

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1236

ANÁLISE DO GASTO DA UNIÃO EM AÇÕES ASSISTENCIAIS OU FOCALIZADO NA POPULAÇÃO POBRE E EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DE FORTES IMPACTOS SOCIAIS: 1995-2004

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr.

Brasília, novembro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1236

ANÁLISE DO GASTO DA UNIÃO EM AÇÕES ASSISTENCIAIS OU FOCALIZADO NA POPULAÇÃO POBRE E EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DE FORTES IMPACTOS SOCIAIS: 1995-2004

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr.*

Brasília, , novembro de 2006

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H53, I38, I30

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONSIDERAÇÃO DA TEORIA ECONÔMICA SOBRE POLÍTICAS ASSISTENCIAIS	10
3 GASTO EM AÇÕES ASSISTENCIAIS OU FOCALIZADO NA POPULAÇÃO POBRE	13
4 GASTO PREVIDENCIÁRIO DE FORTE IMPACTO SOCIAL	24
5 CONCLUSÕES	27
REFERÊNCIAS	30
ANEXO	32

SINOPSE

O trabalho visa a analisar o gasto federal em ações orçamentárias assistenciais ou focalizadas na população pobre, além dos benefícios previdenciários de forte impacto social (até um salário mínimo), no período de 1995 a 2004. Na análise da evolução real do gasto, esse aumentou de 13,3% da Receita Líquida da União, em 1999, para 15,4%, em 2004. Em relação ao grupo populacional beneficiado, houve aumento nas ações voltadas para a família pobre em geral de – 9% do gasto, em 2000, para 38% em 2004 – com os grupos de idosos, de deficientes e de menores de idade perdendo participação. Na análise quanto à forma de atuação do Estado, tem-se reforço na elevada participação dos programas de transferência de renda, aumentando a participação do gasto de 60%, em 2000, para 83%, em 2004, e, ao mesmo tempo, apresenta-se diminuição em serviços de atendimento assistencial. Do ponto de vista das finanças públicas, deve-se refletir sobre a trajetória de crescimento desse gasto, em virtude da atual carga tributária sobre o Produto Interno Bruto (PIB), e sobre a dificuldade de contingenciamento em outras áreas do gasto público (sobretudo investimentos). Do ponto de vista social, um elevado crescimento dos programas de transferência de renda e uma diminuição dos serviços assistenciais podem excluir uma parcela da população na política assistencial brasileira. Além disso, a elevada participação dos programas de transferência de renda também pode acentuar os problemas indicados pela literatura econômica.

ABSTRACT

This paper analyses the federal expenses in assistential programs, besides the retirement benefits with strong social impact (up to one minimum wage), between 1995 and 2004. These expenses rose from 13,3% of Net Revenue in 2000 to 15,4% in 2004. Between the population group beneficiated, there was an increase in actions focused on poor people – from 9% of this expense in 2000 to 38% in 2004), implying a consequent decrease in the participation expenses focused on elderly people, people with special needs and children. Concerning the way the government has acted, it has reinforced the already high participation of the income transfers programs, increasing them from 60% of this expense in 2000 to 83% in 2004 and, at the same time, reducing assistential services. Considering public finance questions, the increasing path of this expense can be a problem, due to the current tax burden to Gross Domestic Product (GDP) and to the difficulty to reduce other expenses and investments. Finally, a high increase in income transfers programs and a reduction in assistential services can exclude some population group from the Brazilian welfare policy and emphasize the problems indicated by the economic literature.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa a calcular a evolução do Gasto da União em Ações Assistenciais ou Focalizado na População Pobre (Guap) e do Gasto Previdenciário de Forte Impacto Social (GPFS), com base no gasto liquidado em ações orçamentárias entre 1995 e 2004. Uma avaliação criteriosa do Guap deve começar, obviamente, por uma boa definição de “assistencial” e de “pobre”, que oriente a escolha das ações orçamentárias da União que farão parte da análise.¹ Há vários indicadores que podem ser usados para definir um indivíduo como pobre, como, por exemplo, a definição do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, que considera pobres aqueles cuja família tenha renda de até meio salário mínimo *per capita*. No caso da Assistência Social, a Lei nº 8.212/1991 a define como uma política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência. No presente trabalho, considerou-se, na seleção das ações orçamentárias, apenas aquelas voltadas para pobres ou para aqueles que necessitam de algum amparo assistencial.

Seria muito rígido afirmar que as ações orçamentárias selecionadas beneficiem exclusivamente a população pobre ou aqueles que necessitem de amparo assistencial, porém, elas foram escolhidas segundo o critério de que, provavelmente ou em sua maioria, os seus beneficiários sejam pobres ou necessitem de amparo assistencial. Outra característica que serviu de critério para seleção é o objetivo da criação desses programas orçamentários selecionados – no qual estão insertos essas ações –, que seria dar assistência de maneira focalizada à população pobre ou à necessitada de algum tipo de amparo assistencial. O objetivo de cada programa orçamentário pôde ser verificado no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan). O Sigplan é uma base de dados de informações gerenciais de tais programas da União.

É importante enfatizar que as ações orçamentárias selecionadas no trabalho não são necessariamente as mesmas que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e nem a Função n. 8 do orçamento – “assistência social.” Essas ações orçamentárias selecionadas encontram-se detalhadas na tabela 3, no Anexo. O trabalho elaborará seu critério de seleção e de agrupamento. A utilização de um critério de seleção próprio no presente trabalho se justifica pelo fato de tanto as ações que compõem o FNAS quanto aquelas de Função n. 8 do “Orçamento – assistência social” não representarem todo o universo do gasto em ações específicas voltadas para a população pobre ou de caráter assistencial, em razão da grande sobreposição de funções existentes entre os vários programas e ministérios, podendo-se até dizer que a maioria dos ministérios possui ao menos uma ação de caráter assistencial ou focalizada na população pobre, mas não inseridas nas duas classificações oficiais citadas. Além disso, nas análises oficiais, há o problema da não-separação de ações administrativas e atividades-fim, fundamental para melhor análise da transferência de renda auferida pelos grupos estudados.

Em muitos estudos sobre o Gasto Social da União (GSU), como os de Castro e Cardoso Jr. (2005) ou os de Boschetti (2002), foi analisada a evolução do gasto com base em programas orçamentários, em funções orçamentárias ou em gasto em ministérios. Este

1. De acordo com as classificações oficiais do gasto público (cf. BRASIL, 2005), a execução da despesa da União pode ser dividida em programas que, por sua vez, subdividem-se em ações de governo. Essas são itens bastante desagregados e procuram refletir os objetivos do gasto público, levando-se em conta, dentre outros aspectos, o público-alvo. Essas características justificam a escolha da apuração do gasto assistencial da União a partir das ações de governo.

trabalho, além de analisar somente os programas assistenciais ou voltados para a população pobre, utilizará como base de dados as ações orçamentárias em vez de programas orçamentários. Isso porque tais ações são o menor nível de agregação do orçamento federal e, além disso, em um determinado programa, podem ocorrer ações do tipo administrativas, dentre outras, que serão analisadas separadamente. Em 2004, por exemplo, a União executou, em todo o seu orçamento, 394 programas divididos em milhares de ações. Em decorrência desse elevado número, é possível que haja algumas ações que possam ser consideradas assistenciais ou ser focalizadas na população pobre e não contempladas neste trabalho. Todavia, o importante nesta pesquisa é que a amostra selecionada contenha as principais ações assistenciais da União, no período abordado. No anexo, encontram-se todas as ações selecionadas para realização de tal análise. Foram selecionadas, em média, 250 ações orçamentárias por ano, de 2000 a 2004.

Este trabalho contemplará tanto as ações discricionárias da União, ou seja, aquelas que podem ser objeto de cortes, de contingenciamento ou de mudanças por parte dos gestores da política fiscal, como algumas obrigatórias que, em razão do seu forte caráter assistencial e da sua focalização na população pobre, não podem ser deixadas de fora da análise. Apesar de diversas ações em saúde e em educação terem forte caráter assistencial – conforme anteriormente explicitado –, elas não serão analisadas no presente trabalho, dado que o gasto nessas ações é de natureza obrigatória e elas possuem abrangência universal, de acordo com a Constituição Federal de 1988, não sendo, portanto, exclusivamente focada nos grupos analisados no trabalho. Os principais gastos com saúde e com educação estão fora do escopo desta análise, mas serão considerados os programas de transferência de renda ou de distribuição de alimentos do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Saúde (MS), pois essas ações constituintes desses programas estão de acordo com o padrão que será analisado neste trabalho.

Será analisado também, em uma seção à parte, o Gasto Previdenciário de Forte Impacto Social (GPFS), aqueles cujo valor unitário não exceda a um salário mínimo. Essas despesas compõem parte do Sistema da Seguridade Social, sendo, portanto, gastos constitucionais obrigatórios, porém, com forte impacto assistencial, cuja maioria dos beneficiários se enquadra na definição de pobre, definida anteriormente. Esses gastos têm impactos econômicos e sociais efetivos nas comunidades mais pobres e nos indivíduos carentes, desse modo, não devem ser excluídos do trabalho – caso contrário, uma análise global do nível de transferência de renda e de serviços que a União realiza para a população pobre ou necessitada de amparo assistencial estaria subestimada.

Os gastos com seguro-desemprego não foram, em sua totalidade, contemplados no trabalho, apesar de atingirem uma parcela vulnerável da sociedade – os desempregados. Isso porque, em primeiro lugar, o benefício é pago em apenas quatro parcelas e atinge somente os trabalhadores formais. Portanto, os critérios de concessão do seguro-desemprego são restritivos, em um grau muito superior ao que seria razoável de esperar de um gasto tipicamente assistencial. Serão considerados neste trabalho, porém, os gastos com seguro-desemprego nas modalidades trabalhador doméstico, pescador artesanal e trabalhador resgatado de trabalho escravo, em razão da natureza e do perfil dos seus beneficiários.

Para estimar o nível de eficiência na execução das políticas assistenciais, o trabalho analisará também os gastos administrativos inseridos em cada programa orçamentário. Em todo o programa orçamentário, há sempre as ações de caráter administrativo, ações-meio, para a execução do programa, e as ações-fim, que representam efetivamente o atendimento

ao grupo beneficiado pelo programa. Essas distinções são importantes para calcularem-se a eficácia e a efetividade do gasto. Por exemplo, gastos com publicidade e eventos, serviços de informática, mão-de-obra terceirizada, dentre outros, são instrumentos para a execução da ação principal e, por isso, devem ser considerados administrativos. Dessa forma, ambos os tipos de ações serão analisados neste trabalho.

Para realizar uma análise da evolução e da participação dos diversos grupos populacionais no gasto assistencial estudado, essas ações orçamentárias serão divididas conforme seus grupos de beneficiários (idosos, crianças, deficientes etc.). Tal análise contemplará a forma de atuação do Estado na execução dessas ações, criando um próprio critério de agrupamento, de acordo com a sua espécie (administrativa, atendimento, capacitação, transferência de renda, fomento a projetos, dentre outros). A análise será feita com base nos totais financeiros liquidados² de cada ação, a preços constantes de dezembro de 2004, atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Este trabalho se justifica tendo em vista o elevado crescimento dos benefícios assistenciais a partir de 2000, sobretudo, os benefícios em moeda destinados à população de baixa renda, dentre os quais pode ser ressaltado, pela sua abrangência e popularidade, o Programa Bolsa Família (PBF). A fim de subsidiar a política fiscal, em geral, e a política de gasto social, em particular, é preciso analisar a evolução e a dinâmica desses gastos assistenciais, bem como a sua composição.

Vários indicadores podem ser utilizados para se medir o efetivo impacto do gasto assistencial, dentre os quais se destacam: a sua participação no Produto Interno Bruto (PIB), a sua participação na Receita Líquida da União (RLU) e o gasto *per capita* ou o próprio gasto absoluto, em valores constantes. Em virtude do fato de a RLU ter crescido consideravelmente entre 1999 e 2004, um aumento do gasto assistencial poderia ser explicado pela disposição crescente da sociedade brasileira, representada pelo governo federal, em consolidar uma rede de proteção social para os segmentos mais vulneráveis da população. Neste trabalho, serão considerados aspectos como esse ao serem analisados os prós e os contras dos diversos indicadores da evolução do gasto público assistencial. Ele não discutirá o nível ideal de gasto assistencial, mas apenas a sua composição, aspectos de eficiência e de equilíbrio nas contas públicas. Se o aumento do gasto assistencial for acompanhado na mesma proporção que o aumento da RLU, a discussão sobre o contingenciamento dos demais gastos não será tão importante, pois não estaria havendo mudança na orientação da política pública voltada para esse tipo de gasto específico.

