundo maior volume de receitas tributárias, centralmente em função de três municípios (Marabá, Parauapebas e Canãa dos Carajás) e da concentração da exploração mineral nesta região. Comparativamente, a receita tributária per capita de Carajás é quase 1,7 vezes ao da RMB, o que possibilita aos principais municípios dessa RI condições potenciais de maiores dotações destinadas aos gastos sociais, principalmente per capita, como se verá mais a frente.

As Regiões do Marajó (RMJ), Caeté (RCT) e Guamá (RGU) foram as que tiveram menor relação entre receitas e população, tanto para 2006 quanto para 2011. Em 2011 essas três regiões responderam por apenas 4,9% do total de receitas tributárias arrecadadas dos municípios paraenses, valor muito baixo, considerando-se o peso dessas regiões na estrutura populacional estadual (19,4%). Vale observar que todas as Regiões de Integração seguem este padrão de menor participação no bolo tributário municipal vis-à-vis suas participações no computo populacional, exceto as duas já referidas (RMB e RCJ).

¹² Os municípios que compõem a RMB são: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara. Belém responde por aproximadamente 70% da população; 88% da receita tributária e 75% das receitas correntes desta região de integração.

Tabela 1. Distribuição Proporcional das Receitas Municipais Segundo Regiões de Integração (2006/2011)

Regiões de Integração	Proporção		Receita tributária	Transferências Correntes	Receita Disponível
	De municípios	De população			
2006					
TOTAL	100	100	100	100	100
Metropolitana (RMB)	3,55	29,63	45,88	22,19	24,56
Guamá (RGU)	12,77	7,95	2,32	8,23	7,64
Caeté (RCT)	10,64	6,28	1,46	4,81	4,47
Araguaia (RAR)	10,64	5,18	3,26	5,99	5,72
Carajás (RCJ)	8,51	6,78	18,49	10,67	11,46
Tocantins (RTO)	7,80	9,30	8,28	10,75	10,50
Baixo Amazonas (RBA)	8,51	9,18	7,04	9,96	9,66
Lago de Tucuruí (RLT)	4,96	4,89	3,07	6,30	5,97
Rio Capim (RRC)	11,35	7,89	5,17	7,88	7,61
Xingu (RXG)	7,09	4,26	2,19	4,58	4,34
Marajó (RMJ)	9,93	5,33	1,32	5,41	5,00
Tapajós (RTJ)	4,26	3,33	1,52	3,23	3,06
2011					
TOTAL	100	100	100	100	100
Metropolitana	3,5	27,5	43,2	21,2	23,6
Guamá	12,8	7,8	1,8	6,6	6,0
Caeté	10,6	6,2	2,0	5,1	4,7
Araguaia	10,6	6,4	5,3	5,5	5,4
Carajás	8,5	7,8	22,3	13,6	14,5
Tocantins	7,8	9,7	5,4	9,2	8,8
Baixo Amazonas	8,5	9,2	7,5	11,4	11,0
Lago de Tucuruí	5,0	4,7	2,0	6,0	5,6
Rio Capim	11,3	7,9	4,4	8,0	7,6
Xingu	7,1	4,4	2,6	5,2	4,9
Marajó	9,9	5,4	1,1	5,2	4,7
Tapajós	4,3	2,9	2,3	3,2	3,1

Fonte: FINBRA, STN (2011).

Na Tabela 2 seguinte, verifica-se que quanto maior a população de um município maior a sua receita tributária. De fato, considerando o ano de 2011 como referência, enquanto 74,2% das receitas tributárias produzidas pelos municípios com mais de 100.000 habitantes eram geradas por 52,1% da população estadual, os municípios com população menor que 100.000 habitantes, referentes a aproximadamente 89,9% dos municípios e 47,9% da população, eram responsáveis por apenas 25,8% dessas receitas. Vale evidenciar que comparativamente com o ano de 2007, as receitas tributárias apresentaram uma

tendência de maior realização nos municípios maiores, como evidenciam os dados. Esses dados confrontam três aspectos importantes: i) de um lado parece que os centros urbanos concentram a maior capacidade tributária decorrente da maior estrutura produtiva; ii) por outro, talvez não seja negligenciável, a ausência da administração tributária municipal nos municípios menores; iii) o ISSQN ganha relevo nos municípios de maiores populações, especialmente, na RMB e nos municípios polos das maiores RI's, caso de Marabá e Santarém.

Tabela 2. Distribuição proporcional das receitas municipais, segundo classes de tamanho da população dos municípios (2007/2011)

Classes de tamanho da População	Proporção		Receita Corrente	Receita Tributária	Transferências Correntes	Receita Disponível
	De Municípios	De população				
2007						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 15.000 hab.	18,6	3,0	3,7	0,7	4,4	4,4
Mais de 15.000 a 35.000 hab.	40,2	15,4	17,1	11,2	18,7	18,8
Mais de 35.000 a 100.000 hab.	30,9	29,0	29,7	19,7	32,1	32,2
Mais de 100.000 a 200.000 hab.	7,2	15,9	17,5	21,1	17,3	17,5
Mais de 200.000 hab.	3,1	36,6	31,9	47,3	27,6	27,0
2011						
Total						
Até 15.000 hab.	16,9	2,5	3,3	1,0	3,8	3,4
Mais de 15.000 a 35.000 hab.	39,3	14,6	15,6	9,1	17,2	16,3
Mais de 35.000 a 100.000 hab.	33,7	30,8	29,4	15,8	32,5	30,5
Mais de 100.000 a 200.000 hab.	5,6	10,8	15,0	16,1	15,3	15,4
Mais de 200.000 hab.	4,5	41,3	36,7	58,1	31,2	34,4

Fonte: FINBRA, STN (2011).

2.2 As Receitas de Transferências Correntes

A dependência dos municípios com relação às transferências de outros entes é algo muito representativo. Em 2011, 82,1% das receitas correntes da totalidade dos municípios tinham como origem as transferências correntes. Considerando somente os municípios menores, de até 15.000 habitantes, chega-se a uma dependência quase que completa em relação as transferências (95,5%), somente sendo um pouco menor nos municípios acima de 200.000 habitantes, onde a receita própria (tributária) chega a representar quase 18% das receitas correntes, no caso de Belém chegando a 20,5%. Portanto, na totalidade dos municípios paraenses, sem exceção, as transferências respondem por mais de 75%

de suas receitas correntes. Daí este trabalho dar atenção principal à análise das transferências, mais do que a outras fontes de receita.

