

NOTA técnica AIPARDES

Nº 15

Federalismo e Políticas Sociais

Maria de Lourdes Urban Kleinke
Nadia Zaiczuck Raggio
Débora Zlotnik Werneck
Francisco José Gouveia de Castro
Ana Maria de Macedo Ribas
Leonildo Pereira de Souza

Curitiba
2010

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

Orlando Pessutti - *Governador*

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

Allan Jones dos Santos - *Secretário*

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Maria Lúcia de Paula Urban - *Diretora-Presidente*

Nei Celso Fatuch - *Diretor Administrativo-Financeiro*

Gracia Maria Viecelli Besen - *Diretora do Centro de Pesquisa*

Deborah Ribeiro de Carvalho - *Diretora do Centro Estadual de Estatística*

Thaís Kornin - *Diretora do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento*

EDITORAÇÃO

Maria Laura Zocolotti - *Coordenação*

Ana Batista Martins, Ana Rita Barzick Nogueira, Léia Rachel Castellar - *Editoração Eletrônica*

NOTA *técnica* AIPARDES

As notas técnicas do IparDES constituem breves abordagens sobre temas relevantes para a agenda de pesquisa e planejamento do Estado.

FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS

*Maria de Lourdes Urban Kleinke, Nadia Zaiczuck Raggio**

*Débora Zlotnik Werneck***

*Francisco José Gouveia de Castro, Ana Maria de Macedo Ribas****

*Leonildo Pereira de Souza*****

INTRODUÇÃO

Passados 20 anos das definições e mudanças nas relações intergovernamentais em termos da arrecadação e partilha de recursos e de distribuição de encargos promovidas pela Constituição Federal de 1988, persiste a árdua tarefa de equacionar problemas, que tinham seu encaminhamento na proposta de descentralização, na forma específica na qual se realiza o federalismo brasileiro. Com base na articulação e complementaridade entre as três esferas de governo esperava-se atingir os objetivos de um amplo e integral provimento de serviços básicos à população que foram consolidados como direitos nesta Constituição.

Pode-se observar que, decorrido esse período, ao lado dos reconhecidos benefícios com a implementação de políticas que se distinguem pela contribuição à maior equidade social, persistem inúmeros desafios quantitativos e qualitativos para consolidação das diretrizes constitucionais.

O objetivo desse estudo é entender como no período recente se articulam no Paraná as relações União/Estado/municípios na perspectiva da construção de um sistema de complementaridade de ações que assegure os direitos preconizados. Este quadro terá como base informações que expressam as mudanças em termos de distribuição de recursos entre entes bem como indicativos de resultados da prestação de bens e serviços, distinguindo-se o contexto no qual as políticas sociais adquirem relevância e passam a representar significativa participação nas despesas orçamentárias.

No desenvolvimento desse estudo, inicialmente, considera-se importante resgatar o entendimento das experiências de federalismo, e particularizar a experiência brasileira. Para tanto, apoia-se na periodização já realizada em vários estudos, que em suas análises têm como referências as mudanças na arrecadação e distribuição financeira e fiscal.¹

* Sociólogas, pesquisadoras do IPARDES.

** Arquiteta, pesquisadora do IPARDES.

*** Economistas, pesquisadores do IPARDES.

**** Sociólogo, pesquisador do IPARDES.

¹ Vários autores apoiam-se em periodizações semelhantes, entre os quais PRADO, S.. Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil. EBAP/K ADENAUER, São Paulo, 2001. ARRETCHE, M. Estados

O primeiro período analisado se inicia em meados dos anos sessenta, que tem como referência a Emenda Passos Porto, se caracteriza pela elevada concentração de poder e recursos no governo central, avança até início dos anos 80. O período seguinte, que traz a marca da democratização, imprime gradativa descentralização que se acentua com a nova CF/88 e, fundamentalmente, reforça a participação dos municípios. Na continuidade desse processo, a partir dos anos 2000, consolida-se a transferência de atribuições da execução de políticas públicas para os governos municipais, com afastamento cada vez maior da presença da esfera estadual e, com o governo federal detendo amplos poderes e recursos na definição e implementação dessas políticas.

Como parte específica do estudo têm-se por objetivo analisar como repercutiram nas contas do Estado do Paraná e dos municípios as mudanças provocadas pelas novas relações federativas, tendo como base a participação das principais fontes de recursos na composição das receitas e despesas orçamentárias. Considerando que a marca das novas relações é o relativo estreitamento União/municípios a perspectiva é perceber o quanto, nesse processo, se altera a capacidade do Estado em planejar e implementar as políticas públicas.

Entende-se que esta situação o relativo esvaziamento da relação estado/município com prejuízo da contribuição relevante dessa esfera de governo para o avanço das políticas sociais.

NOÇÃO DE FEDERALISMO

Entende-se como federalismo fiscal as atribuições de encargos como referência para a partilha de recursos, atribuições de tributos e formas de compartilhamento, mecanismos para ajustes do desequilíbrio vertical, métodos de distribuição horizontal de recursos, além de formas de coordenação intergovernamental (REZENDE, 2006).

O objetivo é de reduzir as desigualdades entre os entes da federação no sentido de os governos subnacionais tenham condições de prestar serviços públicos mais eficientes e próximos da média nacional.

O federalismo tem sido instituído, também em função de situações que podem estar associadas à necessidades de contemplar desigualdades regionais/sociais e/ou interesses de movimentos de ordem étnica, religiosa ou política na perspectiva de incorporá-los com a preservação de um todo maior e mais forte como nação (REZENDE, 2001).

As experiências dos países em termos de distribuição de poder, recursos financeiros e encargos são bastante diversas de acordo com as relações de maior ou menor autonomia das esferas de governo. Na estrutura hierárquica de sistemas unitários uma única burocracia centraliza o planejamento e a coordenação e, através de um único processo orçamentário,

Federativos e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000. CASTRO, D. Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: um balanço da trajetória estadual na segunda metade do século XX. Campinas, 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia - UNICAMP.

atende todas as demandas, enquanto, diferentemente, no sistema federativo os governos subnacionais alcançam maiores níveis de autonomia.

A potencialidade do federalismo em equacionar/administrar diferenças, é reconhecida mesmo pelos estados unitários. Entretanto a possibilidade de sua realização está na capacidade de pressão dos movimentos em desencadear processos de redefinições das relações entre governo central e governos subnacionais.²

A questão que distingue as relações entre as esferas de governo, nos diferentes regimes federalistas, está nos arranjos em termos de poderes quanto autonomia para decisões de políticas, definição de encargos de serviços, estrutura de arrecadação e distribuição tributária/fiscal.

Particularmente no que se refere à distribuição de encargos, a visão moderna do federalismo privilegia os governos locais como entes mais eficientes que o governo central para prestação do atendimento à população, tendo em conta o argumento da proximidade aos usuários que tende a conferir maior adequação e controle à execução de políticas. Isso pressupõe transferências de encargos com regras claras e condizentes às transferências de recursos financeiros. Também implica em considerar as expressivas desigualdades das estruturas de governos subnacionais que demandam aos demais entes federativos articulações para o cumprimento das suas atribuições.

CASO BRASIL

A repartição das fontes de receita entre o poder central e as unidades subnacionais é feita, segundo Rezende (2006), “por regras previamente estabelecidas”.

A Constituição de 88 consagrou um modelo fiscal em que os entes subnacionais recebem transferências de recursos federais, são autônomos para gerir suas finanças e patrimônios e contrair dívidas. Segundo Prado (2006), as transferências intergovernamentais representam um papel fundamental, quer sob a forma de participação direta na arrecadação, quer sob a forma de participação por meio de fundos.

De acordo com Rezende (2006), no Brasil, as transferências intergovernamentais são progressivamente agregadas à arrecadação própria de cada nível de governo na forma de três categorias: devolução tributária, transferências redistributivas, transferências voluntárias ou discricionárias.