O trabalho está dividido em quatro seções, além desta Introdução. Na segunda seção, será feita uma resenha da teoria econômica sobre os gastos assistenciais em que serão observados aspectos, como eficiência econômica, incentivos, distribuição de renda, dentre outros existentes em cada tipo de programa. Na terceira seção, será analisada a evolução do Guap no Brasil por meio de dois enfoques: no primeiro, será avaliado o gasto por tipo de beneficiário e, no segundo, por espécie ou tipo de ação orçamentária. Na quarta seção, será feita uma breve análise da previdência social brasileira, enfocando o GPFS, considerado neste trabalho como aquele de valor de até um salário mínimo, além de uma consolidação de todo o gasto analisado no trabalho, ou seja, o Guap e o GPFS. Na última parte, estarão as conclusões e algumas reflexões sobre propostas de políticas públicas para a área assistencial.

2. O valor liquidado corresponde à efetiva prestação do benefício, não necessariamente sendo igual ao montante pago.

2 CONSIDERAÇÕES DA TEORIA ECONÔMICA SOBRE POLÍTICAS ASSISTENCIAIS

Há grande consenso nas democracias ocidentais de que o Estado deve prover os cidadãos das necessidades básicas, bem como amparar de maneira especial a parcela da população que não está inserta no mercado de trabalho, quer seja por desemprego, quer seja por idade, quer seja por incapacidade física ou mental, quer seja por indigência etc. A falta de recursos do Estado para atender a todas essas necessidades torna fundamental a discussão acerca da eficiência na alocação desses recursos, tendo em vista também os possíveis impactos do gasto público em termos de distribuição de renda, de eficiência econômica e de incentivos às decisões dos agentes econômicos. Têm-se procurado estudar e avaliar o impacto das diversas formas de políticas assistenciais, por causa de sua importância crescente nos orçamentos do Estado contemporâneo, muito embora, às vezes, tente-se diminuir a sua interferência na economia. Na verdade, a discussão sobre intervenção do Estado na economia foge do escopo deste trabalho, mas há algum consenso de que não se podem deixar parcelas expressivas da população totalmente marginalizadas.

Os programas de transferência de renda por parte do Estado são alvo de muitas controvérsias. Os principais argumentos contra tais programas são: *i)* a diminuição dos incentivos ao trabalho; *ii)* os aumentos dos incentivos à divisão das famílias; e *iii)* o reforço do espírito de dependência dos beneficiários em relação ao governo. Sen (2000) destaca a perda de potencialidades das populações pobres e desempregadas que recebem auxílios do governo em razão da queda de sua auto-estima. Entretanto, os defensores de tais programas argumentam que os benefícios são de baixos valores e, por isso, não gerariam problema de incentivo ao trabalho. Além disso, eles afirmam que muitos programas assistenciais têm a função de gerar potencialidades mínimas nos indivíduos, franqueando-lhes o acesso à saúde, à nutrição, à educação, dentre outros bens meritórios. Em virtude da baixa renda desses indivíduos, esses não teriam condições de ter acesso a esses bens e, conseqüentemente, não teriam condições de ingressar no mercado de trabalho. Como observa Euzéby (1991), os principais argumentos dos defensores de um sistema de transferência de renda único para as camadas mais pobres da população são:

- 1) A transferência em dinheiro ocasiona diminuição dos custos administrativos, pois não seria necessário montar uma rede de distribuição e logística de produtos, contratação de mão-de-obra e prestadores de serviços. O custo seria apenas o do sistema bancário.
- 2) O indivíduo pode alocar a renda de acordo com suas preferências, consumindo bens e serviços do setor privado – que, além de alocar de maneira mais eficiente os recursos, também desenvolveria a economia local.
- 3) A distribuição de produtos ou vales pode gerar um mercado secundário para eles, pois o beneficiário pode desejar vendê-los com deságio em vez de consumir integralmente esses bens.
- 4) No caso da distribuição de produtos ou de serviços, os beneficiários poderiam acabar consumindo uma quantidade do produto ou do serviço acima do que consumiriam se obtivessem renda para adquiri-lo (ex.: alimentos, luz elétrica, serviços médicos etc.).

- 5) Há possibilidade de ocorrência de fraudes em processos de licitação e concorrência para execução dos serviços ou para aquisição de produtos pelo governo.
- 6) A renda mínima possibilitaria maior poder de barganha dos trabalhadores assalariados no mercado de trabalho, não os sujeitando ao trabalho degradante e ao trabalho escravo.³
- 7) Como os programas assistenciais que englobam atendimento e prestação de serviços apresentam caráter mais universal do que os de transferência de renda, poderia ocorrer perda de qualidade no atendimento em consequência da superlotação e do surgimento de filas. Nesse caso, todos estariam em pior estado, em contraposição aos programas de transferência de renda focalizados na camada mais pobre.
- 8) Instituições de atendimentos assistenciais que concentram fisicamente muitas pessoas carentes que podem se transformar em focos de proliferação de crimes e de doenças.

No entanto, os defensores da distribuição de produtos ou de vale-produtos e da prestação de serviços assistenciais diretamente à população necessitada, conforme Davis e Schoen (1978) argumentam que:

- 1) As transferências diretas possibilitam que determinado grupo populacional seja atendido por aquele programa para determinado fim (por exemplo, os programas voltados exclusivamente para idosos ou crianças de uma família). O risco de se fazer de outra forma é o benefício ser apropriado pelo chefe de família para outros fins.
- 2) A criação de unidades de atendimento não requer gastos com a identificação dos beneficiários, além de se poder teoricamente atender, sem discriminação, os usuários de uma mesma localidade. Os gastos com identificação costumam ser elevados, pois envolvem perícia, investigação e auditoria.
- 3) O perigo de uso político em programas de atendimento e de prestação de serviços é menor, pois não existem critérios de identificação e de escolha dos beneficiários por parte da administração pública. Entretanto, o processo de seleção dos beneficiários de bolsas e de auxílios pela administração pública pode ser feito de forma que beneficie politicamente o partido governante.
- 4) Nos programas de transferência de renda via sistema bancário, podem ocorrer elevadas fraudes com evasão de recursos em larga escala.
- 5) Os programas de transferência de renda requerem documentos e acesso ao sistema bancário, podendo haver dificuldade de abranger as populações mais indigentes e/ou em localidades muito isoladas. Além disso, a parcela populacional com acesso ao sistema bancário tem maior probabilidade de emprego do que a outra.
- 6) Em unidades de atendimento pode haver programas de capacitação que podem ocasionar mudança na condição socioeconômica do beneficiário, eliminando a dependência do indivíduo com relação ao Estado. Há também a criação de emprego por essas unidades de atendimento dessas comunidades.

3. Silva *et al.* (2004), p. 45.

- 7) Os programas de transferência de renda podem induzir os indivíduos a estarem propositalmente em seus critérios de concessão (por exemplo, os trabalhadores informais poderiam omitir sua renda, mulheres com filhos poderiam se declarar solteiras etc.).
- 8) Os programas de distribuição de alimentos, por exemplo, podem gerar sinergias com outros programas assistenciais, como os de saúde, graças à melhora na quantidade e na qualidade da alimentação. Além disso, os profissionais que realizam tais atendimentos também podem difundir medidas educativas e de saúde para os beneficiários.
- 9) Nem sempre a renda familiar representa o grau de desamparo de uma família, por isso programas de transferência de renda, com escassez de recursos, tendem a ser menos eficientes na melhoria do bem-estar do público-alvo.

Segundo Stiglitz (1986, p. 357), muitos programas assistenciais nos Estados Unidos deram incentivos para divisão de famílias, permanência no desemprego, dentre outros resultados. Isso poderia explicar, por exemplo, o crescimento, na década de 1980, do número de mães solteiras nos Estados Unidos. Para o autor, nas aposentadorias, ao contrário, não ocorreria esse tipo de risco, pois os indivíduos não podem se tornar mais velhos propositalmente. Por isso, ele destaca a maior eficiência em programas em que um dos critérios de concessão seja a idade. Também argumenta que a maior vantagem dos programas de transferência de renda bem focalizados está em seus impactos distributivos mais efetivos.

A discussão da proposta de um imposto de renda negativo e progressivo é defendida por diversos autores, como Caillé (1996), Friedman (1962) e Urani (1996). Esse último afirma que a principal causa da pobreza no Brasil é a má distribuição de renda, portanto, um imposto de renda negativo e progressivo teria forte impacto na redução da pobreza. Porém, a proposta apresenta uma série de problemas, principalmente para um país como o Brasil, pois ela requereria aumento substancial da carga tributária, que já está muito elevada para países de renda média. Um aumento ainda maior na carga tributária teria grande impacto negativo sobre a economia e o consumo. Além disso, trabalhadores de setores informais teriam fortes incentivos para não declararem sua renda, a fim de receber tal benefício. No caso de programas voltados para a pessoa idosa, uma das discussões está no fato de eles gerarem redução nas transferências de pessoas da própria família.

Outra proposta em discussão é a idéia da criação de frentes de trabalho, defendida por Aznar (1996) e por Mead (1992), também muito defendida como substituta dos programas de transferência de renda. Argumenta-se que o indivíduo pobre e desempregado se encontra em situação comportamental, que não o incentiva a trabalhar. Portanto, a proposta, ao mesmo tempo em que contemplaria o cidadão apto ao trabalho com emprego e renda, dando-lhe maior auto-estima, o tornaria mão-de-obra efetiva para investimentos públicos, com o mesmo nível de gasto em programas de transferência de renda. Tal idéia poderia ser aplicada no Brasil, graças ao grande aumento do número de concessão de auxílios assistenciais em face do contingenciamento de investimento público. Os opositores dessa idéia sustentam que ela não focalizaria os mais desamparados, como mães solteiras com filhos pequenos, idosos, deficientes, analfabetos e indigentes. Além disso, a legislação trabalhista pode ser demasiadamente burocrática e rígida, tornando o Programa de Frente de Trabalho mais custoso que um simples programa discricionário de transferência de renda. Uma mudança mais liberalizante na legislação trabalhista seria pré-requisito fundamental para substituição de parte de tais programas por maior oferta de emprego público em frentes de trabalho. Existe também o problema do pouco incentivo à produtividade que teria o empregado que fosse contratado por esse programa assistencial,

uma vez que a possibilidade de demissão seria mais difícil. Além disso, o indivíduo poderia optar por não procurar emprego no setor privado.

Há uma ampla defesa de programas assistenciais acompanhados de instrumentos de capacitação, pois permitiria a contratação do beneficiário pelo setor privado, uma forma mais eficiente do que a simples oferta de emprego público. Tal medida, porém, não seria eficaz em períodos de recessão econômica. Os programas de transferência de renda no Brasil, com condição de frequência escolar, como o Bolsa Escola e o Bolsa Família, têm sido descritos pela literatura como bom instrumento de política pública, na medida em que o maior acesso à educação aumentaria as chances de a criança sair futuramente da condição de pobreza. Segundo Lavinás e Varsano (1997, p. 18), a probabilidade de uma família contemplada por um programa de transferência de renda retornar à condição de pobreza com o término do programa é muito alta, caso não sejam instituídos programas de educação e de geração autônoma de renda. Contudo, esses autores enfatizam que o aumento do contato do governo com a população pobre por meio desses programas assistenciais possibilitam o aumento da informação e melhor conhecimento da pobreza no Brasil (p. 25).

A análise dos impactos regionais desses programas de transferência de renda também deve ser explicitada. Conforme estudo de Rosa Maria Marques (2004), o Programa Bolsa Família chegou a representar até 40% da renda de alguns municípios brasileiros em 2004. Ele também seria um programa assistencial eficiente em localidades mais pobres e isoladas, pois em comunidades de difícil acesso e de baixa densidade demográfica há elevada perda de escala e alto custo na oferta de uma rede de serviços assistenciais. Por isso, esses programas de transferência de renda, além de serem mais eficientes nesse caso, gerariam uma externalidade positiva com o desenvolvimento da economia local.