Tabela 3. Participação (%) da Receita Tributária e Transferências na Receita Corrente

Classes de tamanho da População	Receita Corrente (R\$)	Receita Tributária		Transferências Correntes	
		(R\$)	(%) da Receita Corrente	(R\$)	(%) da Receita Corrente
2007					
Total	5.023.163.110,57	556.747.964,27	11,1	4.159.960.420,48	82,8
Até 15.000 hab.	186.614.755,43	3.970.629,19	2,1	181.389.392,33	97,2
Mais de 15.000 a 35.000 hab.	860.876.523,35	62.554.269,19	7,3	776.003.156,45	90,1
Mais de 35.000 a 100.000 hab.	1.493.657.515,28	109.420.171,45	7,3	1.333.858.094,72	89,3
Mais de 100.000 a 200.000 hab.	877.311.771,21	117.667.445,69	13,4	721.336.376,38	82,2
Mais de 200.000 hab.	1.604.702.545,30	263.135.448,75	16,4	1.147.373.400,60	71,5
2011					
Total	8.317.215.133,70	939.405.776,60	11,3	6.831.809.309,80	82,1
Até 15.000 hab.	271.148.658,06	8.985.525,48	3,3	258.824.091,43	95,5
Mais de 15.000 a 35.000 hab.	1.296.852.316,53	85.125.337,95	6,6	1.178.051.997,60	90,8
Mais de 35.000 a 100.000 hab.	2.445.702.643,86	148.114.316,96	6,1	2.218.517.578,80	90,7
Mais de 100.000 a 200.000 hab.	1.251.452.024,84	151.160.982,04	12,1	1.045.364.771,90	83,5
Mais de 200.000 hab.	3.052.059.490,41	546.019.614,17	17,9	2.131.050.870,07	69,8

Fonte: FINBRA, STN (2011).

A distribuição da Receita Disponível pelas Regiões de Integração revelou duas situações: a primeira é em relação às receitas tributárias. Como mostrado na Tabela 1, as receitas próprias estão fortemente concentradas na Região Metropolitana de Belém, porém o mesmo não se dá em relação as transferências correntes, nas quais a RMB participa proporcionalmente menos que o conjunto das demais RI's. Por outro lado, ao comparar as transferências correntes em relação a distribuição da população pelas regiões paraenses, nota-se melhor desempenho na maioria delas, ou seja, apresentam percentuais de transferências superiores aos seus respectivos pesos populacionais, exceto a RMB, a Região do Marajó, a Região do Araguaia e a Região do Rio Caeté.

Deste modo, é visível que a distribuição mais proporcional e equitativa das transferências correntes, privilegiando, em termos relativos, as regiões menos favorecidas com suas arrecadações tributárias. Ao compararmos a proporção das transferências em relação à população vis-à-vis a proporção das receitas tributárias em relação a população, observa-se o quanto a maior parte dos municípios dependem das primeiras. Assim, somente a RMB e a RCJ apresentam coeficientes

maiores que a unidade (1,0) em relação a proporção das receitas tributárias em relação a população, respectivamente 1,57 e 2,85. Quanto a proporção das transferências em relação à população, sete RI's (RRA, RCJ, RBA, RLT, RRC, RXG, RTJ) apresentam uma participação superior a unidade. Vale citar a situação das Regiões do Guamá, do Caeté e do Marajó, sendo aquelas que apresentam a pior razão entre receita disponível e população, respectivamente: RGU (0,76), RCT (0,75) e RMJ (0,87).

Quando se analisa a distribuição das transferências correntes pelas faixas de tamanho da população, para o ano de 2011, observa-se uma distribuição mais equilibrada dos recursos transferidos aos municípios. De acordo com a Tabela 2, os municípios com mais de 100.000 habitantes receberam cerca de 46,5% do total das transferências, cifra significativamente inferior aos 74,2% de receitas arrecadas por estes municípios. Por outro lado, os municípios com até 35.000 habitantes obtiveram 21,0% do total das transferências correntes, percentual bem superior aos 10,1% de receitas tributárias.

A Tabela 2 também nos revela um importante e positivo aspecto da configuração territorial e fiscal estadual, aqueles municípios com população superior a 35.000 e inferior a 100.000 habitantes, constituem quase um terço dos municípios e da população paraense, apresentando, por outro, uma razão entre receita disponível e população superior a unidade (1,1), indicando uma tendência de financiamento de políticas públicas mais favoráveis nestas localidades que nos municípios de maior densidade demográfica, detendo, ainda, uma escala demográfica favorável a atração de investimentos e expansão econômica. Vale ponderar, ainda, que a proporção de recursos transferidos aos municípios com até 35.000 habitantes (21%) é superior aos 17,1% que esses municípios representam na população estadual, mostrando mais uma vez seu caráter redistributivo. Por outro lado, os municípios com mais de 200.000 habitantes têm 31,2% de transferências correntes, mas participam com 41,3% da população.

Isso mostra que as transferências correntes funcionam como um mecanismo redistributivo de recursos, reduzindo sua concentração nos municípios maiores e localizados nas regiões mais dinâmicas do Estado do Pará e, por outro lado, beneficiam as regiões menos desenvolvidas e os municípios menores. Contudo, indica, também, a grande dependência dos municípios menores dos recursos de transferências governamentais, mesmo que no caso paraense, como já assinalado, essa dependência seja algo forte mesmo nas municipalidades de maior densidade demográfica, inclusive a Região Metropolitana de Belém.

2.3 As Receitas Disponíveis ou Efetivas

Segundo Lima e Castro (2003, p. 54) as receitas efetivas são aquelas que ao ingressarem no "numerário" não implicam em "saídas de outros elementos do ativo ou outras entradas no passivo". Considerando as condições de fiscais expostas, pode-se denominar de Receitas Efetivas ou Disponíveis pelos municípios a soma das transferências correntes e receitas tributárias.

Os resultados obtidos na desagregação por Regiões de Integração denotam o descolamento entre as receitas tributárias e disponíveis na participação das regiões, como ilustram a Tabela 1, já analisada, e o Gráfico 1 abaixo.

