

GASTO SOCIAL FEDERAL E MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA NO CONTEXTO DO MODELO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL BRASILEIRO*

Danielle Sandi Pinheiro**

1 INTRODUÇÃO

O financiamento do gasto público no Brasil está intrinsecamente relacionado ao modelo orçamentário brasileiro. Em termos gerais, este modelo pode ser entendido como a sistemática de procedimentos seguidos pela União e pelos entes federativos a fim de viabilizar a arrecadação das receitas e a realização das despesas. No caso do gasto social brasileiro, sua formalização com um novo perfil institucional ocorreu a partir do Art. 194, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que definiu o conceito de seguridade social.

De acordo com o conceito estabelecido nesse artigo, a seguridade social compreende “(...) um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Suas fontes de recursos são, em termos gerais, provenientes dos orçamentos das três esferas de governo, das contribuições sociais da iniciativa privada e das receitas oriundas dos concursos de prognósticos.

Neste ensaio, são analisados os dados orçamentários referentes à classificação funcional da despesa para fins analíticos do gasto social. Esta classificação diz respeito à programação orçamentária quantitativa e tem por objetivo indicar em que área da atuação governamental a despesa é realizada. Objetiva-se analisar o grau no qual a presença do Estado na economia e a adoção de medidas assistenciais e reparadoras, viabilizadas por intermédio do gasto social federal (GSF), podem se correlacionar a consequências ligadas à melhoria da qualidade de vida para a sociedade.

Para isso, são analisadas algumas correlações empíricas entre indicadores econômicos e sociais, como forma de avaliar estatisticamente o grau de interação entre as políti-

*Este ensaio é uma versão parcial de artigo a ser publicado em periódico científico.

**Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e professora adjunta do Departamento de Administração desta universidade.

cas públicas consubstanciadas no GSF e a melhoria de qualidade de vida da população no Brasil, representada analiticamente neste estudo pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

2 O GASTO SOCIAL COMO UMA FUNÇÃO DE ESTADO

Os mecanismos de elaboração e gestão das políticas públicas e sociais são permeados por um amplo processo de tomada de decisões que abrangem aspectos institucionais, econômicos, políticos, entre outros. Os resultados decorrentes deste processo se traduzem no orçamento público. Portanto, na análise dos recursos orçamentários aplicados nas áreas sociais, estão em jogo não somente a melhoria do bem-estar da população e a redução de disparidades econômicas e sociais, como também a disputa por maiores fatias de recursos públicos entre os diversos segmentos da sociedade, além da controversa discussão acerca do papel do Estado na economia.

Ao se investigar o gasto social, é importante levar em consideração as interconexões entre os agentes econômicos e a diversa teia composta pelas instituições governamentais nos seus respectivos níveis de atuação. Em termos gerais, um esquema de proteção social engloba uma combinação de gastos governamentais e transferências de recursos aplicados na provisão de bens e serviços públicos, além da distribuição de renda sob diferentes formas. Tal esquema direciona parcelas significativas do produto interno bruto (PIB) do país a programas e ações sociais (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005).

Por isso, devido à amplitude na qual o conceito do gasto social pode ser entendido, adota-se neste estudo a noção de GSF. Este conceito diz respeito às despesas efetuadas diretamente pelo governo federal, assim como às transferências negociadas de recursos a outros níveis governamentais ou a outras instituições privadas no que se refere a programas e ações desenvolvidos nas áreas sociais de atuação (CASTRO *et al.*, 2008; CASTRO; CARDOSO JR., 2005).

Para fins analíticos, são estudadas as funções orçamentárias referentes à educação, ao saneamento e à seguridade social. Conforme definido no Art. 194, da CF/88, a seguridade social abrange as funções atribuídas à assistência social, à previdência social e à saúde. Embora tal critério de delimitação analítica seja passível de críticas devido ao seu caráter restritivo, faz-se, contudo, necessário devido ao amplo escopo de ações que o sistema de proteção social brasileiro envolve, o que extrapolaria os objetivos deste ensaio.

A dimensão do GSF pode ser vista na tabela 1. Apesar de algumas variações, nota-se uma tendência crescente no volume despendido de recursos financeiros como percentual do PIB direcionados a este gasto ao longo do tempo.