3 GASTO EM AÇÕES ASSISTENCIAIS OU FOCALIZADO NA POPULAÇÃO POBRE

Nesta seção será analisada a evolução do Gasto em Ações Assistenciais ou Focalizadas na População Pobre (Guap), dentre as quais se encontram os programas de transferência de renda (bolsas e auxílios), serviços de atendimento assistencial focalizados na população pobre e/ou em portadores de necessidades especiais (idosos, deficientes, menores etc.),⁴ distribuição de alimentos e medicamentos, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV), inseridos na tabela 3, no Anexo.⁵ Os gastos previdenciários serão tratados à parte, na seção 4. Na primeira parte desta seção, será avaliado o público-alvo, ou seja, aquele grupo populacional beneficiário direto de cada ação. Na segunda parte, serão analisadas as espécies de ações orçamentárias, ou seja, será observada a evolução do Guap de acordo com as diferentes formas que o poder público pode atuar nas políticas assistenciais.

3.1 GASTO POR PÚBLICO-ALVO

Nesta parte, determinam-se os principais grupos populacionais beneficiados pelas ações assistenciais selecionadas – item importante para análise da focalização do gasto público.

4. A prestação de serviços assistenciais de saúde e de educação não foi analisada em razão da sua natureza universal, exceto os programas de transferência de renda e de distribuição de alimentos a cargo do MS e do MEC, respectivamente.

5. Nessa tabela, mostra-se, na primeira coluna, o número oficial da ação orçamentária selecionada; na segunda, o seu nome oficial; e, na terceira, o código da espécie em que ela foi classificada. Uma linha em negrito com o público-alvo indica que abaixo está o conjunto de ações pertencentes a esse grupo.

Essas ações foram usadas para se contabilizar o gasto abordado neste trabalho, no período de 2000 a 2004.⁶

Uma taxonomia das ações assistenciais foi criada neste trabalho com base no perfil de seus beneficiários. Por exemplo, pode-se dizer que ações de manutenção de asilos beneficiem, em sua maioria, pessoas idosas e, por isso, elas foram inseridas no grupo 6 – assistência a idosos. Evidentemente, existem ações orçamentárias em que o seu grupo de beneficiários não é tão claro como no exemplo dado. Nesse caso, realizou-se pesquisa nos ministérios e com gestores de cada programa e na base de dados do Sigplan.

Com isso, de acordo com o critério de público-alvo ou de tipo de beneficiário, as ações assistenciais foram divididas nos seguintes grupos:

- 1) Assistência aos deficientes físicos: engloba o gasto em ações criadas especificamente para os deficientes ou que os beneficiem diretamente. Como exemplo, têm-se ações de manutenção de instituições para deficientes, pagamento de BPCs e de RMVs para deficientes, serviços de amparo, dentre outros.
- 2) Assistência aos detentos: engloba o gasto em programas e em ações destinados a detentos, como programas de capacitação ou de produção de material esportivo, dentre outros. Não estão incluídas ações de manutenção ou de construção de presídios, por não serem consideradas como assistencial neste trabalho.
- 3) Assistência às vítimas de trabalho escravo: engloba ações destinadas a vítimas de trabalho escravo ou degradante e inclui ações de atendimento a esses grupos, pagamento de seguro-desemprego específico, dentre outras.
- 4) Assistência à agricultura familiar: engloba ações de compra de alimentos de agricultores familiares, medidas de capacitação, dentre outras.
- 5) Assistência às comunidades extrativistas da Amazônia e aos indígenas: engloba ações de assistência destinadas a indígenas ou a comunidades extrativistas da Amazônia, dentre as quais se destacam: distribuição de alimentos e de remédios, medidas de atendimento assistencial, dentre outras.
- 6) Assistência aos idosos: engloba ações de assistência social a idosos, como, por exemplo, manutenção de asilos e de instituições, serviços de atendimento assistencial e pagamento de BPCs e de RMVs para idosos, dentre outras.
- 7) Assistência às crianças e aos adolescentes (excluindo o Programa Bolsa Escola):⁷ engloba ações focalizadas em crianças ou em adolescentes, bem como em gastos com esportes cuja maioria dos beneficiários sejam crianças ou adolescentes. Dentre as ações orçamentárias, podem ser ressaltados manutenção de orfanatos e de creches, programas de esportes, medidas de capacitação, concessão de bolsas para agentes jovens, apoio a vítimas de prostituição infantil e trabalho infantil, dentre outras.

6. É comum uma ação orçamentária da União ter seu nome e/ou número modificados de um período orçamentário para o outro, mantendo, porém, a mesma natureza e atividades. Nesse caso, foram destacados somente o nome e o número da ação mais recente. Evidentemente muitas ações assistenciais foram extintas e outras criadas no período analisado, portanto, nem todas as ações destacadas na tabela existiram em todos os anos.

7. Em razão do fato de o Programa Bolsa Escola ser um pagamento à família do aluno matriculado na escola, optou-se por incluí-lo no grupo de beneficiários relativos à assistência a comunidades pobres em geral em vez de colocá-lo no grupo de assistência a crianças e a adolescentes. Além disso, há maior coerência na análise intertemporal dos dados, em virtude da sua fusão ao Programa Bolsa Família em 2003.

- 8) Assistência à mulher vítima de violência: engloba as ações de atendimento e de proteção a mulheres vítimas de violência.
- 9) Assistência às comunidades pobres em geral: engloba as ações focalizadas em comunidades pobres e em famílias carentes em geral, não englobando nenhum grupo que necessite de amparo assistencial específico, como idosos, deficientes ou menores de idade. Destacam-se muitos programas de transferência de renda a pessoas pobres, como o Bolsa Escola e o Bolsa Família, bem como a distribuição de alimentos para pobres, frentes de trabalho, projetos de incremento de renda a comunidades pobres, dentre outros.⁸
- 10) Assistência às testemunhas e às vítimas de crimes: engloba ações de proteção e de atendimento a testemunhas ou a vítimas de crimes.
- 11) Assistência aos trabalhadores: engloba ações de capacitação de trabalhadores, de pagamento de algumas espécies de seguro-desemprego, dentre outros. Esse grupo contempla apenas os gastos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que beneficiem a população mais pobre, não incluindo, portanto, o pagamento de seguro-desemprego a trabalhadores do setor formal e o pagamento de abono salarial, dentre outros programas do ministério.

É importante destacar que os benefícios previdenciários (aposentadorias, auxílios, pensões, dentre outros) não são analisados neste capítulo, porém, os BPCs e os RMVs para deficientes e idosos – benefícios legais da Assistência Social, contida na Lei Orçamentária da Assistência Social (Loas) – são considerados na análise deste capítulo e foram inseridos nos grupos 1 e 6, respectivamente. Os benefícios previdenciários estão em uma seção à parte, pois ao mesmo tempo em que não podem ser considerados oficialmente assistenciais, possuem, em alguns tipos de benefícios, forte impacto social e, desse modo, não podem ser deixados de fora de uma análise global do nível de Guap no Brasil.

Os dados foram contabilizados conforme o total liquidado em cada ação orçamentária entre 2000 e 2004, inflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), a preços correntes de dezembro de 2004. Cada ação orçamentária selecionada foi inserida em cada um dos 11 grupos selecionados. Como resultado desse trabalho, pode-se analisar a evolução do gasto total liquidado em termos reais, bem como a evolução da participação dos diferentes públicos-alvo estipulados. Não foram contabilizados, nesta primeira parte da seção, os gastos de natureza administrativa, que serão tratados na segunda parte.

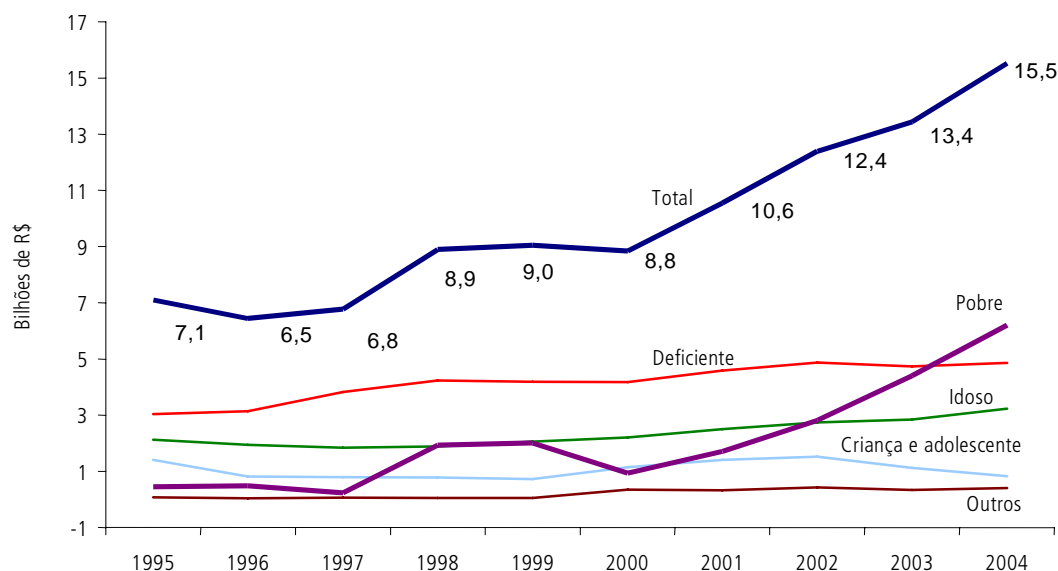
No gráfico 1, apresenta-se a evolução real desse gasto de 1995 a 2004. Nota-se que o gasto real liquidado em 2004 correspondeu a 2,28 vezes da média em 1995 e em 1997. Tal gasto real liquidado em ações voltadas para famílias ou para comunidades pobres em 2004, por sua vez, correspondeu à cerca de 15 vezes a média do gasto realizado para esse grupo entre 1995 e 1997, mostrando um nível de crescimento considerável (ver tabela 1, no Anexo).

8. Muito embora as ações voltadas para deficientes, idosos, indígenas, dentre outros grupos, contemplem pessoas pobres, o objetivo desses programas não é o de beneficiar especificamente a população pobre e, portanto, não estão inseridos no grupo 9 – comunidades pobres em geral.

GRÁFICO 1

Evolução do Guap por grupo de beneficiados (1995-2004)

(Em R\$/dez. 2004)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

Nos gráficos 2, 3 e 4, é apresentada a participação relativa dos principais grupos de beneficiários por período. Observa-se que a participação do grupo comunidades pobres em geral tem se elevado significativamente. Esse grupo, no período de 1995 a 1999, representava 13% do total desse gasto e, no período de 2003 a 2004, essa participação passou a ser de 36%. Isso reflete clara tendência das políticas assistenciais em focalizar a família pobre de maneira mais abrangente. É observado, ainda, de acordo com a tabela 1, uma queda nos gastos reais relativos aos menores de idade, a partir de 2003. Tal fato pode ser explicado por uma mudança no enfoque dos gastos assistenciais, redirecionando-se os recursos para as famílias, em detrimento das ações de atendimento ao menor. Além disso, a mudança no perfil das ações – de ações diretas de atendimento para o pagamento de benefícios em moeda – implica redirecionamento do foco das ações para o chefe de família e não diretamente para o menor carente.

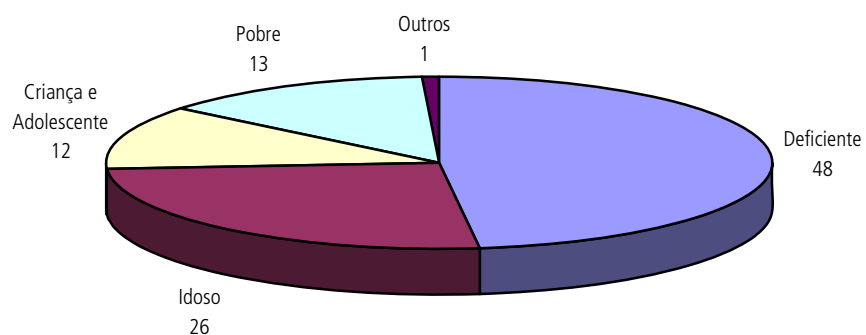
Ainda de acordo com a tabela 1, a ação de apoio à mulher vítima de violência também cresceu consideravelmente, o que mostra a inserção desse grupo de beneficiários na política assistencial brasileira, no qual antes era insignificante. O gasto com a população idosa e com os deficientes físicos não teve a explosão verificada nos demais grupos, em virtude do fato de esses grupos populacionais estarem insertos nos BPCs desde 1995. Além disso, o comportamento desse gasto assistencial, no período analisado, explica-se por fatores não-discriminatórios, como reajuste do salário mínimo, pelo envelhecimento da população (idosos) ou, então, por fatores aleatórios (deficientes).⁹

9. Em 2005, o Congresso discutiu a proposta de mudanças nos critérios de concessão dos BPCs. Como exemplo estão o aumento da renda *per capita* mínima dos beneficiários e a diminuição da idade mínima de modo que o tornasse o mais abrangente, o que deve aumentar significativamente esse gasto.