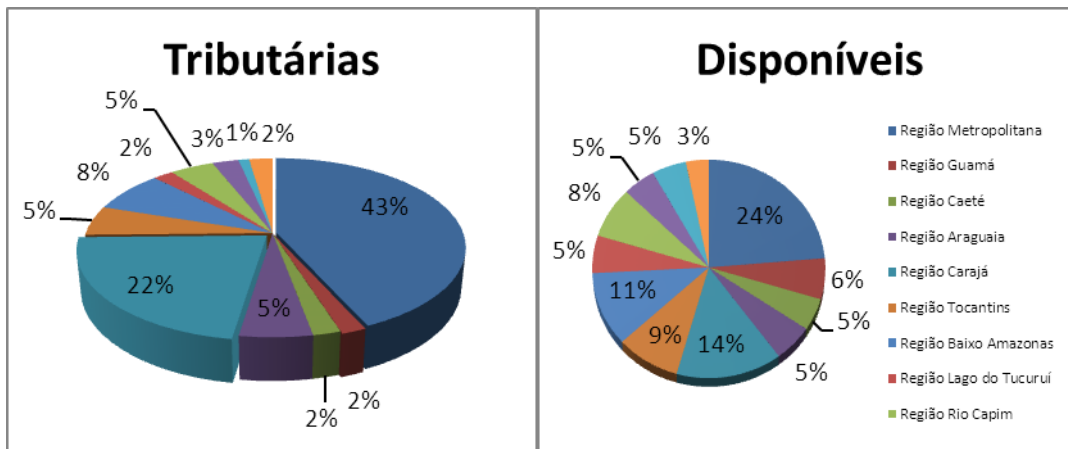


Gráfico 1. Receitas Tributárias e Disponíveis por RI (2011)

Uma análise mais detalhada dessa questão é apresentada no Gráfico 2, que mostra a distribuição das receitas tributárias e disponíveis desagregadas por Regiões de Integração. Nota-se que a Região Metropolitana reduz sua participação quando as transferências correntes são somadas às receitas tributárias. As demais regiões do estado aumentam suas participações quando as transferências são incorporadas às receitas tributárias, produzindo um efeito de uma melhor distribuição proporcional da receita disponível entre as regiões.

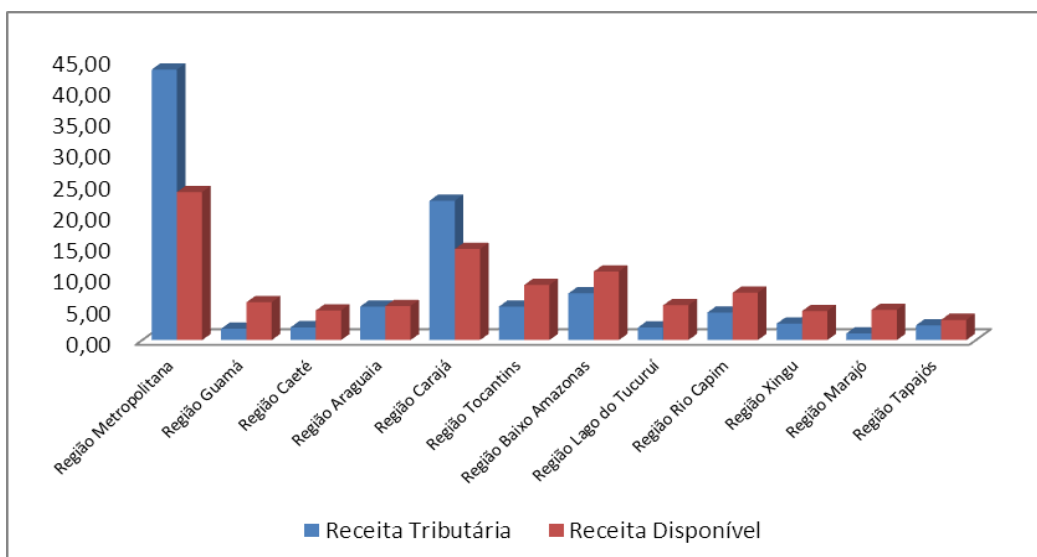


Gráfico 2. Comparação Receitas Tributárias e Disponíveis por RI (2011)

2.4 AS PRINCIPAIS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA: COTA-FPM, SUS, FUNDEB E COTA-ICMS

Na composição das transferências correntes, destacam-se o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o FUNDEF/FUNDEB, o SUS e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS que, juntos totalizaram 84,7% do total das transferências para os municípios, como pode ser visto na tabela abaixo referente ao ano de 2011.

Tabela 4. Participação do ICMS, FPM, SUS e FUNDEB nas Transferências Correntes dos Municípios, segundo classes de tamanho de população municipal (2011)

Classes de tamanho da População	Distribuição Proporcional as Categorias Municipais				
	Cota ICMS	FPM	SUS	FUNDEB	Outras
2011					
Total	16,8	25,1	13,0	29,8	15,2
Até 15.000 hab.	12,6	34,6	10,4	32,7	9,7
Mais de 15.000 a 35.000 hab.	9,6	31,1	10,3	37,8	11,1
Mais de 35.000 a 100.000 hab.	12,8	24,3	11,2	39,1	12,7
Mais de 100.000 a 200.000 hab.	21,9	15,5	7,6	24,0	30,9
Mais de 200.000 hab.	22,9	26,4	19,3	18,4	13,1

Fonte: FINBRA, STN (2011).

A Tabela 4 mostra a distribuição das respectivas transferências pelo porte demográfico municipal. Nota-se a maior presença do FPM nos municípios até 15.000 habitantes (34,6%), isso em função das regras que definem o FPM para a Região Norte do Brasil¹³, sendo expressivo, também para essas pequenas municipalidades, a participação do FUNDEB. Essa diferença explica-se pelos distintos critérios de repasse. Conforme o IBGE (2004), a distribuição do FPM ocorre por meio da fixação de faixas populacionais e a criação de parâmetros para cada uma delas: o mínimo é de 0,6 para municípios com até 10.188 habitantes e o máximo é de 4,0 para aqueles acima 156.000 habitantes. Vale aqui breve comentário referente aos critérios de partilha tanto do FPM, quanto do ICMS. Desde a década de 1990 os critérios de distribuição desses fundos estão congelados, o que acaba por estabelecer uma série de distorções. Gasparini e Cossio (2006, p. 185-186) observam que os municípios do Norte e Nordeste recebem o menor valor per capita de FPM, justamente as duas regiões mais pobres do país.

¹³ A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios.

Nota-se que o FPM apresenta uma distribuição proporcional entre as regiões bastante equilibrada, em sete regiões de integração o FPM tem uma participação proporcional maior que a participação no total da população estadual. A maior distorção em relação ao FPM aparece em duas regiões bastante pobres: a Região de Tocantins e a Região do Marajó, em ambas a razão transferência/população apresenta coeficiente abaixo de 0,9, o que reforça o aspecto acima assinalado da necessidade de rever critérios ou aperfeiçoar mecanismos de equalização de renda.