² HUEGLIN, 1995, p.203 citado em (AFFONSO, R.B.A. Tese 2003). Neste começo do século XXI, aproximadamente 25 nações reivindicam o adjetivo federal para seus Estados ou ostentam características típicas de federações.....o federalismo enquanto processo e as federações enquanto estruturas políticas estatais comportam uma variedade de conteúdos e fenômenos sociais e políticos de amplo espectro. Dessa forma o federalismo deve ser compreendido mais como uma “ferramenta” (techne) do que um fim em si mesmo (telos).

As recentes definições constitucionais encontram uma estrutura institucional na qual o governo federal detém amplos poderes e recursos sobre a implementação de políticas públicas, de tal forma que a federalização desenrola-se pautada por decisões, fundamentalmente, centralizadas.

É importante lembrar que os constituintes e os vários movimentos que soldaram a Constituição Federal de 1988, além de assegurar à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a condição de entes federativos, garantindo a autonomia política, administrativa e financeira, tinham como principal objetivo garantir e estender à população os direitos de cidadania e assegurar melhorias na prestação de serviços.

A decisão de descentralizar poderes favoreceu a consolidação da democracia pela emergência de novos atores e centros de poder, mas não excluiu a necessária regulação do governo federal para assegurar a efetividade da implementação e execução da prestação dos serviços à população. Pelo contrário, o projeto de descentralização preconiza um Estado abrangente que consiga prover um patamar básico de acesso a serviços sociais em todo território nacional.

Desde seu projeto original, descentralização no Brasil, sempre quis dizer transferir atribuições de execução de políticas para governos subnacionais, sem questionar a idéia de unidade nacional, e de regras homogêneas para todo território. (ARRETCHE, 2009).

Visto dessa forma a descentralização, no Brasil, tem caráter bastante peculiar. Ao mesmo tempo em que os municípios, tal como os estados adquirem de acordo com a C.F./88 a categoria de entes federativos autônomos, portanto detentores de autoridade soberana e independente sobre seu território, continuam mantendo elevado grau de dependência às decisões do governo federal.

Entre os argumentos mais utilizados a respeito dessa transferência de responsabilidades aos governos subnacionais, estão, segundo (REZENDE, 2006a), a proximidade aos beneficiários que permite maior controle e fiscalização social das ações do governo, além de incentivar a participação social no planejamento e na própria administração. (REZENDE, 2006b) corrobora, em especial, quanto à possibilidade de propiciar melhor visibilidade da relação entre benefícios e custos dos bens públicos, viabilizando, também a prática do controle social.

Nesse processo a esfera municipal foi contemplada com excepcional elevação em sua capacidade de gasto, enquanto o governo estadual manteve a mesma situação de vinte anos atrás. Desse modo, pode-se afirmar que a descentralização orçamentária definida pela CF/88 foi substancialmente marcada por um processo de municipalização. Essa mudança na distribuição de recursos estava destinada a realizar os compromissos da prestação do atendimento social, em especial na Assistência Social, na Saúde e na Educação.

Quando se considera o somatório dos gastos das três esferas públicas na área social é marcante o acréscimo do período que marca a mudança constitucional. Entre 1985 e 1990 esses gastos aumentaram 42,9%, passando de 13,3% para 19,0% do PIB, no período seguinte, entre 1990 e 2005, em ritmo menor, 15,3% o gasto social continuou

crescendo em relação ao PIB passando dos 19,0% para 21,9% (IPEA Pobreza, desigualdade e políticas públicas, 2010). Sob o ângulo da descentralização é inegável a ampliação dos gastos, através dos municípios, que se elevam de 10,6% em 1980 para 16,3% em 2008, contudo mantém-se com a menor proporção desses gastos entre as três esferas de governo. Os estados e a União registram perdas, embora a União com a maior redução relativa continue detendo elevada concentração no gasto.

DESCENTRALIZAÇÃO: ADESÃO E AVANÇO

A implementação da descentralização prevista nos dispositivos da Carta Constitucional representava a realização de mudanças para as quais foram fundamentais articulações federativas que associavam a adesão aos novos compromissos de encargos à garantia de repasses de recursos que ampliassem a capacidade de receita para execução das ações e serviços.

É importante notar que estas diretrizes não eram suficientes para garantir a adesão espontânea dos municípios, esta opção poderia esbarrar em inúmeros limites institucionais, custos políticos e/ou financeiros. Ou seja, além do risco de que os recursos não compensassem os investimentos necessários, havia o da ocorrência de um ônus político, pela dificuldade em corresponder às expectativas geradas em torno da nova política. A presença de numerosos municípios pequenos e fracos contribui para aumentar as dificuldades de estruturação técnica e administrativa de uma política nacionalmente padronizada.

A necessidade de vencer essas barreiras implicou na definição de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais. Na coordenação desse processo os governos estaduais tiveram um papel fundamental, mas pode-se dizer que, passadas duas décadas, a descentralização ainda está distante de ser homogênea seja para o território nacional ou estadual.

Ainda que a tendência geral das definições pós CF/88 fosse na direção das responsabilidades dos governos locais, nos marcos de federalismo cooperativo a descentralização significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo (HERMÍNIA, Rescentralizando a Federação).

Estas circunstâncias explicam a heterogeneidade no processo de descentralização das várias políticas. No estudo³ que compara o grau de municipalização de alguns Estados é expressiva essa variação.

No Paraná as mudanças a favor dos direitos à saúde, educação e assistência social, contaram antecipadamente com iniciativas de gestões alinhadas com as propostas

³ No estudo Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo, a autora compara o alcance de descentralização das políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Saneamento e Habitação entre seis estados brasileiros, incluindo o Paraná (ARRETCHE, 1998, p.24).

de descentralização que se consolidaram com a Constituição. Este legado contribuiu para que no Paraná a adesão aos programas descentralizados, se realizasse de modo mais abrangente. Considerado o período 1987-97, indicadores selecionados referentes aos programas sociais para alguns estados apontam que na descentralização o Paraná se destacou pelo avanço dos processos de municipalização das funções nas áreas de saúde, na municipalização das redes de ensino fundamental e, também, nos programas da assistência social (ARRETCHE, 1998).

OS GASTOS SOCIAIS NAS CONTAS DO GOVERNO ESTADUAL

Na composição das despesas públicas os gastos sociais foram ganhando importância e alcançaram um patamar significativo com as definições constitucionais de 1988.

No caso do Paraná para o ano de 2009 a comparação das despesas sociais no total da despesa orçamentária revela que Municípios e Estado apresentam essas despesas em valores e proporções muito próximos, 50% dos gastos totais. Esse perfil de gasto para o Estado é recente e retrata o novo padrão das políticas públicas no qual as áreas sociais ganham prioridade substantiva.

O histórico desta evolução⁴ evidencia esta mudança, tendo como referência os anos 70, quando o governo central imbuído dos seus poderes se impôs sobre as esferas subnacionais usando o gasto público para dinamizar o crescimento econômico. O Paraná nesse período encontrava-se comprometido com o projeto estratégico nacional de construção e desenvolvimento da infra-estrutura – energia elétrica, viação, transporte e comunicações – e de fomento à agropecuária, gastos que comprometiam cerca de 30% dos recursos orçamentários. Nesse momento os gastos sociais encontravam-se concentrados na área de Educação e Cultura e se destacavam comprometendo um percentual muito próximo, 26%. A área de saúde e saneamento contava, relativamente, com inexpressiva parcela de recursos (tabela 1).