GRÁFICO 2

Participação do Guap por público-alvo (1995-1999)

(Em %)

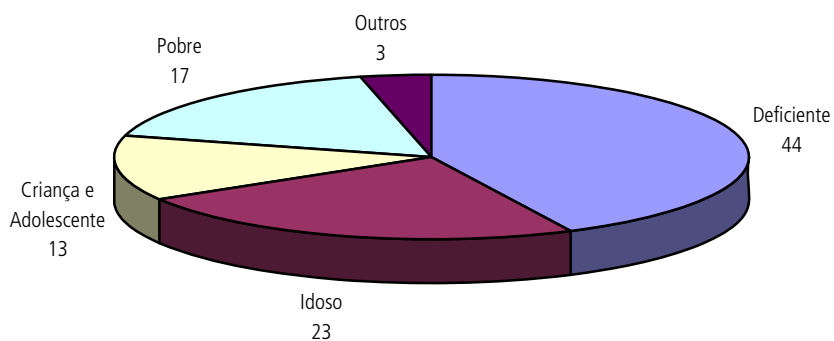


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

GRÁFICO 3

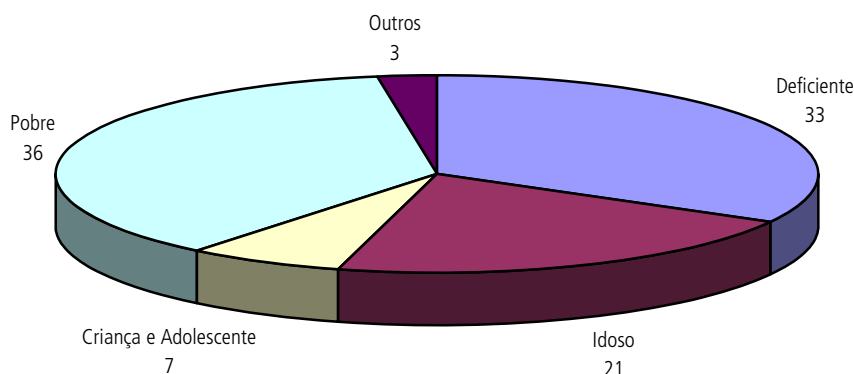
Participação do Guap por público-alvo (2000-2002)

(Em %)



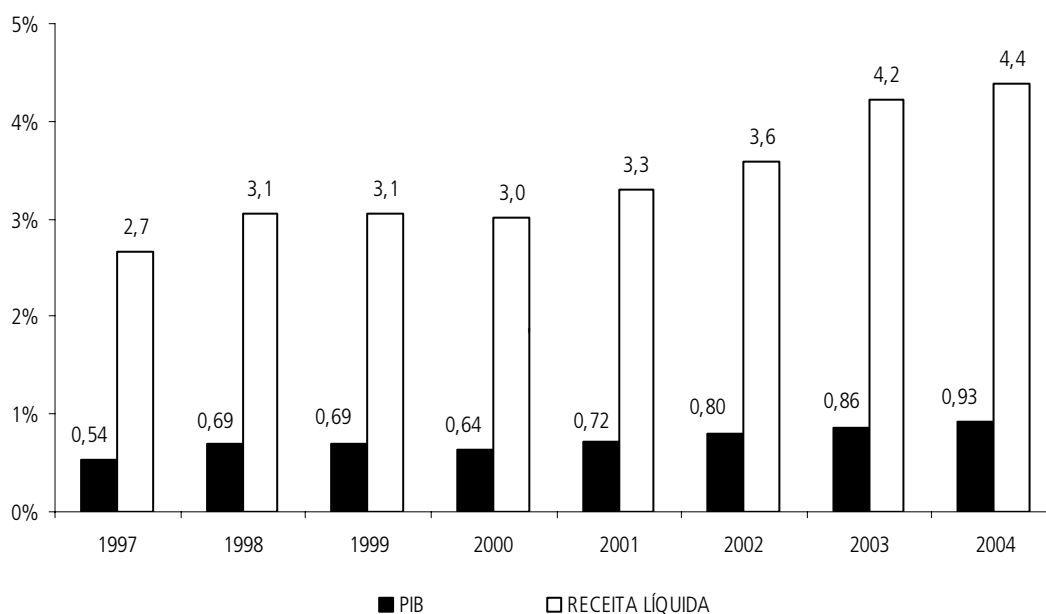
Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

GRÁFICO 4
Participação do Guap por público-alvo (2003-2004)
 (Em %)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
 Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

GRÁFICO 5
Participação do Guap na Receita Líquida da União e no PIB (1997-2004)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
 Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

No gráfico 5, é demonstrada a participação desses gastos na RLU e no PIB. Constatase que o nível de crescimento dos gastos assistenciais da União foi maior do que o nível de crescimento da própria RLU, o que corrobora a hipótese da crescente destinação dos recursos públicos da União para esse tipo de gasto. Nesse tipo de análise – mais precisa quando se enfoca o déficit público –, observa-se que esse aumento foi expressivo, de 2,7% para 4,4% da RLU entre 2000 e 2004. Paradoxalmente, conforme artigo de Cardoso Jr. e Nagamine (2005, p. 190), o Gasto Social Federal (GSF) – que engloba gastos com saúde, educação, previdência social, assistência social, dentre outros – teve uma taxa de crescimento menor do que a carga tributária federal e, por isso, sua participação na RLU diminuiu. No estudo, a participação do Gasto Social da União sobre a RLU caiu de 92%,

em 1995, para 87%, em 2002. Porém, especificamente na análise do Guap, verificou-se realmente um aumento no ritmo de crescimento desse gasto superior ao aumento da carga tributária da União, o que evidencia uma diminuição no ritmo de crescimento em outras áreas do GSF, notadamente na educação.

3.2 GASTO POR “ESPÉCIE” OU POR “TIPO” DE AÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Nesta parte do trabalho, a análise recairá sobre o perfil da ação assistencial, independentemente do grupo populacional atingido. Nesta análise, procura-se identificar de que forma o Estado atua em suas ações assistenciais, bem como no nível e na evolução do seu gasto em cada tipo de ação identificada. Com isso, é destacada a forma de atuação do Estado na área assistencial, fomentando-se o debate sobre a eficiência e a eficácia do gasto público. As ações orçamentárias selecionadas para essa análise estão indicadas, no Anexo, na tabela 3, em que na terceira coluna está o código do grupo da “espécie” em que ela foi classificada.

Para fazer essa análise, criou-se uma classificação em que se dividiram as diversas ações analisadas em “espécie” ou em “tipos” de ações assistenciais, com base nas diferentes formas de o Estado atuar em políticas assistenciais, e na tentativa de agrupar-se as diferentes ações assistenciais selecionadas de acordo com os modos de atuação verificados. Por exemplo, a ação de identificação de candidatos à Bolsa Família constitui-se uma ação claramente administrativa, assim como a ação do pagamento dos benefícios do Bolsa Família, um típico programa de transferência de renda. Evidentemente, há ações em que essa distinção não é tão definida e, nesses casos, realizou-se pesquisa com ministérios e com gestores desses programas e na base de dados do Sigplan para uma classificação mais correta.

Chegaram-se, então, aos seguintes grupos e a seus respectivos códigos:

- 1) Ações administrativas: englobam ações-meio para realização do principal objetivo dos programas analisados. Destacam-se os serviços terceirizados de mão-de-obra, serviços de informática, implantação de sistemas, identificação de beneficiários dos programas, pagamento de serviços bancários, dentre outros.
- 2) Ações de distribuições de alimentos e de nutrientes: englobam as ações de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos.
- 3) Ações de apoio e incentivo a projetos para grupos carentes: englobam os apoios a projetos de incremento de renda ou de emprego em comunidades carentes, projetos de inserção social para jovens, dentre outros.
- 4) Ações de atendimento direto assistencial: englobam serviços de atendimento e de cuidados para grupos sociais carentes, como atendimento a idosos, a deficientes ou a menores de idade em instituições assistenciais, serviços de proteção, dentre outros.
- 5) Ações de publicidade, campanhas e eventos: englobam ações de campanhas educativas, publicidades e realização de eventos relativos aos programas orçamentários selecionados.
- 6) Ações de capacitação e de profissionalização de grupos carentes: englobam ações de capacitação de mão-de-obra, qualificação e assistência técnica, reabilitação profissional, dentre outros.

- 7) Ações de manutenção de núcleos de atendimento assistencial: englobam ações de manutenção, de modernização e de investimentos em instituições de atendimento assistencial.
- 8) Ações de transferência de renda a grupos populacionais carentes: englobam todas as ações de pagamentos de bolsas e auxílios, como Bolsa Família, Bolsa Escola, Auxílios-Gás, bem como os BPCs e as RMVs.

Ao observar-se o gráfico 6, constata-se que o gasto real liquidado em programas de transferência de renda da União, em 2004, correspondeu a 2,2 vezes o mesmo gasto em 2000. Verifica-se uma diminuição no gasto com serviços assistenciais, medidas de atendimento direto à população carente por meio de núcleos e de instituições específicas, mostrando um reforço na forma de atuação da política assistencial da União – do amparo direto por meio de serviços específicos a grupos sociais vulneráveis para programas de transferência direta de renda se deve a esses grupos. A alta taxa de crescimento do gasto em transferência de renda se deve à criação no período de inúmeros programas, à crescente ampliação do Programa Bolsa Família¹⁰ e à entrada em vigor do Estatuto do Idoso,¹¹ que ampliou a esfera de abrangência do BPC ao idoso. Uma das principais mudanças ocorridas na política assistencial brasileira foi a instituição dos programas de transferência de renda, específicos para a população de baixa renda a partir de 2000, pois, anteriormente, os únicos programas de transferência de renda oficiais era o BPC e a RMV para idosos e deficientes. É importante ressaltar que, anteriormente a 1995 (ano de instituição dos BPCs), o único programa de transferência de renda oficial era a RMV. Essa foi criada na década de 1970 e só abrangia segurados previdenciários que tinham contribuído por pelo menos um ano para o sistema previdenciário oficial e era concedida em caso de invalidez ou idade. Tal medida pode ser considerada muito restritiva para ser classificada como uma política assistencial, o que gera até mesmo grandes discussões sobre a correta classificação da RMV – que pode ser considerada benefício assistencial ou previdenciário. Portanto, no Brasil, a partir de 1995, foram incluídos os deficientes físicos como integrantes da assistência social e, finalmente, em 2000, a população pobre, marcos importantes para a consolidação de uma rede universal de assistência social.

Os dados do gasto de cada ação orçamentária selecionada foram contabilizados conforme o total liquidado em cada ação orçamentária entre 2000 e 2004, inflacionados pelo IGP-DI, a preços correntes de dezembro de 2004. Cada ação orçamentária foi inserida em cada um dos oito grupos identificados. Como resultado dessa seleção, pode-se analisar a evolução do gasto total liquidado em termos reais, bem como a evolução da participação das diferentes “espécies” de ações estipuladas.