O maior volume de recursos do FUNDEB, por sua vez, concentra-se em três regiões: na RMB (13,7), na RCJ (12,5) e RTO (13,8). Para a distribuição de recursos do FUNDEB, consideram-se as matrículas no Ensino Fundamental em qualquer forma de organização admitida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (séries, ciclos etc.), apuradas pelo censo escolar, realizado anualmente pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC).

No caso do Cota-ICMS observa-se que apresenta as maiores dotações na RMB (29,3) e na RCJ (24,1), em função dos critérios redistributivos baseados na maior população e no maior valor adicionado, além das características do imposto, que incide sobre a circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços, que são mais intensas nessas regiões. Vale observar que na medida em que o principal critério do Cota-ICMS é o "valor adicionado" (LC 162/89), isso acaba por criar uma forte distorção, no caso do estado do Pará, favorável aos municípios mineradores (RCJ), o que pode ser observado na Tabela 5 seguinte.

Tabela 5. Distribuição proporcional da população, do FPM, do FUNDEB e do ICMS, segundo Regiões de Integração (2010)

Região de Integração	Distribuição Proporcional			
	População	FPM	FUNDEB	ICMS
Total	100	100	100	100
Região de Integração				
Região Metropolitana	27,6	22,2	13,7	29,3
Região Guamá	8,0	9,7	8,4	4,2
Região Caeté	6,3	7,4	7,0	2,8
Região Araguaia	6,1	7,6	7,5	6,4
Região Carajás	7,7	9,3	12,5	24,1
Região Tocantins	9,7	8,8	13,8	8,0
Região Baixo Amazonas	9,1	8,9	6,7	5,8
Região Lago do Tucuruí	4,7	4,4	6,1	7,2
Região Rio Capim	8,1	9,2	10,7	5,2
Região Xingu	4,5	4,8	5,9	3,5
Região Marajó	5,4	4,0	3,7	0,9
Região Tapajós	2,9	3,7	4,1	2,6

Fonte: FINBRA, STN (2011).

3. RESULTADOS DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA¹⁴

Historicamente as despesas dos municípios paraenses nessa função apresentam média de 25% em relação às despesas totais, nos últimos vinte anos, isso decorrente da aplicação da legislação constitucional. A distribuição dos municípios paraenses entre as faixas de participação da função Educação e Cultura no total das despesas por função está colocada na Tabela 6, para os anos de 2006 e 2011.

Tabela 6. Municípios, por faixa de participação da função Educação e Cultura no total das despesas, segundo Região de Integração (2006/2011)

Região de Integração	Total de Municípios	Municípios por faixa de participação da função Educação e Cultura no Total das Despesas				
		Até 15%	Mais de 15% a 20%	Mais de 20% a 25%	Mais de 25% a 30%	Mais de 30%
2006						
Região Metropolitana		25,0	25,0	0,0	0,0	50,0
Região Guamá		0,0	0,0	20,0	6,7	73,3
Região Caeté		0,0	0,0	8,3	25,0	66,7
Região Araguaia		0,0	0,0	26,7	26,7	46,7
Região Carajás		0,0	0,0	20,0	10,0	70,0
Região Tocantins		0,0	0,0	10,0	10,0	80,0
Região Baixo Amazonas		0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Região Lago do Tucuruí		0,0	0,0	0,0	14,3	85,7
Região Rio Capim		0,0	0,0	0,0	6,7	93,3
Região Xingu		0,0	0,0	0,0	12,5	87,5
Região Marajó		7,1	0,0	0,0	0,0	92,9
Região Tapajós		0,0	0,0	0,0	20,0	80,0
2011						
Região Metropolitana		0,0	25,0	0,0	25,0	50,0
Região Guamá		11,1	0,0	0,0	0,0	88,9
Região Caeté		0,0	0,0	0,0	10,0	90,0
Região Araguaia		0,0	0,0	0,0	9,1	90,9
Região Carajás		0,0	0,0	0,0	28,6	71,4
Região Tocantins		0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Região Baixo Amazonas		0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Região Lago do Tucuruí		0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Região Rio Capim		0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Região Xingu		0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Região Marajó		0,0	0,0	0,0	14,3	85,7
Região Tapajós		0,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: FINBRA, STN (2011).

¹⁴ Alerta-se que a Portaria nº 42 de 1999 do MPOG separa estas funções, mas como os gastos da função Cultura não são significativos somou-se aos de educação.

Em uma primeira abordagem, observa-se que o conjunto dos municípios conserva um comportamento semelhante nos anos de referência da pesquisa. A concentração de 77,2% dos municípios, para o ano de 2006 na faixa de mais de 30% das despesas, expande-se no ano de 2011 para 91%, como pode ser visto no Quadro 1 abaixo. Essa observação implica em dois fatores correlacionados: i) primeiramente os efeitos de vinculação de receitas à educação básica, que é responsabilidade dos municípios, levando a uma crescente dotação de recursos destinados a essa central função social; ii) por outro, a baixa capacidade de financiamento dos municípios paraenses delimita o elevado percentual que as funções vinculadas, especificamente a educação, representam nos orçamentos municipais. Há casos de municípios que dispendem mais de 50,0% de suas receitas disponíveis com educação em 2011, casos, por exemplo, de Viseu (50,92%) e Irituia (59,07%).

Quadro 1. Municípios por faixas de participação da função Educação e Cultura no total das despesas (2006/2011)

Ano	Municípios	Municípios por Faixa de participação da Função Educação e Cultura no Total das Despesas				
		Até 15%	Mais de 15% a 20%	Mais de 20% a 25%	Mais de 25% a 30%	Mais de 30%
2006	144	1,6	0,8	8,9	11,4	77,2
2011	144	1,1	1,1	0,0	6,7	91,0

Fonte: FINBRA, STN (2011).

Ao fazer a análise para as Regiões de Integração, observa-se novamente que os municípios apresentaram comportamento bastante semelhante entre os anos 2006 e 2011, somente apresentando alguma diferenciação as regiões Metropolitana e de Carajás, o que reforça o aspecto já exposto dos limites de receita dos municípios paraenses, sendo que nas duas regiões de integração mencionadas há uma liberdade de receita disponível/vinculação maior que as demais regiões. Entretanto, mesmo Carajás destinou em 2011 mais de dois terços de seus gastos a despesas com educação (71,4%).