TABELA 1
Evolução do gasto social federal
(Em %)

Ano	PIB
2000	8,24
2001	8,58
2002	8,37
2003	8,60
2004	9,07
2005	9,41
2006	9,79

(Continua)

(Continuação)

Ano	PIB
2007	9,87
2008	9,81
2009	11,44

Fonte: Dados do sistema Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração da autora.

Obs.: Corresponde ao somatório da execução orçamentária (valores liquidados) das funções saúde, assistência social, previdência social, educação e saneamento.

Observe-se que no período 2000-2002, o percentual do GSF foi o menor entre todos os anos. É interessante notar que esse período corresponde parcialmente ao segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em seu governo, foi notória a estratégia de combate à inflação e estabilização monetária, principalmente no primeiro mandato.

No segundo mandato de FHC (1999-2002), diante de um quadro econômico internacional instável, acompanhado de aumento da inflação no país com queda da atividade econômica e do nível de emprego, houve uma reorientação da política econômica e social, conforme ressaltam Cardoso Jr. e Castro (2006). De acordo com os autores, houve nesse período uma quebra da tendência de ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais federais.

Ao assumir o governo em 2003, o presidente Lula estabeleceu como uma de suas prioridades assegurar melhores condições de emprego e renda aos segmentos socialmente mais carentes da população brasileira. Diferentemente do período anterior, o país presenciava uma conjuntura internacional mais favorável e apresentava sinais de recuperação econômica e crescimento do PIB, além de queda da taxa de inflação. Neste contexto, o gasto social teve seu papel dinamizado, apresentando elevação crescente em relação ao período de FHC, conforme pode ser conferido na tabela 1.

O comportamento crescente do GSF ao longo do mandato do presidente Lula, evidencia, portanto, não somente recuperação econômica, como também política de gestão direcionada ao aumento do gasto público e social, como forma de estimular o crescimento econômico e promover a redução das desigualdades sociais. Na tabela 2, pode-se melhor vislumbrar o comportamento do GSF por funções orçamentárias ao longo do período analisado.

TABELA 2

Evolução do gasto social federal por funções orçamentárias

(Em % do PIB)

Ano	Saúde	Assistência social	Previdência social	Educação	Saneamento
2000	1,7171	0,3766	6,1362	0,0090	0,0001
2001	1,8095	0,4069	6,3500	0,0089	0,0002
2002	1,5644	0,4144	6,3865	0,0089	0,0001
2003	1,4786	0,4576	6,6545	0,0084	0,0000
2004	1,5502	0,7004	6,8099	0,0075	0,0000
2005	1,5471	0,7252	7,1278	0,0075	0,0000
2006	1,5282	0,8982	7,3561	0,0073	0,0000
2007	1,5432	0,9433	7,3776	0,0073	0,0000
2008	1,5381	0,9846	7,2787	0,0076	0,0002
2009	1,5769	1,0487	8,8089	0,0090	0,0003

Fonte: Dados da execução orçamentária (valores liquidados) no sistema Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração da autora.

A partir dessa perspectiva, nota-se que a previdência social apresenta os maiores percentuais de gasto em relação ao PIB, seguida pela saúde. Também é interessante observar que a assistência social teve seu volume de gastos federais em patamares persistentemente crescentes ao longo de todo o período. Contrastando com estas funções da seguridade social, os recursos federais destinados à educação são notadamente inferiores, sendo superados somente pela função saneamento, cujos níveis de gastos do governo federal em percentual do PIB correspondem a valores próximos de zero.

A partir desse contexto, é importante salientar que, apesar das vinculações orçamentárias, das restrições de ordem institucional e das limitações impostas pela conjuntura econômica nacional e internacional, o Estado exerce um papel determinante na orientação das políticas públicas e do gasto social.

Ao exercer tal papel na dinamização da atividade econômica e na provisão de serviços e bens públicos, o governo federal também propicia que o gasto público e social produza efeitos multiplicadores em toda a sociedade, a fim de se atingir uma maior estabilidade econômica e melhoria das condições de vida. Um sistema organizado de alocação de gastos nas áreas sociais é fundamental em países que possuem uma grande concentração da renda e baixos níveis de PIB *per capita*, como é caso do Brasil. Na tabela 3, pode ser visualizada a alocação do GSF por funções do orçamento para as 27 unidades federativas (UFs) em 2009.