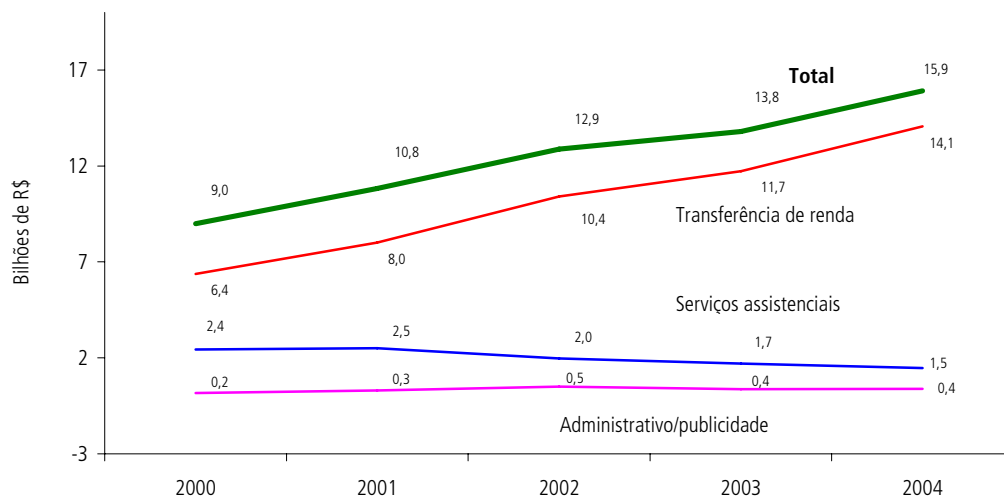
10. Lei nº 10.836/2004.

11. Lei nº 10.741/2003.

GRÁFICO 6

Evolução do Guap por "tipo" de ação orçamentária (2000-2004)

(Valores de dez. 2004)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

De acordo com a tabela 3, os programas de transferência de renda representavam cerca de 71% do gasto assistencial, em 2000, e passaram para cerca de 88%, em 2004, tendo reforçado a tendência do governo federal em direcionar seu gasto assistencial para programas de transferência de renda. Essa forma de atuação não está livre de problemas, especificamente ao se levar em conta o fato de as transferências diretas de renda, em geral, deixarem de fora certos grupos da sociedade, como os indígenas, os menores carentes e alguma parte da população indigente, ou seja, aqueles sem acesso ao sistema financeiro, a posse de documentos, dentre outros critérios necessários para os beneficiários desses programas. Estudo de Schwarzer e Querino (2002, p. 26-27) estimou, com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que no período de 1992 a 2002, entre 15% e 25% da população idosa indigente não recebia BPC ou RMV, por motivos que poderiam variar de falta de informação, falta de acesso ao sistema bancário ou ao isolamento geográfico.

Os gastos administrativos e com publicidade e eventos, por sua vez, de acordo com a tabela 3, representaram 1,8% do total do gasto, em 2000, tendo crescido para 2,5% e 3,8% em 2001 e em 2002, respectivamente. Porém, eles foram diminuídos para cerca de 2,5% em 2003 e em 2004. Segundo a análise da teoria econômica na seção 2, há maior ganho em eficiência com programas de transferência direta de renda se comparado aos programas de serviços assistenciais. Como houve diminuição da participação desses serviços assistenciais (de 27,3% do total do gasto, em 2000, para 9,3%, em 2004) e uma elevação dos programas de transferência de renda era de esperar uma queda na participação dos gastos administrativos, embora, em 2004, eles tenham tido a mesma participação do ano de 2001.

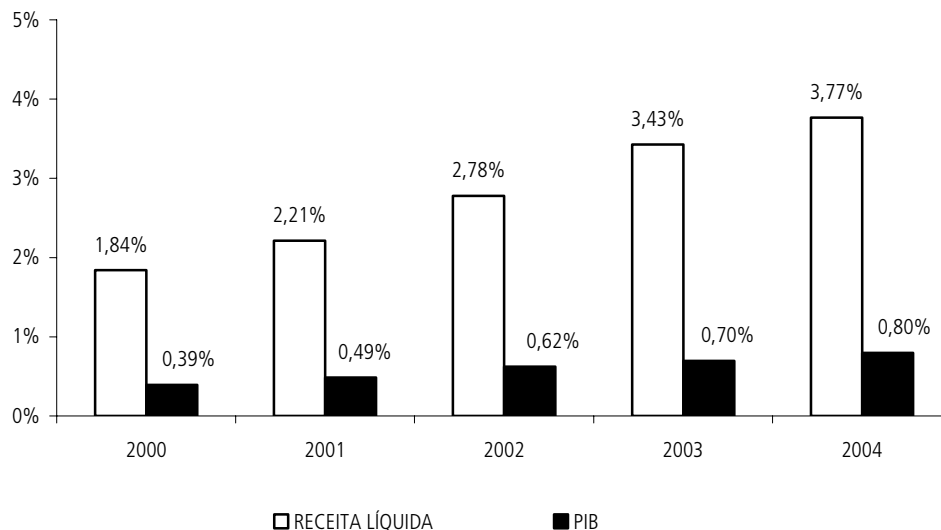
No gráfico 7, verifica-se a participação desses programas de transferência de renda no PIB e na RLU. Também se verifica elevado crescimento no gasto desses programas,

passando de 1,8% da RLU, em 2000, para 3,8% da RLU, em 2004. Como proporção do PIB, o gasto aumentou de 0,39% para 0,80% entre 2000 e 2004.

Urani (1996) estimou em 2% do PIB o nível de transferência de renda necessário para que a pobreza no Brasil fosse erradicada, evidentemente, desconsiderando-se os gastos administrativos dos programas de transferência de renda, a ausência de corrupção e uma perfeita identificação da população pobre. Pode-se deduzir, segundo a conclusão do autor, que esse objetivo poderá ser atingido no longo prazo, caso seja mantida a mesma trajetória de crescimento do gasto com esses programas. Na verdade, como ressaltado neste trabalho, para que essa finalidade seja mantida sem sacrificar os objetivos de equilíbrio orçamentário e superávit primário da União, seria necessário um cenário de crescimento econômico contínuo, em razão do esgotamento do crescimento da carga tributária e da dificuldade em se contingenciar outras áreas do orçamento, seja por motivos legais (saúde, previdência social, pessoal), seja por outras áreas terem sofrido redução constante e significativa nos orçamentos do período analisado. A questão do contingenciamento do gasto merece destaque. Apesar de a RLU ter aumentado significativamente, conforme se observa no gráfico 8, alguns itens do gasto público apresentam comportamento inverso. O gasto real liquidado pelo MEC (excluindo investimentos) tem sido reduzido desde 1997, como também uma redução ainda maior tem sofrido o nível de investimentos. Graças ao fato de os gastos com saúde, previdência social e pessoal (tanto ativos como inativos) serem protegidos de contingenciamento por motivos de ordem legal, o investimento foi o principal alvo de contingenciamento do gasto público. O seu nível se encontra bastante baixo no ano de 2004, o que, em tese, compromete a infra-estrutura do País, principalmente em setores em que é fundamental a ação do Estado, como as estradas federais (cuja maioria não foi privatizada). A arrecadação tributária dos três entes federados está próxima de 40% do PIB, em 2004, o que indica um esgotamento do ritmo de seu crescimento. Portanto, em razão desses dois fatores – baixa possibilidade de maior contingenciamento em outras áreas do orçamento e estagnação do crescimento da carga tributária – a margem para a manutenção do atual crescimento do gasto em ações assistenciais ou voltadas para população pobre se encontra bastante limitada. O aumento da arrecadação graças a um maior crescimento econômico e à melhoria das condições macroeconômicas, com a eventual redução do gasto com juros e amortizações financeiras, devem ser os determinantes da taxa de crescimento do gasto em ações assistenciais ou voltadas para a população pobre.

GRÁFICO 7

Participação dos programas federais de transferência de renda na Receita Líquida da União e no PIB (2000-2004)

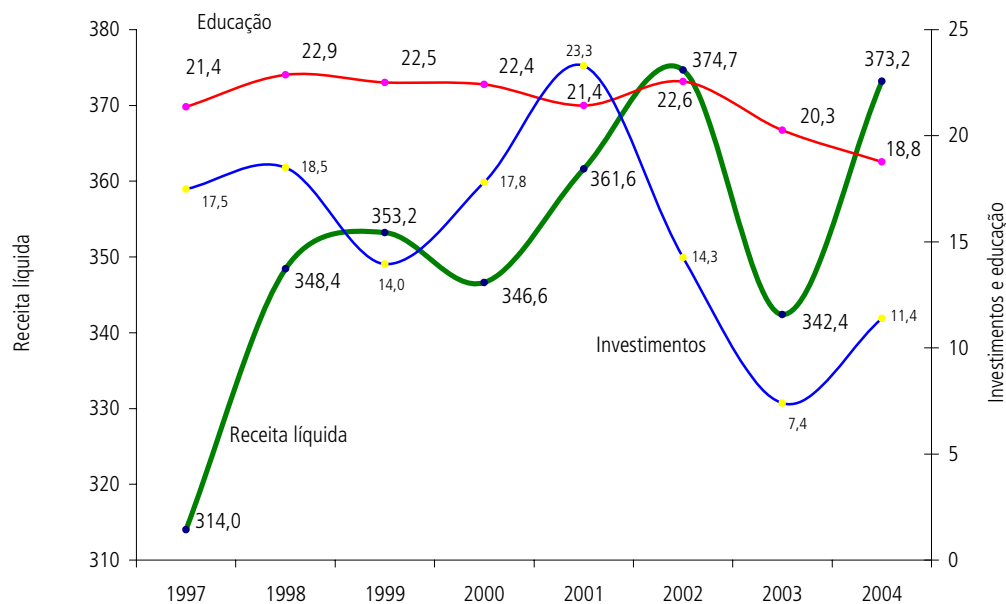


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

GRÁFICO 8

Receita líquida e gasto da União – educação e investimento (1997-2004)

(Em bilhões de R\$ dez. 2004)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

4 GASTO PREVIDENCIÁRIO DE FORTE IMPACTO SOCIAL

Nesta seção será analisado o Gasto Previdenciário de Forte Impacto Social (GPFS), que inclui os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o qual tem efetivo impacto social sobre a camada mais pobre da população. Nessa análise, não está incluída a RMV – considerada benefício assistencial no presente trabalho, embora haja alguma discussão sobre o tema – nem o BPC. Deve-se ressaltar que o GPFS analisado neste trabalho não deve oficialmente ser classificado como um gasto assistencial, pois ele exige alguma contrapartida do beneficiário, como o fato de ter tido vida laboral e ter contribuído alguma vez para o sistema (de acordo com critérios que podem até ser progressivos). Porém, a natureza, a forma e, principalmente, o perfil dos beneficiários para os quais são concedidos esses benefícios previdenciários têm forte impacto social e são direcionados em sua grande maioria para a população pobre, portanto, devem ser estudados.

A melhor *proxy* para identificar os benefícios previdenciários cujo grupo de beneficiários seja a população pobre seria considerar aqueles de valor de até um salário mínimo. Velloso (2005, p. 191), por exemplo, analisa os benefícios previdenciários de até um salário mínimo como pertencente ao grupo de benefícios assistenciais e subsidiados. De acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, pobres seriam aqueles cuja família possui até meio salário mínimo *per capita*; portanto, é razoável supor que os benefícios até um salário mínimo beneficiem, em sua maioria, esse grupo populacional, supondo-se uma família de quatro ou mais membros em que até dois de seus membros tenham renda de um salário mínimo cada. Essa classe de benefícios, por serem indexados ao salário mínimo, sofreu reajustes acima da inflação nos últimos anos, até mesmo gerando grandes debates em matéria de finanças públicas. Segundo Pinheiro e Santana (2002, p. 3), se a regra de reajuste dos benefícios situados acima de um salário mínimo, que atualmente são reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC),¹² fosse a mesma para benefícios de até um salário mínimo, o déficit previdenciário em 2002 seria 72,1% maior do que o realizado neste mesmo ano. Como a concessão de novos benefícios tem seu crescimento marcado principalmente pelo envelhecimento da população, políticas de reajuste reais dos benefícios e novos critérios de contribuição da população têm impacto significativo no caixa da previdência.

Muitos autores, como Schwarzer e Querino (2002), destacam o caráter assistencial da previdência rural brasileira, em virtude do seu perfil não contributivo e do seu forte impacto social e, por isso, analisam a previdência rural separadamente. O estudo da previdência rural no presente trabalho se faz implicitamente, pois se analisaram todos os benefícios de até um salário mínimo, tanto rurais quanto urbanos. Na verdade, quase todos os benefícios da previdência rural são de valor de até um salário mínimo e não há motivos para não incluir no trabalho os benefícios urbanos dessa mesma faixa de valor.