A Tabela 7, a seguir, apresenta as faixas de participação dos gastos da função Educação e Cultura no total das despesas, segundo as classes de tamanho da população. A proporção desses gastos segue a regra geral de participação de parcela superior a 30% dos gastos em educação, isso independente do porte populacional, somente observando-se certa variação em relação aos municípios de grande porte (Belém, Ananindeua e Santarém) entre os anos de 2006 e 2011. De resto, há grande estabilidade na quantidade de municípios nas faixas de participação na despesa total.

Tabela 7. Municípios, por faixas de participação da Função Educação e Cultura no Total das Despesas, segundo classes de tamanho da população (2006/ 2011)

Classes de Tamanho Populacional dos Municípios	Total dos Municípios	Municípios por faixa de participação da Função Educação e Cultura no Total das Despesas				
		Até 15%	Mais de 15% a 20%	Mais de 20% a 25%	Mais de 25% a 30%	Mais de 30%
2006	100					
TOTAL						
Até 15000 hab.	21,5	0	0	19,2	23,1	57,7
De 15001 a 35 000 hab	40,5	0	0	6	4	88
De 35 001 a 100 000 hab.	31,4	2,6	0	5,1	15,4	74,4
De 100001 a 200 000 hab.	3,3	0	25	25	0	50
Mais de 200 000 hab.	3,3	25	0	0	0	75
2011	100					
TOTAL						
Até 15000 hab.	16,9	0	0	6,7	6,7	86,7
De 15001 a 35 000 hab	39,3	0	0	0	8,6	91,4
De 35 001 a 100 000 hab.	33,7	0	0	0	3,3	96,7
De 100001 a 200 000 hab.	5,6	0	0	20	0	80
Mais de 200 000 hab.	4,5	0	25	0	25	50

Fonte: FINBRA, STN (2011).

Do Quadro 2, que segue, extrai-se a informação de que, em termos per capita, nos gastos referentes a Educação e Cultura a Região de Carajás é a que mais gasta, seja em 2006, quanto em 2011. A observação curiosa refere-se a segunda colocada: a Região do Marajó aparece em 2011 com um gasto per capita de 726,71. Por outro lado, a Região Metropolitana é a de menor gasto per capita, apresentando também a segunda menor taxa de crescimento nominal dos gastos em educação no período em tela (22,6%). Vale denotar que o gasto per capita da RMB em 2011 foi de apenas R\$ 222,46, enquanto na RCJ os gastos per capita montaram R\$ 770,47, ou seja, mais de três vezes os da região metropolitana. Ainda no Quadro 2, percebe-se que os valores per capita para 2006 e 2011, para o conjunto dos municípios, foram de R\$ 208,21 e R\$ 488,02, respectivamente, um crescimento nominal médio anual de 26,9%, ou em termos reais¹⁵, R\$ 272,92 e R\$ 518,58 respectivamente, o que perfaz um crescimento real médio anual de aproximadamente 38%.

¹⁵ Deflacionado pelo INPC.

Quadro 2. Despesa per capita com Educação e Cultura nas Regiões de Integração (Valores Correntes – R\$)

Regiões de Integração	Nº de Municípios	Despesa per capita com Educação		
		2006	2011	Δ% Anual
Região Metropolitana	5	104,33	222,46	22,6
Região Guamá	18	196,79	436,27	24,3
Região Caeté	15	192,87	517,51	33,6
Região Araguaia	15	253,04	517,06	20,8
Região Carajás	12	328,06	770,47	26,9
Região Tocantins	11	298,49	597,32	20,0
Região Baixo Amazonas	12	241,53	643,02	33,2
Região Lago do Tucuruí	7	277,18	686,65	29,5
Região Rio Capim	16	260,62	692,42	33,1
Região Xingu	10	274,42	647,58	27,2
Região Marajó	16	244,91	726,71	39,3
Região Tapajós	6	231,16	666,31	37,6
Total	143	208,21	488,91	26,9

Fonte: FINBRA, STN (2011).

O número de municípios por faixas de despesas per capita na função Educação, segundo Regiões de Integração, consta na Tabela 8 seguinte. Observa-se nessa tabela que duas regiões claramente se destacam pela proporção de municípios na faixa de gastos per capita acima de R\$ 600,00: a RCJ e RBA, apresentando dois terços de seus municípios (66%) em 2011 naquela faixa. No caso da RMB, todos os municípios que a compõem estavam nas faixas mais baixas de gastos per capita (até R\$ 300) para o ano de 2006, mantido a maioria dos municípios (60%) naquela faixa em 2011, o que estabelece contornos pouco positivos para as condições de desenvolvimento local da região. No Geral, o percentual de municípios com gastos per capita acima de R\$ 600,00 para o ano de 2011 foi de 33,57%, representando expressivo crescimento em relação ao ano de 2006, que era de somente 5,59%. Nas faixas acima de R\$ 400 e R\$ 500,00 houve crescimento sensível de municípios, basta ver as proporções de 2006 e 2011.

Tabela 8. Municípios, por faixa de despesas na função Educação e Cultura per capita, segundo Região de Integração (2006/2011)

Região de Integração	Total De municípios	Municípios, por faixas de despesas na função Educação <i>per capita</i> , segundo Regiões de Integrações (Valores Correntes - R\$)					
		Até 200	Mais de 200 a 300	Mais de 300 a 400	Mais de 400 a 500	Mais de 500 a 600	Mais de 600
2006							
TOTAL	143	22,38	40,56	19,58	7,69	3,50	5,59
Regiões de integrações							
Região Metropolitana	5	60	40	-	-	-	-
Região Guamá	18	38,89	44,44	11,11	-	5,56	-
Região Caeté	14	33,33	40	13,33	-	-	6,67
Região Araguaia	15	13,33	53,33	20	6,67	6,67	-
Região Carajás	12	8,33	41,67	8,33	33,33	-	8,33
Região Tocantins	11	9,09	18,18	36,36	-	27,27	9,09
Região Baixo Amazonas	12	16,67	58,33	8,33	8,33	8,33	-
Região Lago do Tucuruí	7	14,29	42,86	42,86	-	-	-
Região Rio Capim	16	12,50	50,00	31,25	-	-	6,25
Região Xingu	10	20,00	20,00	10,00	30,00	-	20,00
Região Marajó	16	25,00	31,25	31,25	12,5	-	-
Região Tapajós	6	33,33	33,33	16,67	-	-	16,67
2011							
TOTAL	143	4,20	9,79	17,48	22,38	11,89	33,57
Regiões de integrações							
Região Metropolitana	5	-	60,00	-	20,00	20,00	-
Região Guamá	18	11,11	22,22	33,33	16,67	11,11	5,56
Região Caeté	14	6,67	6,67	20,00	20,00	6,67	33,33
Região Araguaia	15	-	6,67	13,33	26,67	20,00	33,33
Região Carajás	12	-	-	-	33,33	-	66,67
Região Tocantins	11	-	-	9,09	27,27	18,18	45,45
Região Baixo Amazonas	12	8,33	-	8,33	8,33	8,33	66,67
Região Lago do Tucuruí	7	-	14,29	14,29	14,29	14,29	42,86
Região Rio Capim	16	-	6,25	18,75	18,75	6,25	50,00
Região Xingu	10	-	-	20,00	-	30,00	50,00
Região Marajó	16	12,50	6,25	25,00	18,75	18,75	18,75
Região Tapajós	6	-	-	16,67	16,67	33,33	33,33

Fonte: FINBRA, STN (2011).