⁴ Este item tem como referência a análise sobre o setor público paranaense apresentada na Tese de Doutorado de Demian de Castro, UNICAMP, 2005.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ESTADUAIS - PARANÁ - 1973 A 2009

FUNÇÕES	EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ESTADUAIS				
	1973	1983	1993	2002	2009
Administrativas/Institucionais					
Administração financeira e planejamento ⁽¹⁾	19,9	14,6	14,8	37,4	2,6
Legislativa	-	1,5	2,5	1,6	2,2
Judiciária	-	4,9	7,8	3,9	6,0
Defesa e segurança	9,1	7,0	6,4	6,7	7,6
Bem estar social/assistência e previdência	10,2	11,9	18,1	10,8	11,6
Encargos especiais ⁽²⁾	-	-	-	-	10,5
Subtotal	39,1	39,9	49,6	60,3	40,5
Sociais					
Educação e cultura	26,4	28,0	25,8	18,1	32,6
Saúde/saúde e saneamento	4,6	6,3	4,8	8,4	14,4
Trabalho/assistência social	-	0,1	0,2	0,3	1,5
Subtotal	31,0	34,4	30,8	26,8	48,5
Econômicas					
Recursos naturais e agropecuária	8,3	4,9	4,3	2,3	-
Viação, transporte e comunicações	21,4	0,1	-	-	-
Indústria, comércio e serviços	0,2	2,8	0,4	4,4	-
Urbanismo e habitação	-	0,6	1,3	2,4	1,3
Desenvolvimento regional	-	2,7	3,5	-	-
Energia e recursos naturais	-	2,9	0,2	-	-
Transporte	-	11,6	10,0	3,8	3,6
Subtotal	29,9	25,7	19,6	12,9	4,9
Outras funções	-	-	-	-	6,1
Subtotal	-	-	-	-	6,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Informações, para os anos 1973 a 2002, adaptadas da Tese de Doutorado (CASTRO, 2005); ano 2009 - TCE/Diretoria de Contas Municipais; Balanço Geral do Estado; SIM-AM

(1) A elevação das despesas na função administração financeira e planejamento pode ser explicada

(2) A função de encargos especiais foi desagregada da função administração financeira e planejamento.

Os anos oitenta, diferentemente, se ressentem de um cenário macroeconômico instável, e das condições facilitadoras de acesso a créditos externos que contribuiu para que o governo federal perdesse a capacidade de planejar e coordenar a execução das políticas nacionais em particular as econômicas. Essa fragilidade repercutiu no Paraná com a retração de investimentos em infraestrutura imprimindo uma redução de 5 pontos percentuais nas despesas econômicas, mas sinalizando incremento e diversificação dos gastos em novas áreas como indústria e comércio e desenvolvimento regional. O gasto social, possivelmente influenciado pela mobilização democrática da sociedade brasileira, registra pequenos ganhos que permanecem concentrados na Educação e Cultura mas também reforçam a área de Saúde e Saneamento.

Os anos noventa, marcados ainda pelo peso do endividamento e da dependência financeira da federação, tem como efeito perdas maiores nos gastos da área econômica, reduzindo ainda mais a participação em relação aos anos anteriores.⁵ Os gastos sociais mantêm uma relativa consistência, considerando as menores perdas percentuais. A ampliação

⁵ É necessário esclarecer que parcela importante do dispêndio estadual nas áreas econômicas é realizado por empresas públicas e sociedades de economia mista a exemplo de SANEPAR e COPEL, que por definições legais não integram as contas como Entes da Federação.

dos direitos sociais contribui para exercer pressão adicional sobre os gastos, que encontra respaldo na alternativa do redesenho das relações federativas e do maior compromisso da União em repasses que possam fortalecer Estado e municípios na prestação dos serviços da educação e da saúde. As funções administrativas são substancialmente reforçadas e atingem o patamar de 50% das despesas, com destaque para os ganhos da Assistência e Previdência, Legislativo e Judiciário.

Nos anos 2000, sob a vigência da lei de responsabilidade fiscal, inicia um novo ciclo de governos com grande restrição na margem de manobra para uso dos recursos das receitas orçamentárias. De modo geral, a União e os estados tem parcela importante dos recursos comprometidos com pagamento da dívida. Neste cenário no Paraná, as áreas que acumularam forças e ganharam consistência com projetos comprometidos com o crescimento econômico reduzem sua participação no total das despesas orçamentárias, de 30%, em 1973, para 10%, em 2002. Em contrapartida a área social mantém a sua participação histórica, em torno de 30% dos gastos, porém com um perfil diferenciado marcado pelo crescimento dos gastos na área de saúde com tendência de aproximação em relação aos gastos da educação. O surpreendente deste período é o incremento das funções administrativas, em particular da área de Administração e Planejamento, que se defronta entre 1998 e 2002 com o ápice do estoque da dívida pública estadual, (para o que muito contribuiu a mudança de indexador para a taxa Selic) que se apresentou crescente desde 1995 e, ao mesmo tempo, com a elevação das despesas com pessoal.

A trajetória recente do País que combina estabilidade monetária, expansão econômica e prioridades de compromissos sociais foi favorável á continuidade de implementação das políticas públicas. Esta conjuntura contribuiu para a conformação de um perfil de despesas no qual os gastos sociais são substantivos em todas as esferas de governo.

A estrutura das despesas confirma, em 2009, para o Paraná as tendências de perda de participação das áreas que contribuíam para o desenvolvimento econômico e passam a representar apenas 4,9%, enquanto o gasto social confirma a trajetória ascendente alcançando 48,5%. Tanto os gastos na área de Educação assim como na área de Saúde ganharam participação expressiva nas despesas orçamentárias além da inclusão da área da Assistência Social, embora com percentual diminuto, 1,5%. Os gastos em Educação, 33%, fundamentalmente relativos ao ensino médio e às universidades e faculdades estaduais, continuam substancialmente superiores aos de Saúde, 14,4%. Nesse período as funções administrativas atingiram seu patamar mais baixo, 33% dos gastos, com predominância das despesas em Previdência Social e Encargos Especiais.

É interessante observar que, em 2009, as despesas orçamentárias do Estado e dos municípios encontram-se em patamar muito próximo, R\$15.845 milhões e R\$ 13.068 milhões, respectivamente. Do mesmo modo, destaca-se nos municípios uma concentração das despesas sociais relativamente mais elevada, confirmando sua importância na realização dos encargos da prestação de bens e serviços sociais. Os gastos com Saúde apresentam-se bastante mais elevados nos municípios, indicando o custo da implementação do Sistema Único de Saúde.

Comparativamente ao Estado, os gastos com Educação nos municípios são menos elevados, entretanto, estes referem-se apenas ao ensino fundamental. Na área de Assistência Social, o dispêndio dos municípios, embora em proporções bem menores que nas outras duas áreas, apresenta-se bastante mais elevado nos municípios que no Estado (tabela 2).

TABELA 2 - DESTINAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS - PARANÁ - 2009

FUNÇÕES	DESPESA ORÇAMENTÁRIA (R\$ 1.000.000,00)	
	Estado	Municípios
Funções administrativas e institucionais	5.217	3.504
Legislativa	349	417
Judiciária	955	0
Administração	408	1.910
Previdência social	1.846	597
Encargos especiais	1.660	580
Prestação de serviços à sociedade	8.885	6.773
Assistência social	239	510
Saúde	2.282	3.228
Educação	5.162	2.942
Segurança pública	1.202	94
Infraestrutura e desenvolvimento urbano	778	1.897
Urbanismo	88	1.162
Saneamento	2	163
Transporte	572	458
Habitação	116	115
Outras funções	965	893

FONTES: Balanço Geral do Estado; SIM-AM, Extraído do trabalho "Contas do Governador - Relatório e Parecer Prévio - Finanças Estaduais e Municipais - Exercício 2009"

É necessário esclarecer que os recursos que financiam essas despesas são fundamentalmente de transferências legais e vinculadas e com valores, relativamente ao Estado, bem mais elevados. Na composição da Receita do Estado as Transferências representam 33,6%, enquanto nos municípios 68,6%. Tendo-se em conta que nesse montante predominam as transferências vinculadas e que estas se caracterizam por encontrarem-se atreladas a realização de programas previamente determinados, o grau de flexibilidade das esferas executoras das políticas é bastante reduzido (tabela 3).