Quando se analisam aspectos de distribuição de renda na previdência social, um estudo de Silveira (2004, p. 133-134), com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), revela que as aposentadorias¹³ apresentam comportamento dúbio quanto a aspectos de progressividade. O benefício mostra-se regressivo nos dois decis de renda mais ricos da sociedade, que se apropriam de quase dois terços do gasto. Contudo, ele também apresenta comportamento progressivo, pois possui grande importância no decil mais pobre de renda.

12. Calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

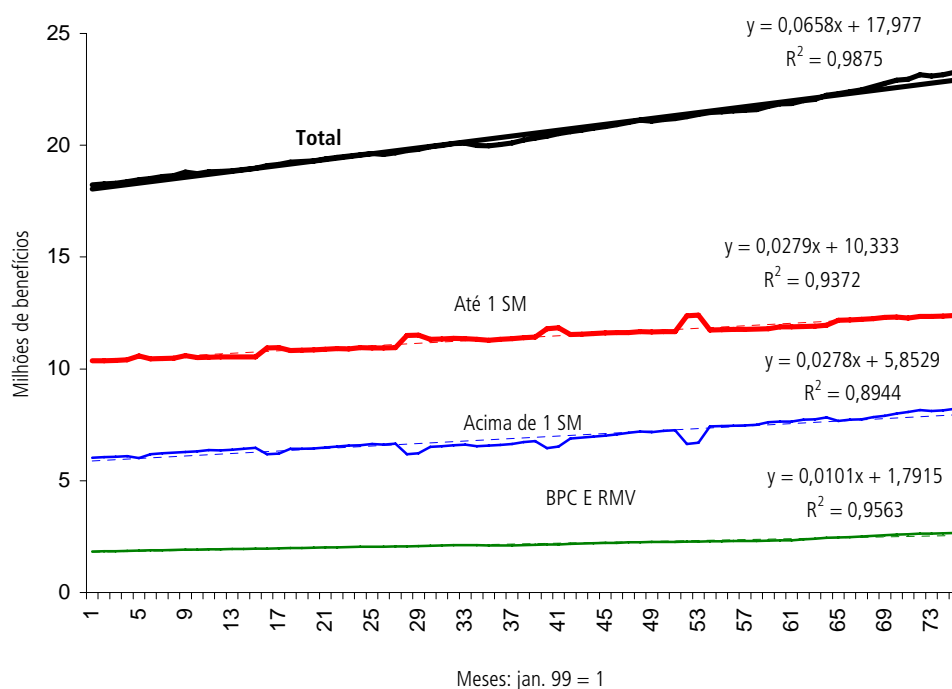
13. O autor analisou tanto o impacto das aposentadorias do setor público quanto o das do INSS, em seu trabalho.

Conseqüentemente, tal benefício tem uma importância menor nos extratos de renda intermediários da sociedade. No caso dos auxílios concedidos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) doença, funeral, maternidade – esses apresentam uma distribuição mais eqüitativa em todos os decis de renda. Pode-se concluir, com base no estudo citado, que a previdência social brasileira revela comportamentos, em alguns casos, progressivos e, em outros, regressivos, porém, constitui-se como importante parcela da renda no extrato mais pobre da população e, por esse motivo, o presente estudo fez uma separação na análise dos benefícios previdenciários de até um salário mínimo (com características progressivas) e dos benefícios acima desse valor.

Estudo de Saboya *et al.* (2005, p. 54-56) analisa a trajetória de crescimento dos gastos previdenciários e assistenciais estimando equações para eles. Com base no estudo citado e com dados do Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev), tem-se o gráfico 9, em que se observa a quantidade de benefícios previdenciários emitidos por faixa de valor de 1999 a 2004. Em média, no período analisado, 62% dos benefícios são de valores de até um salário mínimo e 38% de valores acima de um salário mínimo. Isso mostra um grande número de benefícios indexados à variação do salário mínimo. Também estão insertos no gráfico, a título de comparação, o BPC e a RMV, ambos emitidos também pelo INSS.

GRÁFICO 9

Quantidade de benefícios previdenciários e assistenciais (Loas)¹ emitidos (jan. 1999 – mar. 2005)



Fontes: Ipea, Dataprev e INSS.

Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

Obs.: A Linha "Total" corresponde ao somatório da quantidade dos três benefícios explicitados.

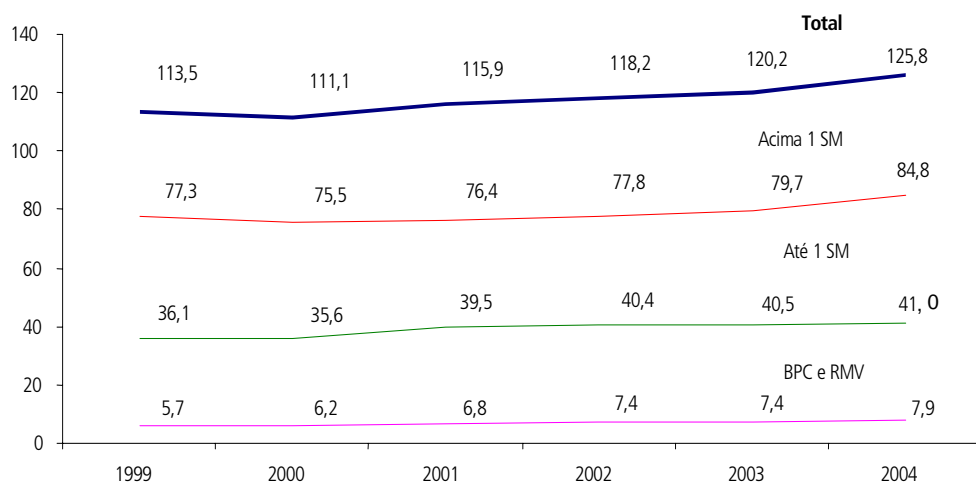
No cálculo da trajetória de crescimento dos benefícios previdenciários por faixa de valor, o estudo utilizou dados mensais de janeiro de 1999 a dezembro de 2004. O valor de 27.926 é a taxa média de novos benefícios até um salário mínimo concedidos mensalmente. Esse valor somado à taxa média de 10.081 novos benefícios de BPC e de RMV mensais

perfazem um total de 38.007 novos benefícios mensais indexados ao salário mínimo por mês. É importante enfatizar o ritmo de crescimento das despesas do primeiro grupo, pois o salário mínimo tem sofrido reajustes em média maiores do que o INPC,¹⁴ indexador do grupo de benefícios superiores a um salário mínimo.

Apesar da quantidade de benefícios atrelados ao salário mínimo ser superior, ao analisar-se o gasto real previdenciário, verifica-se, paradoxalmente, que a maior parte dele está em benefícios acima de um salário mínimo. Nesse caso, como se observa no gráfico 10, o gasto da União com o pagamento de benefícios previdenciários acima de um salário mínimo é cerca de duas vezes maior do que o pagamento dos benefícios previdenciários até um salário mínimo. Isso porque a média do valor unitário dos benefícios superiores ao salário mínimo foi de cerca de três salários mínimos no período analisado.

Nos gráficos 11 e 12, consolidam-se todos os gastos abordados da União de caráter assistencial ou focalizados na população pobre (analisados na seção anterior), com os benefícios previdenciários até um salário mínimo, gerando a representação do Guap e do GPFS tanto em valores reais como em sua participação na RLU e no PIB, respectivamente – o principal objetivo deste trabalho. Ao observar-se o gráfico 11, constata-se que, nos últimos cinco anos, o Guap e o GPFS representaram cerca de 15% da RLU, o que pode ser considerado alto para níveis internacionais. No gráfico 12, acrescenta-se a participação desse gasto no PIB.

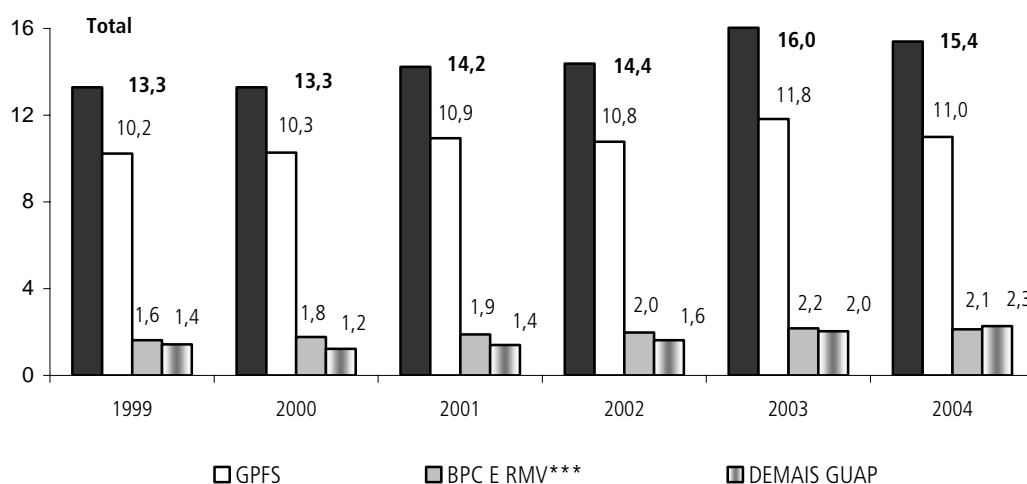
GRÁFICO 10
Gasto em benefícios previdenciários e assistenciais (Loas) por faixa de valor (1999-2004)
 (Em bilhões de R\$ dez. 2004)



Fontes: INSS e Dataprev.
 Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

14. Calculado pelo IBGE.

GRÁFICO 11

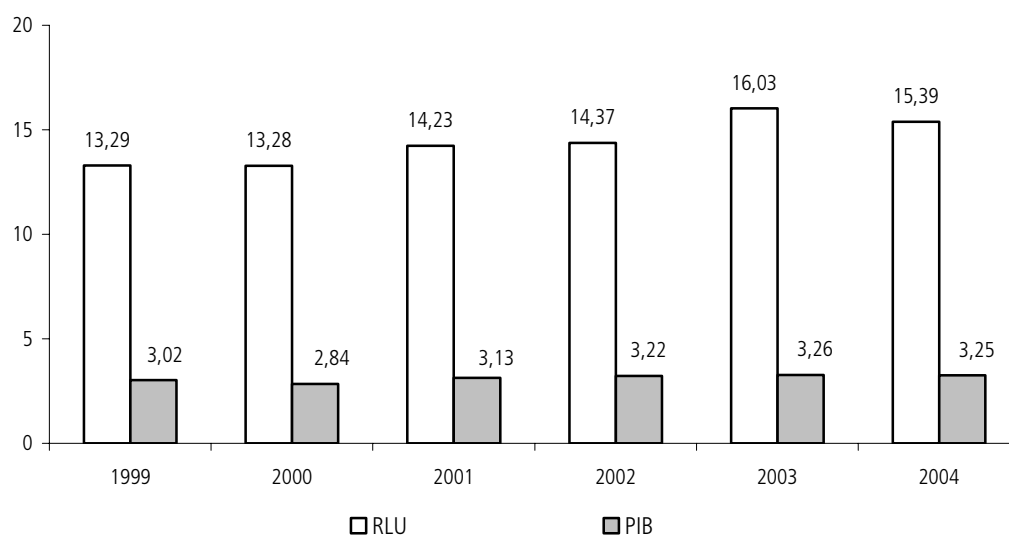
Participação do GUAP e do GPFS na Receita Líquida da União (1999-2004)

Fontes: Siafi, INSS e Dataprev.
Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

GRÁFICO 12

Participação do GUAP e do GPFS na Receita Líquida da União e no PIB: 1999-2004

(Em %)



Fontes: Siafi, STN, INSS e Dataprev.
Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

5 CONCLUSÕES

O exame da literatura sobre o tema mostra que existem duas principais formas de atuação do Estado em programas assistenciais: transferência direta de renda para a população carente ou para os serviços de atendimentos, de capacitação, de distribuição de produtos,

dentre outros para essa mesma população. Eles apresentam vantagens e desvantagens em termos de eficiência, focalização do usuário e distribuição. Os programas com base em auxílios financeiros requerem menores gastos administrativos, não distorcem preferências e possibilitam melhor alocação de recursos localmente. A literatura econômica prevê que os programas com base em atendimento assistencial e em distribuição de produtos à população carente têm maior impacto distributivo e focalizam melhor a população mais necessitada, muito embora evidências empíricas mostrem que nem sempre isso é verdadeiro, como é indicado em alguns exemplos analisados no trabalho. Muitos programas podem vir acompanhados de programas de capacitação, que podem desfazer no futuro o círculo de dependência do beneficiário em relação ao governo por gerar um potencial de ganho de renda autônoma com a sua inserção no mercado de trabalho.