Vale reforçar, ainda em relação a tabela anterior, que o quadro de melhor disponibilidade de recursos de certas regiões de integração estão ligados ao fato de que nessas regiões, as transferências governamentais, tanto do Estado quanto da União, que são obrigatórias, representam a maior parcela da receita e também das despesas na função Educação do que nas outras regiões. Ou seja, há receita

disponível em menor proporção nessas regiões para aumentar os gastos em outras funções, somente sendo possível elevar os gastos na função educação dada sua condicionalidade ou vinculação obrigatória. Assim, com maior participação das transferências constitucionais na receita total ajuda a compreender esse quadro das despesas na função Educação e Cultura. Ainda, de maneira geral, o gasto per capita em Educação e Cultura tem crescido e se tornado maior nas demais regiões em detrimento da RMB, o que pode refletir a perda de dinamicidade da capital em relação ao restante do estado nas últimas duas décadas.

4. RESULTADOS DA FUNÇÃO SAÚDE E SANEAMENTO¹⁶

Os resultados da Tabela 9, a seguir, para os anos de 2006 e 2011, indicam uma concentração de municípios nas faixas intermediárias de gasto em Saúde e Saneamento - entre 15% e 30%. Percebe-se também um crescimento nas faixas entre 20 e 30% em seis regiões de integração (RGU, RCT, RRA, RLT, RRC, RXG), também houve crescimento mais representativo na classe mais alta (mais de 30%) em três regiões, sendo que no caso da RMB se manteve elevado percentual de gastos na função saúde/saneamento, principalmente em função da atração e prestação de serviços especializados de saúde (média e alta complexidade) que os municípios da RMB executam para as demais regiões.

Tabela 9. Municípios, por faixa de participação da função Saúde e Saneamento no total das despesas, segundo Região de Integração (2006 – 2011)

Região de Integração	Municípios por faixa de participação da função saúde e saneamento no total das despesas				
	Até 15%	Mais de 15% a 20%	Mais de 20% a 25%	Mais de 25% a 30%	Mais de 30%
2006					
Região Metropolitana	0,0	0,0	0,0	25,0	75,0
Região Guamá	14,3	42,9	14,3	28,6	0,0
Região Caeté	15,4	23,1	53,8	0,0	7,7
Região Araguaia	6,7	26,7	33,3	33,3	0,0
Região Carajás	0,0	40,0	60,0	10,0	0,0
Região Tocantins	12,5	25,0	50,0	12,5	0,0
Região Baixo Amazonas	10,0	60,0	30,0	0,0	0,0
Região Lago do Tucuruí	28,6	57,1	14,3	0,0	0,0
Região Rio Capim	26,7	20,0	26,7	13,3	13,3
Região Xingu	0,0	50,0	25,0	12,5	12,5
Região Marajó	14,3	50,0	28,6	7,1	0,0
Região Tapajós	0,0	40,0	60,0	0,0	0,0

¹⁶ Novamente, a Portaria nº 42 de 1999 do MPOG separa tais funções, mas como o gasto com saneamento alcança somente 42% dos municípios e tem impactos em termos de saúde preventiva, somou-se aos de saúde.

Continuação

Região de Integração	Municípios por faixa de participação da função saúde e saneamento no total das despesas				
	Até 15%	Mais de 15% a 20%	Mais de 20% a 25%	Mais de 25% a 30%	Mais de 30%
2011					
Região Metropolitana			25,0	50,0	25,0
Região Guamá	22,2	33,3	11,1	22,2	11,1
Região Caeté	20,0	30,0	40,0	0,0	10,0
Região Araguaia	9,1	18,2	9,1	54,5	9,1
Região Carajás	14,3	42,9	42,9	0,0	0,0
Região Tocantins	12,5	37,5	50,0	0,0	0,0
Região Baixo Amazonas	12,5	50,0	25,0	12,5	0,0
Região Lago do Tucuruí	0,0	25,0	50,0	25,0	0,0
Região Rio Capim	33,3	22,2	11,1	33,3	0,0
Região Xingu	14,3	28,6	57,1	0,0	0,0
Região Marajó	28,6	57,1	14,3	0,0	0,0
Região Tapajós	0,0	40,0	40,0	20,0	0,0

Fonte: FINBRA, STN (2011).

Esse comportamento tanto para o conjunto dos municípios do Estado do Pará quanto para as Regiões de Integração é uma indicação de crescimento somente mediano dos gastos com Saúde e Saneamento nos municípios, principalmente nas faixas entre 20 e 30% das despesas totais. Para confirmar isso, além dos resultados apresentados na Tabela 9, apresenta-se o quadro abaixo, onde se visualiza as participações per capita de despesas com Saúde e Saneamento. As despesas per capita, em 2006, foram equivalentes a R\$ 183,43 e em 2011 R\$ 332,83, um crescimento nominal médio anual de 16,3% e em termos reais¹⁷ de 9,36% médio anual (últimos cinco anos). Ainda em termos per capita, as regiões que mais cresceram foram a do Lago de Tucuruí (RLT), Tapajós (RTJ) e Carajás (RCJ) com 33,8%, 33,4% e 24,4%, respectivamente.

A RMB apesar do caráter de “auxílio” geral que desenvolve em relação as demais regiões, especialmente as mais próximas, dado o seu grau de polarização, porém foi uma das que menos apresentou crescimento per capita nos últimos cinco anos. A região do Marajó (RMJ), assim como no aspecto educação, apresenta o mais baixo nível per capita de gastos, o que se manifesta na precariedade dos serviços de saúde pública do arquipélago marajoara.

¹⁷ Valores deflacionados pelo INPC.