TABELA 3 - RECEITA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS - PARANÁ - 2009

ORIGEM	RECEITA ORÇAMENTÁRIA (R\$ 1.000.000,00)	
	Estado	Municípios
Receita disponível	15.435	13.015
Receitas de arrecadação própria	10.248	4.074
Receitas tributárias	9.241	2.508
Receitas não-tributárias	985	1.565
Receitas de transferências	5.188	8.941
União	2.879	4.491
Estado	0	2.974
FUNDEB	2.153	1.461
Outras transferências	155	15
Fontes de financiamento	333	513

FONTES: Balanço Geral do Estado; SIM-AM, Extraído do trabalho "Contas do Governador - Relatório e Parecer Prévio - Finanças Estaduais e Municipais - Exercício 2009"

As mudanças dos últimos 30 anos, no perfil das despesas orçamentárias por funções, revela a importância que assumiram os gastos sociais para essas esferas de governo subnacionais, no marco de relações federativas de gestão das políticas.

POLÍTICAS SOCIAIS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS

As três políticas em estudo encontram-se incorporadas ao processo de descentralização porém em diferentes tempos e com diferentes definições quanto a financiamentos. As áreas da saúde e da educação básica contam com o compromisso de repasses financeiros, percentualmente definidos, para cada ente da federação, destinados a custear a execução das ações e serviços – são as chamadas fontes vinculadas Na Assistência Social, mais nova enquanto política descentralizada, o financiamento das ações ainda depende de definições quanto a compromissos de percentuais obrigatórios. Atualmente seus gastos são cobertos pela transferência de recursos diretamente aos beneficiários, – Benefícios de Prestação Continuada a Idosos e Deficientes e Bolsa Família –, cobertura das redes de serviços socioassistenciais e de programas por aporte próprio e por transferências fundo a fundo e transferências pela modalidade de convênios.

Neste item pretende-se dar destaque para a composição das despesas municipais a partir de uma agregação que permite distinguir a origem de recursos segundo quatro fontes⁶: livres, vinculadas, transferências voluntárias e operações de crédito e alienação de bens. Essa sistematização tem por objetivo identificar como, atualmente, o processo de descentralização comprometeu municípios com os encargos da execução das políticas sociais e consolidou um perfil de despesas no qual a participação dos recursos vinculados são predominantes e, muitas vezes, complementados com recursos de fontes livres.

⁶ Para fins desse estudo foram considerados os seguintes conceitos de fontes de recursos orçamentários municipais:

Livres - recursos financeiros advindos da arrecadação dos tributos (impostos e taxas) de sua competência e do Fundo de participação dos municípios (FPM) deduzidos os percentuais da obrigatoriedade legal e constitucional e, que portanto, não estão comprometidos ou vinculados a uma aplicação obrigatória.

Vinculados - recursos financeiros que por definição legal ou Constitucional são repassados aos municípios pela União ou Estado para serem aplicados em áreas determinadas. Compõem, ainda essa categoria os recursos advindos da obrigatoriedade constitucional estabelecida para os municípios.

Transferências Voluntárias - referem-se a repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou de destinação ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização dessas transferências é, em regra, viabilizada por meio de convênios ou contrato de repasses.

Operação de Crédito e da Alienação de Bens - referem-se a recursos de empréstimos de instituições financeiras ou de rendimentos do patrimônio municipal.

Para fins desse estudo foi procedida pela Diretoria de Contas Municipais do TCE uma agregação específica, que consta em anexo, para cada um dos componentes da despesa orçamentária.

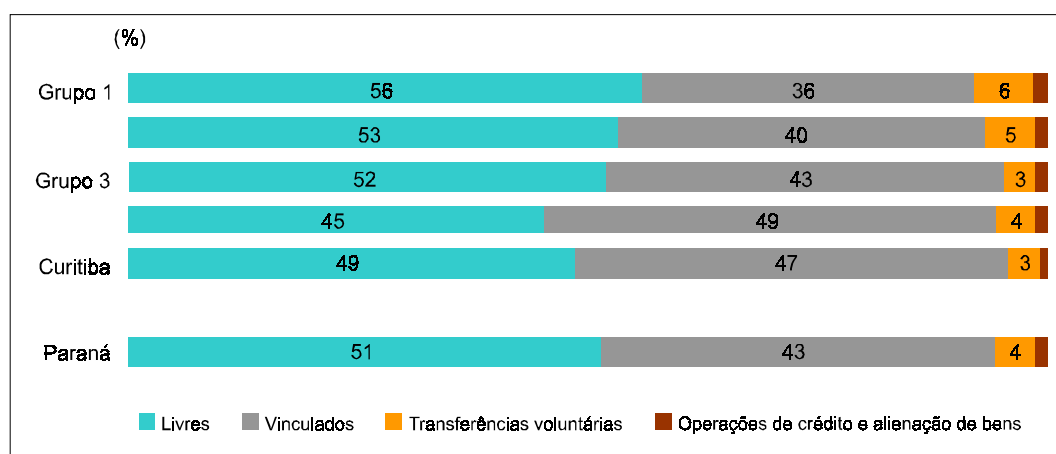
A descentralização marcou a composição das despesas municipais totais com o peso substancial de fontes vinculadas, destinadas ao financiamento das áreas da Saúde e da Educação. Em 2009, os recursos de fontes vinculadas representaram 43% no total das despesas. Esse comportamento apresenta-se mais acentuado para os grupos de municípios maiores⁷. Pode-se entender que os menores municípios dependem mais de recursos próprios para realização de suas despesas, confirmando a percepção de alguns estudos, que ao contrário de uma acomodação arrecadadora diante da disponibilidade de maior volume de transferências verifica-se esforço dos pequenos municípios em aumentar a receita (tabela 4 e gráfico 1).

TABELA 4 - DESPESAS TOTAIS E SOCIAIS DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - PARANÁ - 2009

PARANÁ	DESPESAS (R\$ 1.000.000,00)				
	Total	Fontes de recursos livres	Fontes de recursos vinculados	Transferências voluntárias	Operações de crédito e alienação de bens
Despesas Totais	13.164,3	6.757,8	5.649,1	588,7	168,5
Despesas Sociais	6.781,8	1.024,1	5.409,8	327,3	20,5
Saúde	3.203,4	337,4	2.751,5	112,2	2,1
Educação	3.053,2	249,9	2.657,2	128,8	17,2
Assistência Social	525,2	436,8	1,1	86,2	1,2

FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

GRÁFICO 1 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009

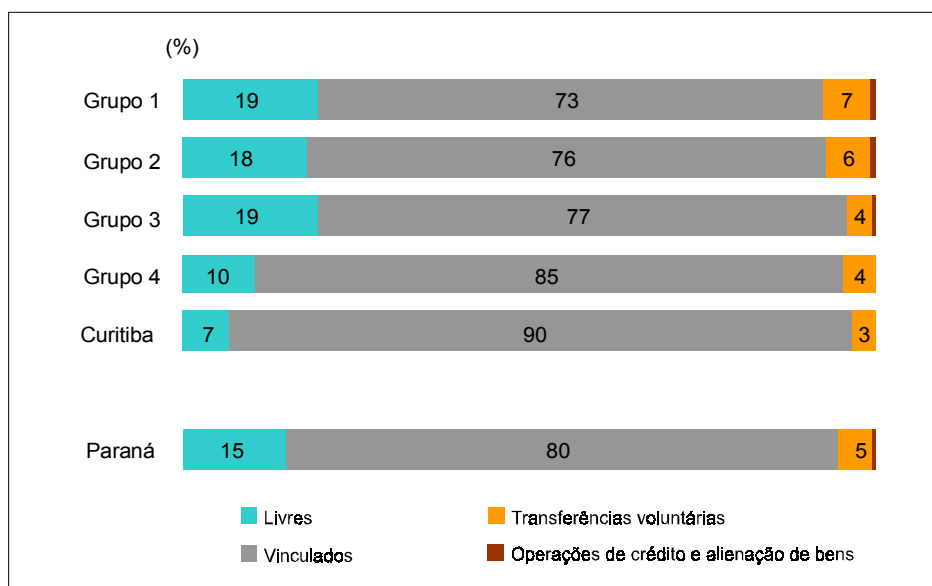


FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

⁷ A agregação dos municípios em grupos seguiu o critério adotado pelo TCE/PR. Grupo 1 mun. com menos de 10 mil habitantes (209 mun. e pop. total de 1.139.419 hab.); Grupo 2 mun. entre 10 e 15 mil habitantes (157 mun. e pop. total de 3.098.682 hab.); Grupo 3: mun. entre 50 e 300 mil hab. (28 mun. e pop. total de 3.110.682 hab.); Grupo 4: mun. entre 300 mil e um milhão de hab. (4 mun. e pop. total de 1.486.036 hab.); Grupo 5 mun. com mais de 1 milhão de hab. (Apenas o mun. de Curitiba com pop. de 1.851.215 hab.).