Após a análise do Guap, constata-se que ele tem tido uma trajetória crescente a partir de 2000, tanto em termos absolutos quanto na sua participação sobre a RLU, o que demonstra uma tendência contínua do governo federal em aumentar esse tipo de gasto, apesar das crises financeiras e do aumento do endividamento público verificado no período analisado. A manutenção do crescimento de sua participação sobre a RLU requererá um contingenciamento dos gastos em outras áreas (até mesmo na outra parcela do gasto social não analisado no presente trabalho), uma vez que a arrecadação tributária se apresenta bastante elevada, correspondendo a 35,1% do PIB, em 2004,¹⁵ para os três entes federados. Para que os demais gastos da União não sejam ainda mais sacrificados, principalmente os investimentos (principal alvo do contingenciamento do gasto público), seria razoável propor que o ritmo de crescimento do Guap acompanhe ao menos, a partir de 2006, a trajetória de crescimento do PIB.

Há ainda outro fato importante que ocorre na composição do gasto assistencial: antes de 2000, a participação dos gastos com programas de atendimento direto à população carente, como orfanatos e asilos, distribuição de alimentos, frentes de trabalho, dentre outros serviços tinham uma participação significativa nesse gasto (cerca de 25%). Porém, os programas de transferência de renda tiveram crescimento exponencial após 2000 e os demais serviços assistenciais uma diminuição em termos reais. Isso demonstra que a União está focalizando o seu gasto na família pobre e em programas de transferência de renda (mais de 80% do Guap em 2004). Tal fato pode acentuar a intensidade de alguns problemas, como a maior probabilidade de corrupção e do uso político de concessão dessas bolsas, muito embora a tendência de universalização desses auxílios possa ajudar a diminuir esse fato. A focalização do pobre também pode não ser perfeita, sendo necessária uma administração eficiente para que ela possa identificar a parcela mais pobre e indigente da população, que muitas vezes não tem informação, documentos comprobatórios de sua condição ou outros requisitos desses programas.

Os benefícios previdenciários do RGPS de impacto assistencial – aqueles de até um salário mínimo – não devem ser deixados de fora da análise da política assistencial brasileira, em razão do perfil dos beneficiários. Constatou-se que, apesar de abranger a maioria dos beneficiários do sistema, seu gasto equivale à metade dos benefícios de valores superiores e, por isso, o reajuste do salário mínimo não pode ser considerado como fator fundamental do aumento e do crescimento do gasto com a previdência, tampouco reformas no sistema que afetem exclusivamente os benefícios de até um salário mínimo, que engloba a previdência rural, até mesmo. Uma reforma eficiente da previdência deveria alcançar todos os grupos de

15. Secretaria de Receita Federal (SRF) 2005.

beneficiários e graças ao alto índice de pobreza e à concentração de renda no país essa reforma não deveria ter uma natureza regressiva.

A literatura econômica tem encarado os programas de transferência de renda como de menor impacto distributivo, embora existam autores que defendam esses programas em razão das particularidades do Brasil, conforme discutido no trabalho. Ao considerarem-se a desigualdade de renda e a regional como as características sociais mais marcantes no país, uma política pública em que contemplasse mais harmoniosamente serviços assistenciais e de transferência de renda teria impactos sociais mais significativos. A alta densidade demográfica nas grandes cidades brasileiras com o surgimento de favelas e de comunidades carentes tornaria bastante atraente o gasto assistencial em iniciativas comunitárias, como programas de capacitação para jovens, creches comunitárias, esporte, dentre outros. Além disso, o gasto em serviços assistenciais pode apresentar economias de escala em comunidades com alta densidade demográfica, gerando um nível de bem-estar maior para essa comunidade do que a concessão de pequenos auxílios pulverizados em uma parte de sua população. Destaca-se o fato de esses auxílios apresentarem valores significativamente altos (de R\$ 50,00 a R\$ 100,00 no Programa Bolsa Família) para a população rural ou para a de regiões menos desenvolvidas, de acordo com estudo de Marques (2004). Por isso, esse tipo de política seria mais eficiente em áreas rurais e menos desenvolvidas, pois possibilitaria o desenvolvimento, da economia local. Propõe-se, então, maior reflexão na política assistencial da União na qual coexistam gastos de transferência direta de renda focalizados em regiões rurais e menos desenvolvidas, com maiores gastos em capacitação e em atendimento em regiões urbanas mais desenvolvidas e concentradas demograficamente.

Do ponto de vista das finanças públicas, o esgotamento da capacidade tributária da União mostra que o ritmo de crescimento da participação do Guap sobre a RLU deve também ser atenuado. O atual contingenciamento de outras áreas para satisfazer o aumento desse gasto, como educação e investimentos, apresentaria impactos sociais e econômicos altamente perversos, em consequência de sua redução significativa entre 2000 e 2004.

REFERÊNCIAS

- AZNAR, G. Pour un revenu de vagabondage. La Revenue du M.A.U.S.S. Paris: La Découverte, n. 7, 1o sem. 1996.
- BOSCHETTI, I. Financiamento e gastos na área de assistência social implementada pelo governo federal na década de 1990. Brasília: Ipea, jun. 2002 (Financiamento das políticas sociais no Brasil, Relatório, n. 3).
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Manual Técnico de Orçamento MTO – 02, 2005.
- CAILLÉ, A. Vers un Revenu Minimum Inconditionnel? La Revenue du M.A.U.S.S. Paris: La Découverte, n. 7, 1o sem. 1996.
- CARDOSO, Jr. J. C.; NAGAMINE, R. Política monetária e desenvolvimento social. Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 10. Brasília: Ipea, fev. 2005.
- CASTRO, J. A.; CARDOSO Jr. J. C. Políticas sociais do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.
- DAVIS, K.; SCHOEN, C. Health and the war on poverty. Washington: Brookings Institution, 1978.
- EUZÉBY, C. Le Revenu Minimum Garanti. Paris: La Découverte, 1991 (Collection Repères).
- FRIEDMAN, M. Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- LAVINAS, L.; VARSANO, R. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Brasília: Ipea, dez. 1997 (Texto para Discussão, n. 534).
- MARQUES, R. M. (Coord.). A importância da Bolsa Família nos municípios brasileiros. Brasília: MDS, nov. 2004.
- MEAD, J. New politics of poverty: the nonworking poor in America. New York: Basic Book, 1992.
- PINHEIRO, V. C.; SANTANA, R. L. F. A política de reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Informe da Previdência Social, Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, v. 14, n. 6, jun. 2002.
- SABOYA, M. et al. Avaliação e acompanhamento do gasto fiscal no Brasil: evolução recente e perspectivas. Brasília: Ipea, 2005. Mimeografado.
- SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da Seguridade Social brasileira. Brasília: Ipea, dez. 2002 (Texto para Discussão, n. 929).
- SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.
- SILVEIRA, F. G. Impacto das transferências governamentais e da tributação na distribuição de renda no Brasil. Considerações sobre o Documento Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, Ipea, v. 8, fev. 2004.

- SEN, A. K. Development as freedom. New York: Anchor Books, 2000.
- STIGLITZ, J. E. Economics of the public sector. New York: W. W. Norton, 1986.
- URANI, A. Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 1996 (Série Seminários, n. 6/1996).
- VELLOSO, R. Reforma da previdência e retomada do crescimento. In: OLIVEIRA, F. B. de.; KASZNAR, I. K. (Orgs.). Saúde, previdência e assistência social: desafios para uma sociedade mais justa e moderna. Rio de Janeiro: M. Books do Brasil Ltda, 2005.

ANEXO

TABELA 1

Guap por grupo de beneficiados

Grupo de beneficiado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total geral	7.115,50	6.453,90	6.777,98	8.902,99	9.048,93	8.836,78	10.553,17	12.386,63	13.443,54	15.523,53
Deficiente físico	3.035,73	3.146,36	3.826,64	4.232,31	4.182,76	4.175,13	4.584,84	4.874,19	4.729,18	4.854,98
Detentos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19
Trabalho escravo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,53	3,55	2,01	2,05	3,98
Agricultura familiar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	104,46	59,84	54,97	82,72	40,92
Extratvistas e indígenas	84,47	41,28	73,43	56,81	57,40	78,30	88,91	111,97	118,16	183,20
Idosos	2.128,06	1.945,90	1.843,47	1.892,55	2.056,13	2.210,96	2.504,86	2.744,56	2.843,70	3.227,46
Criança e adolescente	1.408,96	825,99	799,65	791,43	733,01	1.153,82	1.406,61	1.521,39	1.122,36	833,89
Mulher	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,91	1,71	3,83	2,22	7,16
Pobres em geral	458,28	494,37	234,79	1.929,89	2.019,62	947,56	1.724,95	2.818,11	4.409,41	6.199,60
Testemunhas e vítimas de crimes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,05	13,58	11,65	12,38	10,69
Trabalhador	nd	nd	nd	nd	nd	154,05	164,33	243,96	121,34	161,45

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria Nacional do Tesouro (STN).

Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

TABELA 2

Guap por "tipo" ou por "espécie" de ação orçamentária

(Em bilhões de reais/dez. 2004)

"Tipo" ou "espécie"	2000	2001	2002	2003	2004
Total	10.581,82	12.260,16	14.076,55	14.891,33	16.980,32
Administrativo	157,95	270,89	493,14	357,12	379,96
Alimentação	409,79	344,22	138,20	423,41	191,34
Apoio e incentivo a projetos	203,80	234,34	108,55	139,97	109,73
Atendimento social	2.416,60	2.298,71	2.068,01	1.791,26	1.751,14
Publicidade, campanhas e eventos	13,41	38,82	12,70	6,79	5,23
Capacitação	722,10	710,53	458,00	247,59	208,74
Núcleos e instalações	279,80	356,15	388,41	191,23	272,33
Transferência de renda	6.378,36	8.006,49	10.409,53	11.733,98	14.061,86

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria Nacional do Tesouro (STN).

Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

TABELA 3

Guap – Ações Orçamentárias (AO) selecionadas por grupo de beneficiário e por "espécie" ou por "tipo" (2000-2004)

Nº (AO)	Código* do "tipo" ou "espécie"	Grupo de beneficiados/nome oficial da AO
Deficientes físicos		
5423	06	Qualificação de pessoas portadoras de deficiência e de atendentes de pessoas portadoras de deficiência.
565	08	Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por invalidez.
575	08	Pagamento de benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência – Loas.
1426	07	Construção, ampliação e modernização de centro de atendimento à pessoa portadora de deficiência.
2561	04	Atendimento à pessoa portadora de deficiência em situação de pobreza.
2785	03	Apoio a organizações não governamentais que desenvolvam trabalho protegido para pessoas portadoras de deficiência.
3882	07	Núcleos de reabilitação para portadores de deficiência.
3949	05	Promoção de eventos técnicos sobre saúde do portador de deficiência.
1815	05	Promoção de eventos sobre os direitos de cidadania da pessoa portadora de deficiência.
3072	05	Campanha educativa sobre direitos da pessoa portadora de deficiência.
879	03	Apoio à implantação de conselhos de direitos de pessoas com deficiência em estados e municípios.
2043	03	Apoio ao trabalho protegido para pessoas portadoras de deficiência.
5575	07	Implantação de instituições de apoio a portadores de deficiência.
Detentos		
2362	06	Produção de material esportivo por detentos – pintando a liberdade.
Trabalho escravo		
686	08	Pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo.
2601	01	Mapeamento de focos de trabalho degradante.
2629	01	Fiscalização para erradicação de trabalho escravo.
4641	05	Publicidade de utilidade pública.
4918	04	Atendimento ao trabalhador libertado de trabalho escravo.
6461	04	Assistência emergencial a trabalhadores vítimas de trabalho escravo.
1911	05	Campanha educativa de esclarecimento sobre formas de trabalho degradante.