Quadro 3. Despesa per capita com Saúde e Saneamento por Regiões de Integração (Valores Correntes – R\$)

Regiões de Integração	Nº de Municípios	Despesa per capita com Saúde e Saneamento		
		2006	2011	Δ% Anual
Região Metropolitana	5	241,40	359,69	9,8
Região Guamá	18	154,72	214,69	7,8
Região Caeté	15	126,84	219,98	14,7
Região Araguaia	15	183,43	347,09	17,8
Região Carajá	12	259,01	574,48	24,4
Região Tocantins	11	153,66	217,13	8,3
Região Baixo Amazonas	12	147,52	317,28	23,0
Região Lago do Tucuruí	7	153,36	412,41	33,8
Região Rio Capim	16	141,40	312,73	24,2
Região Xingu	10	182,26	264,89	9,1
Região Marajó	16	102,45	217,28	22,4
Região Tapajós	6	117,56	313,97	33,4
Total	143	183,43	332,83	16,3

Fonte: FINBRA, STN (2011).

A partir da constatação feita dos resultados apresentados na Tabela 9, de que os gastos relativos com Saúde e Saneamento tiveram crescimento nominal médio anual de 16,3% no período de 2006 a 2011, observa-se, entretanto na Tabela 10, a seguir, que esse crescimento não se expressa em todas as faixas de portes populacionais, sendo que na faixa intermediária entre 35.000 e 100.000 habitantes, foi onde se observou real crescimento nos dispêndios destinados a saúde/saneamento. Na faixa de acima de 200.000 habitantes, onde se encontra a maior parte da RMB, observa-se a manutenção dos níveis de gastos. Em resumo, as Tabelas 9 e 10 e o Quadro 3 mostram como resultados o aumento nos gastos totais e per capita com Saúde e Saneamento feitos pelos municípios entre 2006 e 2011, porém não se observa o crescimento disseminado em todas as Regiões de Integração, nem em todas as faixas de porte populacional.

Tabela 10. Municípios, por faixas de participação da função Saúde e Saneamento no total das despesas, segundo classes de tamanho da população (2006/2011)

Classes de Tamanho Populacional dos Municípios	Total dos Municípios	Municípios por faixa de participação da função saúde e saneamento no total das despesas (%)				
		Até 15%	Mais de 15% a 20%	Mais de 20% a 25%	Mais de 25% a 30%	Mais de 30%
2006						
TOTAL						
Até 15000 hab.	21,5	15,4	38,5	34,6	3,8	7,7
De 15001 a 35 000 hab.	40,5	10,2	32,7	44,9	8,2	4,1
De 35 001 a 100 000 hab.	31,4	7,9	39,5	26,3	15,8	10,5
De 100001 a 200 000 hab.	3,3	0,0	0,0	25,0	25,0	50,0
Mais de 200 000 hab.	3,3	0,0	0,0	75,0	0,0	25,0

Continuação

Classes de Tamanho Populacional dos Municípios	Total dos Municípios	Municípios por faixa de participação da função saúde e saneamento no total das despesas (%)				
		Até 15%	Mais de 15% a 20%	Mais de 20% a 25%	Mais de 25% a 30%	Mais de 30%
2011 TOTAL						
Até 15000 hab.	16,9	20,0	26,7	33,3	13,3	6,7
De 15001 a 35 000 hab	39,3	28,6	42,9	17,1	11,4	0,0
De 35 001 a 100 000 hab.	33,7	3,3	26,7	40,0	23,3	6,7
De 100001 a 200 000 hab.	5,6	0,0	20,0	60,0	20,0	0,0
Mais de 200 000 hab.	4,5	0,0	25,0	0,0	50,0	25,0

Fonte: FINBRA, STN (2011).

Na análise da Tabela 11, a seguir, que mostra os municípios por faixas de despesas na função Saúde e Saneamento per capita, percebe-se que, no conjunto dos municípios, houve um aumento significativo de municípios com gastos per capita acima de R\$ 500,00. Em 2006 somente municípios da RCJ (16%) apresentavam gastos per capita naquela ordem, em 2011 agregam-se municípios da Região do Araguaia (RAG), Carajás (RCJ), Baixo Amazonas (RBA), Lago de Tucuruí (RLT), Rio Capim (RRC) e Tapajós (RTJ), o que corresponde aos investimentos na instalação e funcionamentos dos serviços de média e alta complexidade que exigiram a municipalização de parcela das atividades, ou reforço complementar via financiamento do SUS.

Tabela 11. Municípios, por faixa de despesas na função Saúde e Saneamento per capita, segundo Região de Integração (2006/2011)

Classes de tamanho da população dos municípios	Total De municípios	Municípios, por faixas de despesas na função Saúde <i>per capita</i> , segundo Regiões de Integração(Valores Correntes - R\$)					
		Até 200	Mais de 200 a 300	Mais de 300 a 400	Mais de 400 a 500	Mais de 500 a 600	Mais de 600
2006							
TOTAL	143						
Região de planejamento							
Região Metropolitana	5	60	40	-	-	-	-
Região Guamá	18	83	11	6	-	-	-
Região Caeté	14	86	14	-	-	-	-
Região Araguaia	15	47	40	7	7	-	-
Região Carajás	12	50	8	25	-	8	8
Região Tocantins	11	82	9	9	-	-	-
Região Baixo Amazonas	12	75	8,33	16,67	-	-	-
Região Lago do Tucuruí	7	57,14	42,86		-	-	-
Região Rio Capim	16	62,5	31,25	6,25	-	-	-
Região Xingu	10	30	40	20	10	-	-
Região Marajó	16	93,75	6,25		-	-	-
Região Tapajós	6	66,67	16,67	16,67		-	-

Continuação

Classes de tamanho da população dos municípios	Total De municípios	Municípios, por faixas de despesas na função Saúde <i>per capita</i> , segundo Regiões de Integração(Valores Correntes - R\$)					
		Até 200	Mais de 200 a 300	Mais de 300 a 400	Mais de 400 a 500	Mais de 500 a 600	Mais de 600
2011							
TOTAL	144						
Região de Integração							
Região Metropolitana	5	-	60	20	20	-	-
Região Guamá	18	44	44	11	-	-	-
Região Caeté	14	57	29	7	7	-	-
Região Araguaia	15	7	27	40	7	20	-
Região Carajás	12	-	25	42	17	17	-
Região Tocantins	11	45	45	9	-	-	-
Região Baixo Amazonas	12	16,67	33,33	33,33	-	16,67	-
Região Lago do Tucuruí	7	14,29	28,57	42,86	-	14,29	-
Região Rio Capim	16	31,25	25	31,25	6,25	6,25	-
Região Xingu	10	10	30	40	20	-	-
Região Marajó	16	50	37,5	12,5	-	-	-
Região Tapajós	6	-	50,00	16,67	-	33,33	-

Fonte: FINBRA, STN (2011).