As despesas com políticas de Saúde, Educação e Assistência Social são realizadas essencialmente com recursos vinculados, 80%, confirma sua forte dependência desse tipo de fonte. Entre as demais fontes Operações de Crédito e Alienação de Bens, Transferências Voluntárias e Fontes Livres, apenas essa última tem maior expressão, ficando em torno de 19% nos grupos de pequenos e médios municípios (gráfico 2).

GRÁFICO 2 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SOCIAIS (SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL) SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009

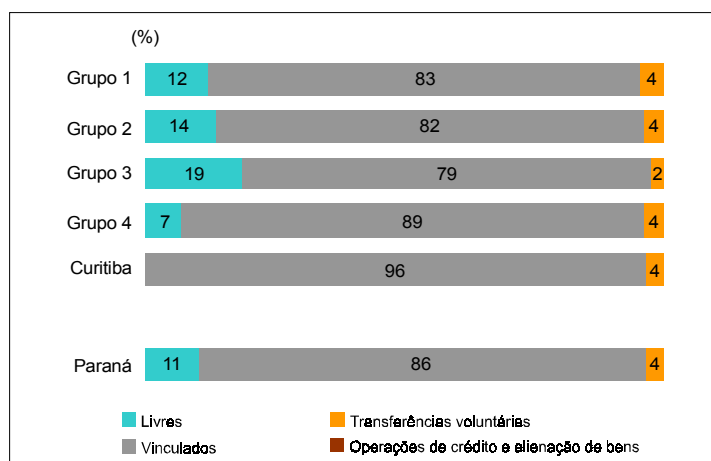


FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

Na comparação entre as políticas verifica-se grande semelhança entre a Saúde e a Educação tanto em termos da origem dos recursos quanto do montante dos gastos. Os recursos vinculados conformam 86% do total para ambas as políticas. A diferença está na maior participação de recursos de Fontes Livres para a área de saúde, enquanto as Transferências Voluntárias e Operações de Crédito e Alienações de Bens tem pequeno destaque na área de Educação. Vale notar que nos grupos de municípios de pequenos e médios municípios estas fontes tendem a uma maior participação. Chama atenção que a realização das políticas de Saúde e de Educação Fundamental, de competência dos municípios absorvam montantes em dimensões tão próximas (gráficos 3 e 4).

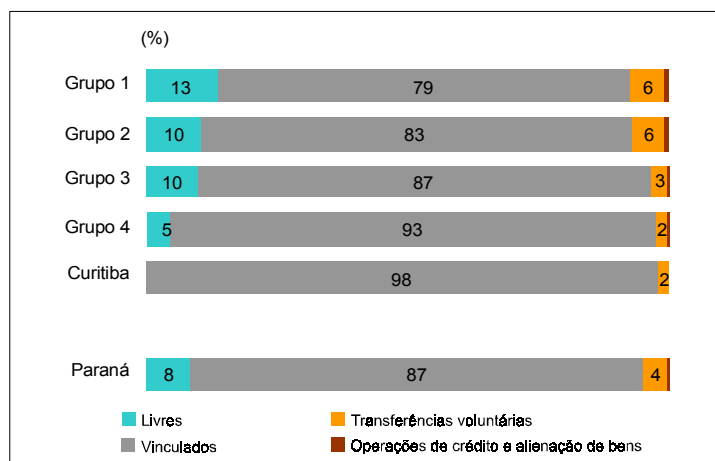
A política de Assistência Social difere das duas outras, em especial pelo reduzido montante de recursos disponíveis para realização da política e pela ausência total de recursos de fontes vinculadas. O predomínio substancial de recurso origina-se de fonte livre que representa 83% no total dos municípios paranaenses. Esse recurso disponibilizado pelos governos municipais é pouco superior ao disponibilizado para as áreas de Educação e Saúde e sustenta o desenvolvimento da política desse setor. As Transferências Voluntárias para a Assistência Social estão presentes, em maior proporção, nos pequenos e médios municípios e, encontram-se em patamar mais alto que o observado para as duas outras áreas (gráfico 5).

GRÁFICO 3 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - SAÚDE - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009



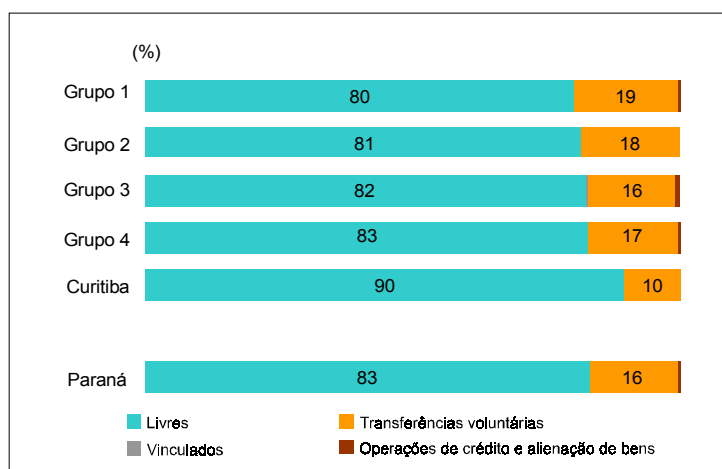
FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

GRÁFICO 4 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - EDUCAÇÃO - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009



FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

GRÁFICO 5 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - ASSISTÊNCIA SOCIAL - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009



FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

Nos anos recentes a política de Assistência Social foi ampliada com programas federais de transferências de renda diretamente à população beneficiária, com impacto na composição da renda das famílias e na redução da pobreza no País. Em particular, o Programa Bolsa família representou uma ampliação expressiva dos benefícios sociais. Nesse sentido, para dimensionar a importância desse Programa, vale comparar o valor dos recursos disponibilizado diretamente às famílias beneficiadas pelo programa, aos recursos aplicados por municípios na área de Assistência Social. De modo geral, para os municípios menores com até 10 mil habitantes, os valores do Programa Bolsa Família representam uma contribuição equivalente à da despesa da Assistência Social; para o grupo de 10 a 50 mil chegam a ser, ligeiramente, superiores. Já nos médios e grandes, o montante das transferências do Bolsa Família, é comparativamente menor quanto maior o tamanho dos municípios (tabela 5). Ainda assim, esse somatório está distante do disponibilizado para as áreas da Saúde e da Educação.