TABELA 3
Gasto social federal por funções orçamentárias nas UFs
(Em R\$ mil)

Estado	2009				
	Saúde	Assistência	Previdência	Educação	Saneamento
Rondônia	263.932	12.327	360.571	87.623	10.025
Acre	148.962	7.953	253.071	94.454	28.819
Amazonas	590.301	18.047	71.094	363.793	–
Roraima	86.197	6.117	151.288	81.481	18.954
Pará	1.102.899	52.678	177.975	1.656.282	47.863
Amapá	113.838	3.651	296.681	34.171	–
Tocantins	303.150	11.533	352	134.624	–
Maranhão	1.144.284	71.572	115.054	1.491.319	32.244
Piauí	654.153	37.961	81.195	541.371	1.547
Ceará	1.553.544	66.899	289.694	1.254.205	15.156
Rio Grande do Norte	640.023	42.644	256.121	558.866	7.706
Paraíba	731.565	47.315	322.164	827.264	44.823
Pernambuco	1.720.279	82.459	354.590	1.268.386	12.403
Alagoas	620.337	25.888	127.715	504.034	14.926
Sergipe	396.103	23.009	71.555	223.369	26.635
Bahia	2.671.941	99.854	271.019	1.850.116	54.669
Minas Gerais	3.802.828	112.064	788.659	2.437.380	5.412
Espírito Santo	663.910	21.097	116.210	430.944	7.608
Rio de Janeiro	4.285.562	67.908	1.891.841	2.436.753	191.399
São Paulo	8.040.134	108.400	136.553	1.016.656	115.180
Paraná	2.152.710	67.002	245.308	733.986	10.136
Santa Catarina	1.259.005	39.342	185.828	614.134	–

(Continua)

(Continuação)

Rio Grande do Sul	2.654.381	49.092	631.667	1.747.242	57.815
Mato Grosso do Sul	527.707	26.412	54.239	304.243	19.896
Mato Grosso	562.835	23.512	102.233	347.655	32
Goiás	1.057.726	45.975	174.945	478.007	26.896
Distrito Federal	492.470	4.063	413.784	1.034.064	ND ¹

Fonte: Dados da execução orçamentária (valores liquidados) no sistema Siga Brasil/Senado Federal.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ ND = não disponível.

Obs.: Referente a cada função orçamentária do estado, excluindo-se os valores regionalizados e a rubrica nacional.

Percebe-se que os maiores níveis de gasto social estão espacialmente concentrados nas UFs de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul. Os estados das regiões Norte e Nordeste que recebem mais recursos, porém inferiores aos montantes direcionados às regiões Sul e Sudeste, são: Pará, Maranhão, Ceará, Bahia e Pernambuco.

Tal viés na distribuição do GSF pode ser parcialmente entendido pelo fato de que as UFs das regiões Sudeste e Sul possuem contingentes populacionais mais elevados do que as demais. Isto pode ser um indicativo de que a execução orçamentária deste gasto pode seguir uma orientação fortemente influenciada pela densidade populacional.

Esses dados também podem fornecer indicativos preliminares de que, a fim de se aprimorar os resultados redistributivos atenuadores das disparidades socioeconômicas e de melhoria da qualidade de vida, também é preciso o constante aperfeiçoamento dos critérios de elegibilidade e distribuição das verbas públicas.

Tendo-se em vista esse contexto, são analisadas, a seguir, algumas correlações empíricas entre indicadores econômicos e sociais, como forma de avaliar estatisticamente o grau de interação entre as políticas públicas consubstanciadas no GSF e a melhoria de qualidade de vida da população no Brasil, representada analiticamente neste estudo pelo IDH.