A análise regionalizada da Tabela 11 evidencia que na região Metropolitana, em 2011, 60% de seus municípios gastaram entre R\$ 200 e R\$ 300 per capita com Saúde e Saneamento. Na Região Guamá 44% dos seus municípios ficaram nessa faixa, bem como 45% na Região Tocantins e 50% no Marajó, o que evidencia graves dificuldades, principalmente de Saneamento, nessas áreas. Apesar de variações, observa-se uma forte concentração de gastos per capita nas duas faixas medianas assinaladas, expressando a dificuldade já assinalada, de uma alteração qualitativa nas condições de infraestrutura sanitária dos municípios paraenses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados fiscais municipais paraenses nos possibilitou o conhecimento mais integrado do comportamento da gestão pública em duas funções sociais básicas: a educação e a cultura. Por outro, o conhecimento detido e particularizado das receitas municipais estruturadas em Regiões de Integração possibilitam vislumbrar as distorções federativas locais quanto a apropriação de receitas disponíveis e limites que se impõem aos necessários gastos nas rubricas sociais em estudo.

Metodologicamente é de interesse, não somente acadêmico, analisar uma realidade complexa como a paraense utilizando um recorte de estrutura de planejamento integrado, o que se vislumbra com as chamadas Regiões de Integração. Neste sentido, as políticas públicas em foco podem e devem ser

tratadas enquanto esforço integrado de diversas municipalidades, algo que as políticas de consórcio público podem tornar efetivas.

Perceberam-se algumas tendências econômico-territoriais importantes, entre elas: uma expressiva concentração das receitas tributárias nos municípios da Região Metropolitana de Belém e na Região de Integração de Carajás, o que coincide com a maior dinamicidade econômica dessas duas regiões, seja pela historicidade da região metropolitana, seja pela base mineral que sustenta a dinâmica de Carajás, especialmente os municípios do corredor do eixo do ferro (Canãa, Parauapebas e Marabá).

As transferências governamentais da União são bem mais diluídas em todo território, seja no caso do FPM pelo regramento institucional próprio baseado no indicador populacional, seja as transferências vinculadas, especialmente no caso do FUNDEB, que demonstrou elevado nível distributivo e capacidade de estruturação da função educação nas diversas regiões de integração. No caso do Cota-ICMS foi atestado que os critérios centrados no valor adicionado produzem uma concentração nas duas regiões mais dinâmicas (RMB e RCJ), o que nos leva a consideração que o FPM, SUS e FUNDEB atuaram de forma mais redistributiva e o ICMS é mais concentrado nos municípios com maior força econômica.

A proporção de gastos em Educação dos municípios do Estado do Pará demonstrou que as regras centradas em fundos vinculados parecem ser os melhores mecanismos distributivos, seja pela maior transparência no uso do recurso, seja pela objetividade estabelecida em indicadores de acompanhamento mais objetivos. Observou-se que de forma generalizada houve elevação nos gastos per capita em educação básica, sendo que as taxas de crescimento foram expressivas nas diversas RI's e, também, nas diversas faixas populacionais municipais. No Geral, o percentual de municípios com gastos per capita acima de R\$ 600,00 para o ano de 2011 foi de 33,57%, representando expressivo crescimento em relação ao ano de 2006, que era de somente 5,59%. Nas faixas acima de R\$ 400 e R\$ 500,00 houve crescimento sensível de municípios, basta ver as proporções de 2006 e 2011. Ainda, de maneira geral, o gasto per capita em Educação e Cultura tem crescido e se tornado maior nas demais regiões em detrimento da RMB, o que pode refletir a perda de dinamicidade da capital em relação ao restante do estado nas últimas duas décadas.

Em Saúde e Saneamento foi possível verificar que há elevação real nos gastos, porém em níveis bastante aquém das reais necessidades do bem-estar da população, o que se verifica observando as baixas taxas de crescimento per capita médias anuais. Os municípios paraenses, tomados em seu conjunto revelaram, em 2011, uma distribuição razoavelmente equilibrada entre as faixas de despesas com Saúde e Saneamento, sendo que a concentração dos municípios se dá nas faixas intermediárias de gasto: entre 15% e 30%. A RMB apesar do caráter de "auxílio" geral que desenvolve em relação às demais regiões, especialmente as mais próximas, porém foi uma das que menos apresentou crescimento per capita nos últimos cinco anos.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, G. Fiscal federalismo: a comparative introduction. Ontario: Oxford University Press, 2010.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Conceitos importantes. Brasília, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/rm1bH>, Acesso em 05 dez 2012.
- GASPARINI, C. E., COSSIO, F. A. B. Transferências Governamentais. In: MENDES, M. (Org.). Gasto Público eficiente. Rio de Janeiro: Topbooks; São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2006, pp. 175-201.
- GIACOMONI, J. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2005.
- KHAIR, A. A questão fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: PINTO, M. P. A. e JÚNIOR, G. B. Política fiscal e desenvolvimento no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, pp.343-370.
- LIMA, D. V. de, CASTRO, R. G. de. Contabilidade pública, integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). São Paulo: Atlas, 2003 (2º Edição).
- OLIVEIRA, F. A. de. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: HUCITEC, 2012.
- PRADO, S. Transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária. In: PINTO, M. P. A. e JÚNIOR, G. B. Política fiscal e desenvolvimento no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, pp. 173-236.
- REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/EgqMY>, Acesso em 05 dez 2012.
- REZENDE, F. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2006 (2º Edição).
- SANTOS, A. M. S. P., COSTA, L. S., ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. In: ANDRADE, T. A., SERRA, R. V. (Orgs.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, pp. 251-294.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). Situação Fiscal do seu Município. Disponível em: <http://goo.gl/qu4PS>, Acesso em 08 jan 2013.

Submetido em 26/04/2013

Aprovado em 30/07/2013

Sobre os autores

José Raimundo Barreto Trindade

Doutor em Desenvolvimento Econômico; Professor Adjunto III do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará.

Endereço: Avenida Perimetral s/n, Guama - 66000-020 – Belém – PA – Brasil.

E-mail: jrtrindade@uol.com.br

Wesley Pereira Oliveira

Mestre em Economia Regional; Bolsista do IPEA e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília.

E-mail: wpoeconomia@yahoo.com.br