TABELA 5 - DESPESAS DOS MUNICÍPIOS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL E RECURSOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS - PARANÁ 2009

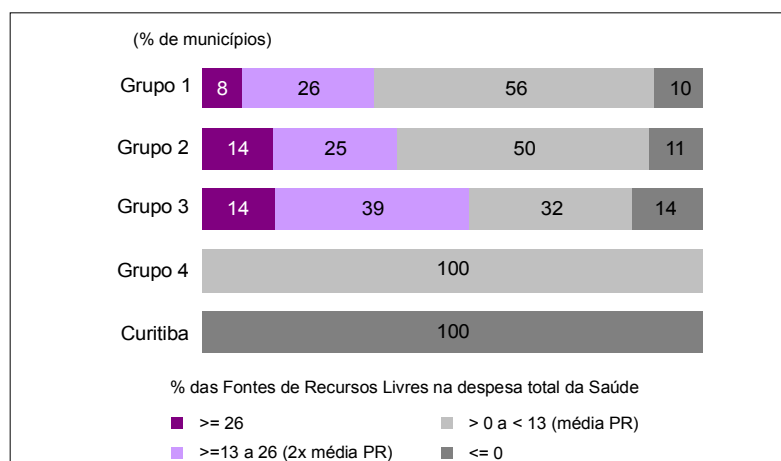
GRUPOS DE MUNICÍPIOS	ASSISTÊNCIA SOCIAL (R\$ 1.000.000,00)		
	Total	Bolsa Família	Total + Bolsa Família
1 - Até 10 mil hab.	86,2	70,4	156,5
2 - De 10 a 50 mil hab.	154,0	159,9	313,9
3 - De 50 a 300 mil hab.	133,4	99,6	233,0
4 - De 300 a 500 mil hab.	56,5	37,7	94,3
5 - Curitiba	95,1	36,1	131,3
PARANÁ	525,2	403,8	929,0

FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais; MDS

Na composição das despesas nas políticas de Educação e de Saúde, a destinação de recursos de fontes livres para suprir necessidades de áreas com expressivo financiamento de fontes vinculadas, pode constituir-se possível indicador de uma insuficiência do financiamento.

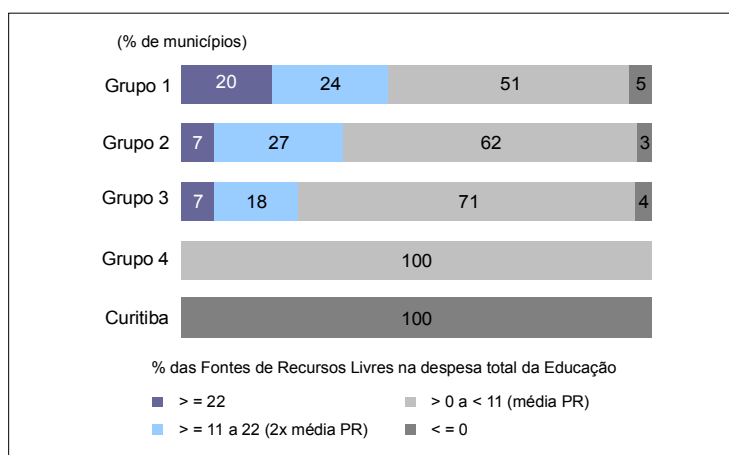
É bastante elevado o número de municípios que complementam as despesas sociais com recursos de fontes livres. Na área de saúde, essa complementação, para grande parte dos municípios médios e pequenos é superior a 13%. Esse comportamento está menos presente nas despesas em educação e com mais abrangência entre municípios menores. Vale notar que entre os grandes municípios esse tipo de dispêndio representa pequena proporção da despesa ou nem chega a ocorrer. Diferentemente, as despesas da área de Assistência Social são fundamentalmente financiadas com recursos de fontes livres e com proporções mais elevadas entre os grandes municípios (gráficos 6, 7 e 8).

GRÁFICO 6 - MUNICÍPIOS SEGUNDO O USO DE FONTES DE RECURSOS LIVRES NA SAÚDE - PARANÁ - 2009



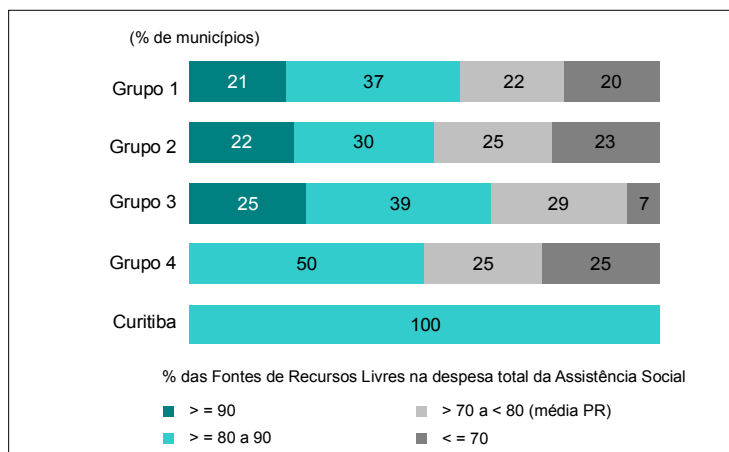
FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

GRÁFICO 7 - MUNICÍPIOS SEGUNDO O USO DE FONTES DE RECURSOS LIVRES NA EDUCAÇÃO - PARANÁ - 2009



FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

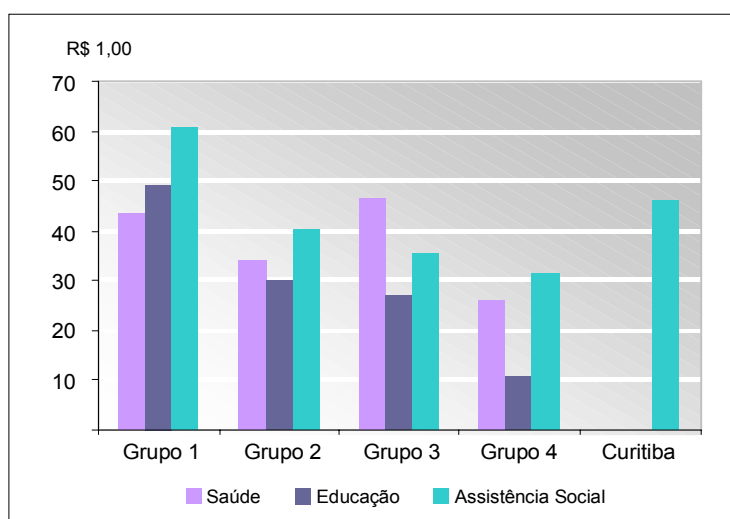
GRÁFICO 8 - MUNICÍPIOS SEGUNDO O USO DE FONTES DE RECURSOS LIVRES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - PARANÁ - 2009



FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

A constatação de que os pequenos e médios municípios necessitam complementar com recursos de fontes livres as execução de suas atividades sociais se confirma também com os indicadores de despesa per capita com recursos de fontes livres mais elevados para esses grupos (gráfico 9). Os dispêndios per capita com recursos de fontes livres tem uma importância destacada para a Assistência Social, mas são igualmente elevados nas áreas de saúde e de educação. Pode-se entender que a generalidade desse comportamento expresse a necessidade de equacionamentos em relação ao financiamento das políticas, em particular para esses grupos de municípios.

GRÁFICO 9 - FONTES DE RECURSOS LIVRES PER CAPITA - PARANÁ - 2009



FONTE: TCE/Diretoria de Contas Municipais

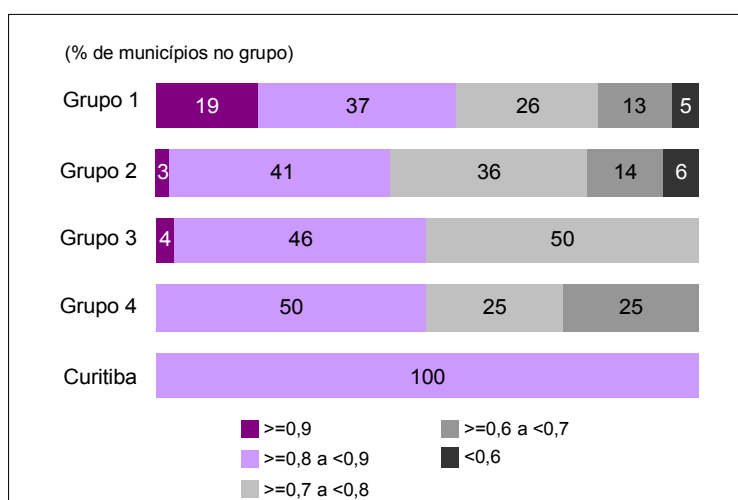
Neste ponto considera-se importante acrescentar algumas informações que contribuem para dar uma noção da importância e do alcance que os dispêndios realizados nas ações e serviços ofertados à população proporcionaram.