(continua)

(continuação)

		Agricultura familiar
359	08	Contribuição ao Fundo Seguro-Safra (Lei nº 10.420, de 2002).
2607	01	Monitoramento das ações de fortalecimento da agricultura familiar.
3651	06	Capacitação de agricultores familiares.
5696	03	Desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural.
		Indígenas e comunidades extrativistas
2931	04	Apoio às comunidades extrativistas da Amazônia – Amazônia solidária.
2444	04	Apoio às comunidades carentes na região do Programa Calha Norte.
585	08	Pagamento de seguro-desemprego ao pescador artesanal.
2384	04	Atendimento emergencial aos povos indígenas.
2386	04	Atendimento aos adolescentes e aos jovens indígenas em situação de risco social.
6057	04	Assistência social para indígenas.
6059	04	Assistência a indígenas fora de suas aldeias.
4524	04	Proteção à população indígena isolada e à população de recente contato.
		Idosos
561	08	Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por idade
573	08	Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa – Loas.
758	03	Apoio a serviços integrados de prevenção à violência e maus-tratos contra idosos.
1394	07	Construção, ampliação e modernização de centro de atendimento à pessoa idosa.
2559	04	Atendimento à pessoa idosa em situação de pobreza.
2560	04	Atendimento à pessoa idosa do abrigo Cristo Redentor.
5421	06	Qualificação de cuidadores de idosos.
		Esporte, criança e adolescente
688	06	Estímulo financeiro ao empregador para geração do primeiro emprego destinado a jovens.
4641	05	Publicidade de utilidade pública.
4729	01	Fiscalização do trabalho de adolescentes.
4786	06	Capacitação e monitoramento da juventude rural (Projeto Amanhã).
4787	06	Qualificação de jovens para o serviço voluntário.
4788	08	Concessão de auxílio-financeiro a jovens habilitados ao primeiro emprego inseridos no serviço voluntário.
4789	06	Qualificação e assistência técnica ao jovem para o empreendedorismo.
2389	03	Ações de geração de emprego e renda.
2382	03	Produção de material esportivo por menores em conflito com a lei – Pintando a Esperança.
1229	03	Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e a adolescência.
2426	07	Funcionamento de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer – Rede Cedex.
2428	05	Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer.
2667	07	Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer.
3073	07	Modernização de núcleos de esporte e de lazer.
3988	07	Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer – Rede Cedex.
5450	07	Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer.
6224	05	Promoção de eventos de esporte recreativo e de lazer.
1543	07	Implantação de núcleos de esporte em comunidades carentes.
7963	07	Implantação de infra-estrutura esportiva em assentamentos rurais.
5454	05	Promoção de eventos de esporte e de lazer.
5453	07	Implantação de núcleos de esporte.
4412	07	Funcionamento de núcleos de esporte.
5422	06	Qualificação de jovens em risco social.
1001	07	Construção, ampliação e modernização de creche.
2556	04	Atendimento à criança em creche ou em outras alternativas comunitárias.
1458	05	Promoção de eventos para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil.
1910	05	Campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil.
2060	04	Atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada.
2569	08	Concessão da Bolsa Criança Cidadã.
2688	01	Fiscalização para erradicação do trabalho infantil.
6537	03	Geração de ocupações produtivas para famílias de crianças atendidas pelo Programa de Erradicação do trabalho infantil.
2293	08	Concessão de bolsa para jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.
2295	06	Capacitação de jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.
2556	04	Serviços de proteção socioassistencial à infância e à adolescência.
109E	07	Construção, ampliação e modernização de centros públicos de atendimento à juventude.
2558	04	Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo.
5398	07	Implantação de centros da juventude.
6475	07	Funcionamento de centros públicos de atendimento à juventude.
0015	04	Apoio educacional a crianças e a adolescentes em situação de discriminação e vulnerabilidade social.
742	03	Apoio a comitês estaduais de combate à exploração sexual infanto-juvenil.
744	06	Apoio à capacitação dos participantes do sistema de garantia de direitos no combate ao abuso, à violência e à exploração sexual infanto-juvenil.
746	03	Apoio a projetos de prevenção do abuso e da exploração sexual de crianças e de adolescentes.
2383	04	Serviços de proteção socioassistencial às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, de abuso e de exploração sexual.
4641	05	Publicidade de utilidade pública.
5393	05	Campanha educativa de combate ao turismo sexual.
7939	05	Campanha educativa de combate à exploração sexual infanto-juvenil.
4446	04	Atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada no combate à exploração sexual comercial infanto-juvenil.
826	04	Apoio a serviços de plantão interinstitucional ou de atendimento inicial.
878	07	Apoio à construção, à reforma e à ampliação de unidades de internação restritiva e provisória.
1829	07	Modernização das unidades do sistema de justiça, de segurança e de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.
880	04	Apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos.
1780	04	Implantação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo.
1788	04	Implantação de serviços sociopsicopedagógicos destinados aos adolescentes, em conflito com a lei, e a sua família.
730	04	Apoio a serviços de atendimento jurídico-social a crianças e a adolescentes ameaçados de morte.
736	04	Apoio a serviços de atendimento a crianças e a adolescentes sob medidas de proteção.
882	07	Apoio a unidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
904	03	Apoio a projetos de prevenção contra violência nas escolas.
905	03	Apoio a organizações de jovens.
10AY	07	Construção, reforma e ampliação de centros de reabilitação de menor infrator.
1785	01	Implantação de rede de identificação e localização de crianças e de adolescentes desaparecidos.
4641	05	Publicidade de utilidade pública.
2717	07	Manutenção de unidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
1223	05	Campanha educativa sobre o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e de Adolescentes.
5002	07	Criação de defensorias públicas especializadas em crianças e em adolescentes nos estados e no Distrito Federal.
1227	06	Capacitação de adolescentes para inserção no mercado de trabalho.
1221	07	Criação de delegacias estaduais especializadas em investigação de crimes praticados contra crianças e adolescentes.

(continua)

(continuação)

Mulher		
726	03	Apoio a creches, a restaurantes e a lavanderias para a melhoria das condições de vida da mulher trabalhadora.
4641	05	Publicidade de utilidade pública.
4905	06	Capacitação de mulheres gestoras nos setores produtivos, como rural e urbano.
790	04	Apoio a abrigos para mulheres em situação de risco (PA 1804).
911	04	Apoio a serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência (PA 7311).
7051	07	Construção de abrigos para mulheres em situação de risco.
5023	07	Apoio à implantação de conselhos estaduais e municipais de direitos da mulher.
Comunidades pobres em geral		
603	02	Incentivo financeiro a municípios habilitados à parte variável do Piso de Atenção Básica (PAB) para ações de combate às carências nutricionais.
357	08	Assistência financeira à família visando à complementação de renda para melhoria da nutrição – bolsa-alimentação.
4294	04	Atendimento a crianças, a gestantes e a idosos, em áreas endêmicas de má nutrição, com micronutrientes.
2158	02	Distribuição de cestas de alimentos a famílias carentes.
4244	02	Aquisição de alimentos para distribuição gratuita.
001X	03	Apoio à melhoria das condições socioeconômicas das famílias.
2792	02	Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos.
4592	03	Formação de consórcios de segurança alimentar e de desenvolvimento local.
1481	04	Ações sociais e comunitárias para populações carentes.
4915	07	Funcionamento dos núcleos de atendimento integral à família.
2065	02	Combate à fome com ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares.
2071	02	Combate à fome com ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias.
2100	08	Combate à fome com assistência financeira à família visando à complementação de renda para a compra de alimentos – Fome Zero.
1283	07	Implantação de núcleos de atendimento a famílias nas periferias de grandes metrópoles e em aglomerados urbanos.
2932	04	Apoio às populações tradicionais em reservas extrativistas.
2862	04	Ações cívico-sociais.
3212	07	Obtenção e modernização de meios assistenciais.
987	02	Apoio à instalação de restaurantes populares públicos e de pequenas unidades de produção e comercialização de refeições.
2109	04	Assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas.
1859	03	Geração de empreendimentos produtivos.
2821	01	Sistema de Participação Social para Geração de Emprego e Renda (Sipger).
5565	03	Ações de geração de renda para populações carentes.
4963	06	Promoção da inclusão produtiva.
2936	03	Fomento a projetos de produção e difusão cultural em áreas habitadas por populações em situação de vulnerabilidade social.
2938	05	Promoção e intercâmbio de eventos culturais em áreas habitadas por comunidades em situação de vulnerabilidade social.
2948	06	Capacitação de artistas, de técnicos e de produtores em arte e cultura em áreas habitadas por populações em situação de vulnerabilidade social.
5104	07	Instalação e modernização de espaços culturais em áreas habitadas por população em situação de vulnerabilidade social.
4931	04	Atendimento às comunidades quilombolas.
6423	04	Serviço de proteção socioassistencial à pessoa adulta em situação de vulnerabilidade.
7964	07	Construção, ampliação e modernização de centros públicos de atendimento ao adulto em situação de vulnerabilidade.
0060	08	Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e de extrema pobreza.
099A	08	Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais.
4641	05	Publicidade de utilidade pública.
2352	03	Produção de material esportivo por comunidades carentes em situação de vulnerabilidade social – Pintando a Cidadania.
5424	06	Qualificação de trabalhadores autônomos ou autogestionados.
5426	06	Qualificação de trabalhadores desocupados.
5427	06	Qualificação de trabalhadores sob risco de desocupação.
519	08	Participação em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas – Bolsa-Escola.
789	08	Concessão do Auxílio-Gás.
Trabalhador		
1	1	Proteção a testemunhas e a vítimas de crimes
1781	07	Implantação de centros de apoio a vítimas de crimes.
1787	04	Implantação de serviços de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.
2831	04	Transporte, custódia e proteção a testemunhas e a pessoas sob grave ameaça.
4278	04	Serviços de proteção, assistência e apoio a testemunhas ameaçadas.
4278	04	Serviços de proteção, assistência e apoio a testemunhas ameaçadas.
4671	04	Atendimento emergencial a pessoas submetidas a violações de direitos humanos.
Trabalhador		
217	08	Bolsa de qualificação profissional para trabalhador com contrato de trabalho suspenso.
653	08	Pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador doméstico.
2550	06	Captação de vagas e colocação do trabalhador no mercado de trabalho.
5415	05	Campanha informativa sobre a intermediação de emprego e de seguro-desemprego.
1908	05	Campanha de divulgação sobre alimentação do trabalhador.
1917	05	Promoção de eventos educativos sobre alimentação do trabalhador.
4641	05	Publicidade de utilidade pública.
4725	06	Qualificação de trabalhadores para manutenção de emprego e incremento de renda.
4728	06	Qualificação de trabalhadores beneficiários de ações do sistema público de emprego e de economia solidária.
4733	06	Qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social.
5425	06	Qualificação de trabalhadores da área da cultura.

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria Nacional do Tesouro (STN).

Elaboração do Ipea, Dirur e CFP.

Obs.: * Os códigos da coluna “tipo” ou “espécie” de Ação Orçamentária são:

- 01 – Ações administrativas.
- 02 – Ações de distribuição de alimentos e nutrientes.
- 03 – Ações de apoio e incentivo a projetos para grupos carentes.
- 04 – Ações de atendimento direto assistencial.
- 05 – Ações de publicidade, campanhas e eventos.
- 06 – Ações de capacitação e profissionalização de grupos carentes.
- 07 – Ações de manutenção de núcleos de atendimento assistencial.
- 08 – Ações de transferência de renda a grupos populacionais carentes.

LISTA DE SIGLAS

- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CFP – Coordenação de Finanças Públicas
- Dataprev – Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
- Dirur – Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos
- Fnas – Fundo Nacional de Assistência Social
- GPFS – Gasto Previdenciários de Forte Impacto Social
- Guap – Gasto da União em Ações Assistenciais ou Focalizado na População Pobre
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IGP-DI – Índice Geral de Preços: Disponibilidade Interna
- INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
- Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- Loas – Lei Ordinária da Assistência Social
- PIB – Produto Interno Bruto
- Pnad – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
- RGPS – Regime Geral de Previdência Social
- RLU – Receita Líquida da União
- RMV – Renda Mensal Vitalícia
- Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
- Sigplan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Luísa Guimarães Lima

Maria Carla Lisboa Borba

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br