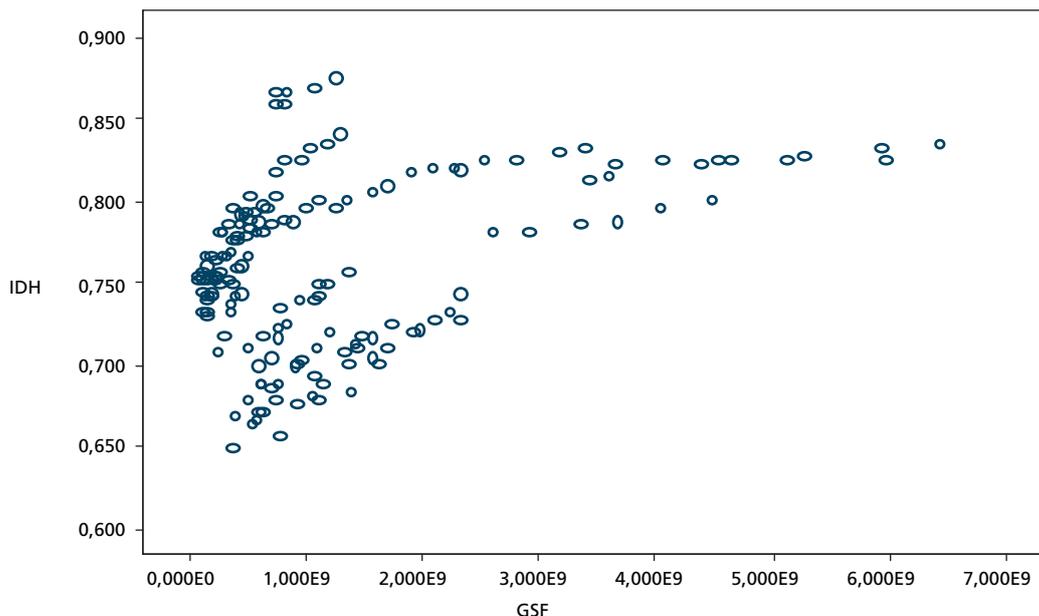
As relações empíricas entre os indicadores são analisadas por meio do coeficiente de correlação linear de Pearson e da observação dos respectivos diagramas de dispersão. É importante salientar que a existência de tal analogia nada diz a respeito da natureza da relação causal que porventura exista entre as variáveis. A análise de correlação apenas indica se há algum relacionamento matemático entre as variáveis e qual seu grau. A lógica de uma relação causal extrapola esta análise.

Convém destacar que os indicadores utilizados são provenientes de fontes públicas de pesquisa, cujos dados foram compilados em nível estadual. Uma vez que se procurou contemplar de maneira integral todos os indicadores utilizados na análise estatística, o período analisado corresponde aos anos compreendidos entre 2000 e 2005, pois o IDH no nível de detalhamento estadual tem sua publicação atualizada até 2005.

No gráfico 1, apresenta-se o diagrama de dispersão entre o GSF e o IDH com a distribuição espacial dos dados.

GRÁFICO 1

Diagrama de dispersão entre GSF e IDH



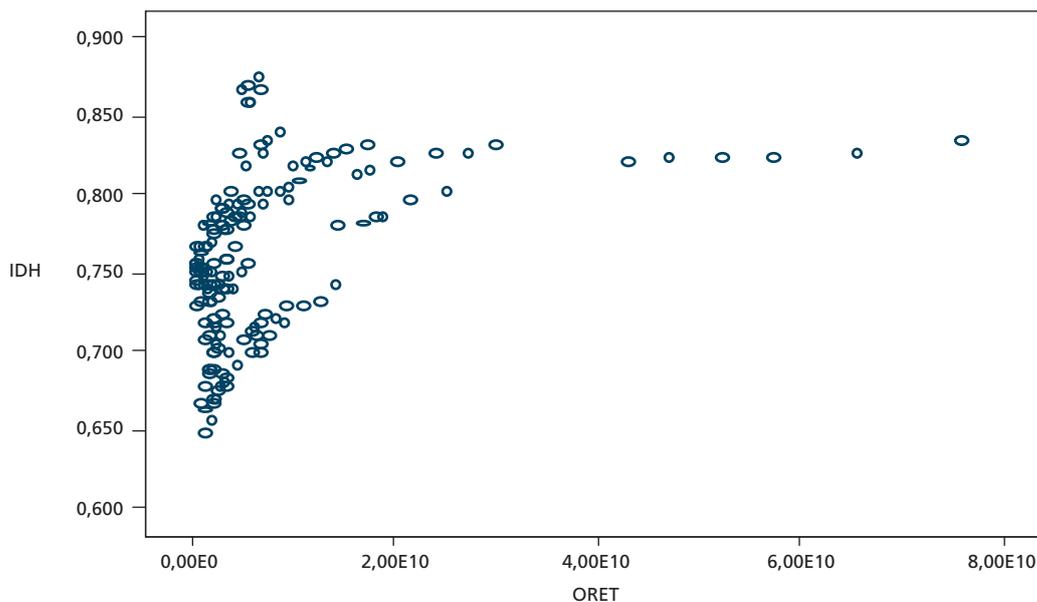
Fonte e elaboração da autora.