Para dimensionar os resultados das políticas da Educação e da Saúde nos municípios do Paraná, são utilizados indicadores construídos para o Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal. De acordo com o componente desse indicador, que mede os resultados da política de atendimento básico de saúde⁸, do total de municípios do Estado, um número considerável, 50%, encontra-se em situação bastante favorável ao atingir e/ou superar o patamar de elevado alcance, 0,800.

Entre os grupos sobressai o desempenho dos municípios menores que registram 56% nessa condição, entretanto há lacunas a serem superadas para 18% deles. Também entre os grandes essa proporção apresenta-se bastante significativa, 25% (gráfico 10).

⁸ Indicadores do componente IPDM Saúde: percentual de mais de 6 consultas pré-natal por nascido vivo (Pré-natal); Percentual de Óbitos por causas mal-definidas; percentual de óbitos menores de 5 anos por causas evitáveis por nascido vivo. Foram usadas média trienais e estabelecidos pesos iguais para todos os três indicadores.

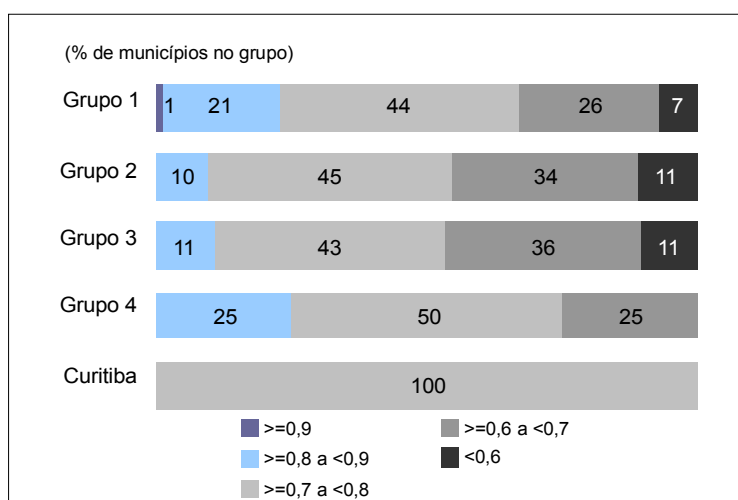
GRÁFICO 10 - IPDM SAÚDE - 2008



FONTE: IPARDES

Na área de educação⁹ os resultados desse índice são menos favoráveis. A grande maioria dos municípios ainda encontra-se distante do parâmetro de referência 0,800, identificando-se o grande esforço necessário para superação, em especial para pequenos e médios municípios. Vale destacar com posição mais favorável, os grupos de municípios muito pequenos e de grandes, porém com proporções de municípios bem menores às verificadas para saúde (gráfico 11).

GRÁFICO 11 - IPDM EDUCAÇÃO - 2008

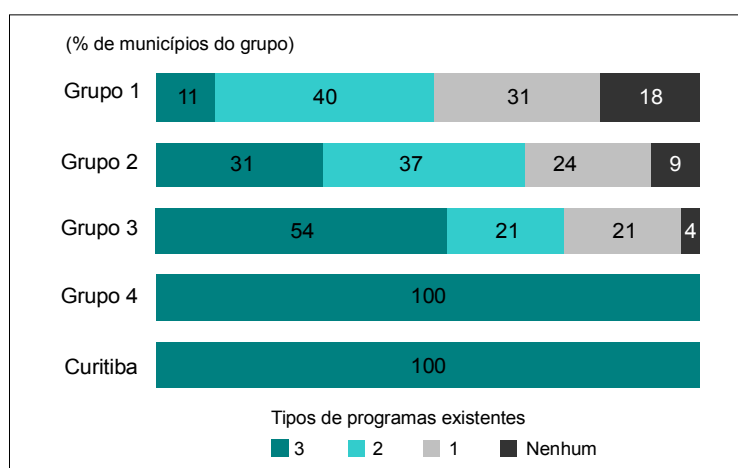


FONTE: IPARDES

⁹ Indicadores do componente IPDM Educação: Taxa de Atendimento Infantil (peso 20); Taxa de não distorção idade-série (1.^a a 4.^a); Taxa de não distorção (5.^a a 8.^a); Percentual de docentes com curso superior 1.^a a 4.^a); Percentual de docentes com curso superior (5.^a a 8.^a); Taxa de abandono (1.^a a 4.^a); Taxa de abandono (5.^a a 8.^a); IDEB (1.^a a 4.^a) IDEB (5.^a a 8.^a) (peso 69); Taxa de não distorção idade-série (ensino médio); Percentual de docentes com curso superior; taxa de não abandono (peso 11).

Como indicativo do desempenho na área da Assistência Social foi considerada a implementação, nos municípios, dos programas mais difundidos no Paraná - Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho e Pró-Jovem. Na comparação entre os grupos constata-se que a incorporação desses três programas é proporcionalmente menor nos grupos de municípios pequenos, encontrando-se nesses a parcela mais significativa de municípios que não aderem a nenhum desses programas. Entretanto, em sua maioria esses municípios implementam ações de pelo menos um desses programas. Entre os grupos de médios e grandes a abrangência é bastante expressiva em relação aos três programas (gráfico 12).

GRÁFICO 12 - PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL* - PARANÁ - 2009



FONTE: MDS

* Foram considerados CRAS; Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho e Pró-Jovem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão das novas atribuições assumidas pela esfera municipal pode ser entendida como expressão de êxito das relações entre entes federados na conformação dos novos compromissos e responsabilidades sociais. Desse modo, cada uma das esferas de governo contribuíram, a seu tempo, para que se avançasse na implementação do projeto que visava estruturar os governos municipais para assumirem a operacionalização dos programas que cumprissem o objetivo de proporcionar à população um patamar básico de atendimento social.

Indiscutivelmente, o repasse de recursos e a regularidade dessas transferências foram fundamentais para a consolidação dessa etapa do desenvolvimento das políticas sociais. Os indicadores sociais expressam que para uma grande maioria dos municípios encontra-se realizada a etapa de acesso a um padrão mínimo de atendimento social. Para esses municípios

permanece o desafio de estruturar estratégias para o avanço dessas políticas. Enquanto resta o compromisso de alavancar os municípios ainda distantes de resultados mais favoráveis. Esses processos podem ser considerados uma nova etapa do desenvolvimento social que compreende a consolidação do acesso a bens e serviços básicos e/ou de maior complexidade seja na Saúde, na Educação ou na Assistência Social. Algumas experiências apontam, como soluções inovadoras para alcançar esses objetivos, articulações diferenciadas – parcerias, consórcios, arranjos - entre os entes com interesses comuns.

A tarefa de estabelecer novas metas de desenvolvimento social e planejar sua execução pode ter no governo estadual, mais uma vez, o agente que pode desempenhar o papel indutor da formatação dessas articulações de complementaridade e/ou cooperação entre as três esferas de governo.

Pode-se considerar que o Estado, ao contar com a maior proximidade aos municípios e conhecimento das condições particulares e peculiares das diferentes regiões, pode colaborar para um desenho das novas políticas que avancem na incorporação de prioridades específicas em relação às diferentes necessidades sociais. Até porque o Estado tem uma competência técnica e gerencial que o habilita a assessorar os municípios com maiores dificuldades no exercício do planejamento.

Se até esse momento em que prevaleceu a relação União/município, na qual as definições da União nem sempre coincidiram com as prioridades locais, entende-se que recuperar uma maior participação do Estado no processo de planejamento das políticas pode representar uma contribuição significativa no sentido de atender com maior equilíbrio às diferentes e variadas necessidades locais/regionais.

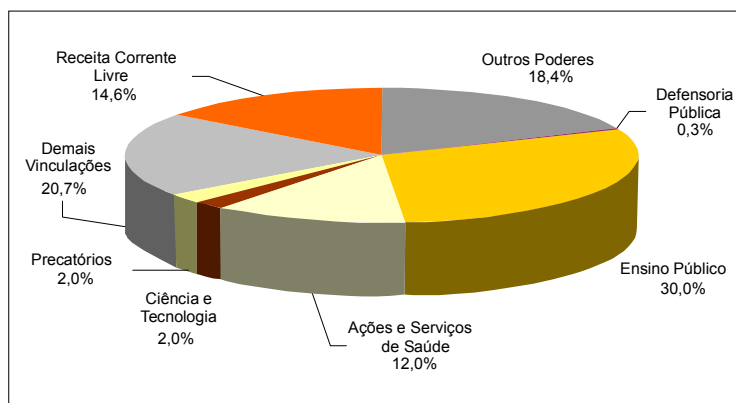
Também é possível pensar em estratégias que façam das políticas sociais um instrumento a favor de uma maior desconcentração. Isto porque, o avanço das políticas sociais se caracteriza pelo crescimento da oferta de bens e serviços mais complexos o que leva a supor que esse crescimento amplie a tendência ao reforço das concentrações de serviços já existentes e subordine cada vez mais pequenos municípios à lógica dos maiores. Ou seja, entende-se que é possível pensar na capacidade do Estado em incorporar estratégias que façam das políticas sociais um instrumento a favor da maior homogeneidade socioespacial.

Essa perspectiva fundamenta-se no compromisso de garantir uma distribuição dos serviços sociais no Estado de maneira a propiciar maior facilidade de acesso aos usuários. Acredita-se que essa distribuição possa representar a multiplicação de espaços qualificados e dinamizados a partir do potencial econômico e social inerente a vários desses serviços.

No entanto, o aspecto crucial de um projeto que pretende ter a esfera do governo estadual à frente da coordenação de um direcionamento inovador da execução das políticas não pode estar descolado da disponibilidade de recursos para financiar as novas definições. Cabe destacar que ao longo das últimas décadas o governo estadual incorporou com prioridade os gastos sociais, embora com recursos vinculados, o que significa relativa perda de autonomia para definir desenhos de novas políticas. Por sua vez a disponibilidade de

recursos livres é bastante restrita. O quadro atual das finanças estaduais revela, na proposta orçamentária de 2011, o elevado comprometimento dos recursos vinculados que incluem obrigações constitucionais e legais (gráfico 13). A parcela de recursos livres, que representa a diferença entre o valor da receita total e o valor vinculado, é de apenas 14,6% e constitui uma receita comprometida a cobrir despesas com pessoal do executivo e manutenção de toda estrutura administrativa, bem como, compromissos da dívida.

GRÁFICO 13 - VINCULAÇÕES DA RECEITA CORRENTE - 2011



FONTE: COP/SEPL

NOTA: Extraído da Proposta Orçamentária 2011

A rigidez orçamentária estadual e a estrutura de relações financeiras e políticas que aproximou União a municípios contribuiu para um distanciamento do Estado e de seu potencial papel de planejador dos rumos do desenvolvimento social do Paraná. No entanto, vale dizer que pelo porte de suas despesas e por sua capacidade técnica e gerencial ele pode assumir um papel de liderança estabelecendo métodos e modelos de operação e mobilização de recursos no exercício da gestão das políticas. Este, talvez esse seja o grande desafio de uma Secretaria Estadual de Planejamento: coordenar as diferentes intervenções de políticas sociais no sentido de se contrapor às desigualdades regionais.

Reforçar esse papel não significa perder de vista a importância de uma condução nacional, que tem o papel de garantir a preservação dos princípios e diretrizes das políticas e, de ser o indutor da qualidade das ações e serviços executados, inclusive pelos governos estaduais.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil**. O novo município: economia e política social. v.1, n.3, Jul-Set., 1996.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problema de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v.18, n.2, abr.-jun, 2004. Fundação SEADE.
- ARRETCHE, M. **Entrevista com Martha Arretche**, Jun. 2009
- ARRETCHE, M. **Políticas sociais no Brasil**: a descentralização no Estado Federativo Brasileiro, UNESP. Araraquara - São Paulo, 2007. Tese de Livre Docência.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, jun. 2005.
- CASTRO, D. **Mudança, permanência e crise no setor público paranaense**: um balanço da trajetória estadual na segunda metade do século XX. Campinas, SP. 2005. Tese (Doutorado).
- IPEA **Pobreza desigualdade e políticas públicas**. Comunicados da Presidência. n. 38, Brasília, Jan. 2010.
- PRADO, Sérgio R. R. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. EBAP/K. ADENAUER, São Paulo, 2001. Versão preliminar.
- REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE NO SUS – **O pacto pela saúde regionalizada de ações e serviços de saúde**. Org. SILVA, S.F. Campinas, SP: IDISA: CONASEMS, 2008.
- REZENDE, Fernando. **Cooperação Intergovernamental**. [S.l.]: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros; Fundação Getúlio Vargas, 2006. (Cadernos Fórum Fiscal, 4).
- REZENDE, Fernando (a). **Equalização Fiscal**. [S.l.]: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros; Fundação Getúlio Vargas, 2006. (Cadernos Fórum Fiscal, 1).
- REZENDE, Fernando (b). **Transferências intergovernamentais na Federação Brasileira**. [S.l.]: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros; Fundação Getúlio Vargas, 2006. (Cadernos Fórum Fiscal, 6).
- SANTOS, L.; ANDRADE, L. O. M. SUS: **O espaço da gestão inovadora e dos consensos interfederativos e financeiros**. Campinas, SP: IDSA, 2007.
- SOUZA, C. **Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras**. Seminário Internacional sobre reestruturação e reforma do estado: Brasil e América Latina no processos de Globalização. São Paulo, 1998.
- TCE/PR Contas do Governador. **Relatório e parecer prévio**. Ciclo Orçamentário exercício 2009.
- TCE/PR – Diretoria de Contas Municipais. **Projeto transparência das ações públicas dos municípios do Paraná**. Perfil e evolução das finanças dos municípios do Paraná no período 2004-2008. Curitiba, 2009.

ANEXO

Para efeito deste estudo, a agregação das fontes de recursos foi elaborada pela Diretoria de Contas Municipais do TCE e obedeceu ao seguinte critério:

FONTES DE RECURSOS VIGENTES NOS EXERCÍCIOS DE 2004 A 2009

CLASSIFICAÇÃO	FONTES ⁽¹⁾		
Fontes Livres	000	a	099
Fontes Vinculadas à Educação	101	a	109
Fontes de Doações ou Transferências Voluntárias Vinculadas à Educação	110	a	299
Fontes Vinculadas à Saúde ⁽²⁾	301	a	309
Fontes de Doações ou Transferências Voluntárias Vinculadas à Saúde ⁽²⁾	310	a	499
Fontes Vinculadas a Alienação de Bens	501		
Fontes de Outras Vinculações Legais ou Institucionais	502	a	549
	552	a	599
Fontes Previdenciárias Decorrentes de Alienação/Extinção ou Compensação entre Regimes	550	a	551
Fontes Vinculadas a Operações de Crédito	601	a	699
Fontes de Doações ou Transferências Voluntárias Vinculadas às Demais Áreas	700	a	998

(1) Devem ser consideradas as Fontes 000 a 998, com exceção das Fontes 100, 300, 500 e 600.

(2) A partir de 2008, as Fontes 495 a 499 passam a ser classificadas como Fontes Vinculadas à Saúde.