O coeficiente de correlação linear correspondente a esses indicadores é igual a 0,398. Este resultado ao indicar uma correlação positiva evidencia que quanto maior o GSF, maior o IDH, e vice-versa. Porém, sua magnitude é baixa. Portanto, este resultado fornece evidências parciais de que os gastos na área social isoladamente não são suficientemente efetivos para se alcançar uma melhor qualidade de vida, representada por este índice. Portanto, apesar de este gasto estar relacionado positivamente com o desenvolvimento humano, não se pode atribuir exclusivamente ao GSF a melhoria das condições de vida.

Com o objetivo de avaliar a magnitude e a direção da correlação entre os indicadores econômicos específicos a cada UF no desenvolvimento humano, procedeu-se à estimação dos coeficientes de correlação entre os indicadores relativos ao orçamento estadual e ao PIB estadual relativamente ao IDH. Os resultados podem ser visualizados nos gráficos 2 e 3.

GRÁFICO 2

Diagrama de dispersão entre orçamento estadual e IDH



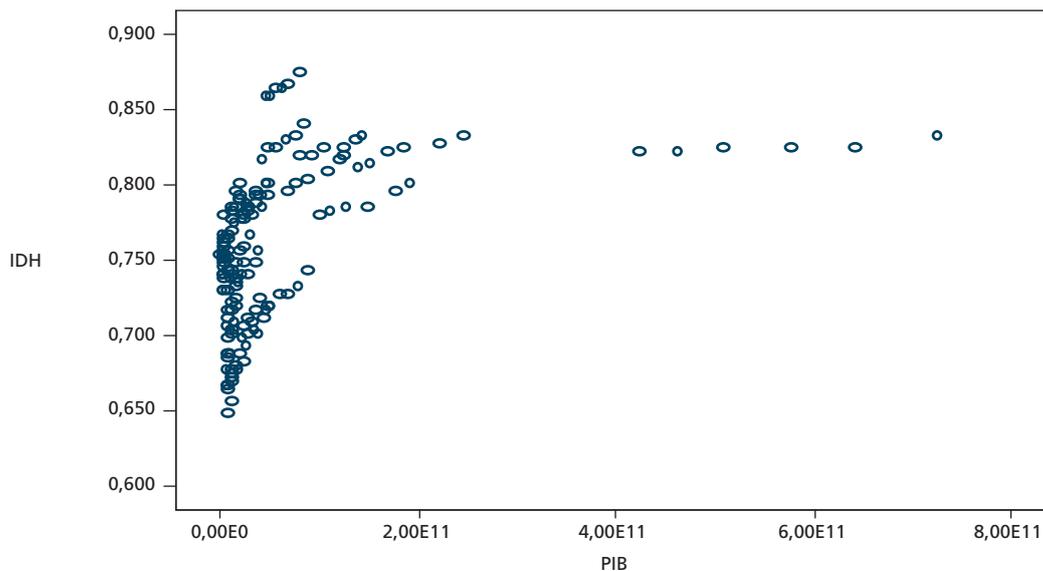
Fonte e elaboração da autora.

O coeficiente de correlação entre o IDH e o orçamento estadual (ORET) corresponde a 0,44. Este resultado é ligeiramente superior à correlação verificada entre o GSF e o IDH. Isto pode indicar que não somente indutores do governo federal estimulam ou promovem o desenvolvimento humano, mas também os próprios influenciadores da gestão pública local. Porém, este resultado deve ser ponderado com a visualização do diagrama de dispersão. Percebe-se, em geral, que para um nível semelhante de recursos orçamentários estaduais existem níveis de IDH em diferentes escalas. Além disso, é importante ressaltar que neste cômputo do orçamento estadual estão embutidas todas as fontes de receitas do Estado, incluindo as de transferências do governo federal. Este fato pode ter influência sobre a magnitude desse coeficiente de correlação.

Por fim, procede-se à análise da correlação entre o PIB estadual e o IDH, cujo, diagrama de dispersão é apresentado no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Diagrama de dispersão entre PIB e IDH



Fonte e elaboração da autora.

De maneira parecida com a relação entre o IDH e o orçamento estadual, demonstra-se haver no diagrama de dispersão entre o PIB e este índice uma tendência positiva estabelecida por uma relação de concentração longitudinal entre os dados. Embora o coeficiente de correlação de Pearson mensure somente correlações lineares e, portanto, pode não estar captando esta dispersão entre os dados, seu valor foi significativamente positivo (0,458). Este resultado pode indicar que o crescimento econômico afeta positivamente o IDH e vice-versa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foi discutido como o Estado, por meio de suas funções orçamentárias, pode atuar na alocação de recursos públicos na sociedade. Argumentou-se que o gasto social do governo está inserido em um contexto associado ao modelo orçamentário brasileiro, no qual o papel social do Estado é primordialmente desenvolvido por meio dos seus instrumentos e seus programas de políticas públicas e sociais, potencializados pelos indutores de atividade econômica.

Contudo, apesar de o GSF contar com recursos crescentes que atualmente chegam a pouco mais de 11% do PIB, ainda há uma persistente concentração de renda e desigualdades regionais no Brasil que precisa ser superada. Os indicadores analisados demonstram que houve uma relativa melhoria nos padrões de condições de vida da população *vis-à-vis* o crescimento da atividade econômica. Contudo, as disparidades regionais de renda ainda persistem. Em geral, observa-se que as UFs nas regiões Sul e Sudeste – e o Distrito Federal (DF) –, as quais possuem maiores níveis de PIB *per capita* e melhores indicadores de IDH, quando comparadas aos estados pertencentes às regiões Norte e Nordeste, também são as em que são direcionados os maiores montantes de GSF.

Como forma complementar de análise empírica, procedeu-se à formulação de uma estrutura analítica de mensuração das correlações existentes entre o GSF, alguns indicadores econômicos e sociais selecionados e o IDH, como maneira de mensuração da magnitude

e do impacto das políticas públicas praticadas pelo governo sobre a qualidade de vida da população, representada analiticamente por este índice.

Nesse sentido, convém ressaltar que embora o GSF tenha uma correlação positiva com o IDH, ele não deve ser visto como a única fonte indutora do desenvolvimento humano e social. Tal evidência pode ser corroborada pelo baixo coeficiente de correlação obtido entre este índice e os demais indicadores analisados.

Esse resultado fornece indícios de que a canalização estrita de recursos financeiros não é suficiente para que se promova um sistema de proteção social eficiente. São necessários que outros indutores econômicos e sociais sejam alocados pelo Estado de forma que sua interação com a sociedade se proceda de maneira harmonizada aos objetivos de política econômica e social. Por isso, a melhoria do IDH por meio da expansão do GSF é apenas um dos mecanismos nos quais o Estado pode promover um maior desenvolvimento humano e social.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004a.
- _____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2004b.
- _____. Perspectivas de uma agenda para a política social brasileira. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, UFMG, p. 44-55, 2005.
- ARROW, K. A Difficulty in the Concept of Social Welfare. **Journal of Political Economy**, v. 58, n. 4, p. 328-346, Aug. 1950.
- _____. **Social Choice and Individual Values**. New York: Wiley, 1951.
- CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, J. A. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 145-174, 2006.
- CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 181-260.
- CASTRO, J. A.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 261-318.
- CASTRO, J. A. *et al.* **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período de 1995-2005**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1324).
- DRAIBE, S. M. A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.
- DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Social Policy and Development in Latin America: The Long View. **Social Policy & Administration**, v. 43, p. 328-346, 2009. No prelo.
- GIAMBIAGI, F. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1169).

_____. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1997-2007.** Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1309).

MUSGRAVE, R. A. **The Theory of Public Finance:** a Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill, 1959.