

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 598

Gasto Social das Três Esferas de Governo — 1995

Maria Alice da Cunha Fernandes (coord.)
Denise C. Correa da Rocha
Margarida Maria Sousa de Oliveira
José Aparecido Carlos Ribeiro
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Brasília, outubro de 1998

TEXTO PARA DISCUSSÃO 598

Gasto Social das Três Esferas de Governo — 1995

*Maria Alice da Cunha Fernandes (coord.)**

*Denise C. Correa da Rocha***

*Margarida Maria Sousa de Oliveira****

*José Aparecido Carlos Ribeiro****

*Luseni Maria Cordeiro de Aquino****

Brasília, outubro de 1998

* Consultora CEPAL/IPEA.

** Bolsista ANPEC/IPEA.

*** Técnicos da DIPOS/IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Paulo Paiva*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 160 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília — DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076—900
Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314
E—Mail: editbsb@IPEA.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro — RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020—010
Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533
E—Mail: editrj@IPEA.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	5
2	METODOLOGIA	6
3	O GASTO SOCIAL CONSOLIDADO	20
4	GASTO PÚBLICO SOCIAL POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO	26
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	ANEXO	53
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

SINOPSE

A presente consolidação do gasto social das três esferas de governo tem como principal objetivo possibilitar o conhecimento da dimensão e estrutura dos gastos com a prestação de serviços dos setores públicos da União, estados e municípios, ainda que em caráter preliminar por se tratar somente do ano de 1995, por áreas de atuação social, conforme propostas no TD n.º 547, de fevereiro de 1998.

Trata-se da consolidação do gasto público brasileiro com programas voltados para a melhoria, a curto e longo prazos, das condições de vida da população, e também para o atendimento mais amplo das demandas sociais colocadas pelo *status* de cidadania. A obtenção de uma primeira medida relativa do perfil, da estrutura e da responsabilidade de execução desses gastos pode vir a contribuir para confirmar ou desmistificar alguns conceitos que já fazem parte do imaginário presente no debate sobre a questão social.

1 INTRODUÇÃO

A presente consolidação do gasto social das três esferas de governo tem como principal objetivo possibilitar o conhecimento da dimensão e da estrutura dos gastos bem como da prestação de serviços do setor público em áreas sociais. Trata-se, portanto, da consolidação do gasto público brasileiro com programas voltados para a melhoria, a curto ou longo prazos, das condições de vida da população, e também para o atendimento mais amplo das demandas sociais colocadas pelo *status* de cidadania.

Este trabalho vem complementar estudos desenvolvidos anteriormente na Diretoria de Política Social (DIPOS) do IPEA referentes ao levantamento do gasto social do governo federal.¹ A restrição, até então, à esfera federal deveu-se à inexistência de informações sistemáticas sobre os gastos das esferas subnacionais de governo. Data de 1988 a última consolidação das contas de todo o setor público brasileiro detalhadas *por programas de governo*,² que era levada a cabo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) por delegação de competência da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).³ A abertura das contas governamentais por função, programa e subprograma é fundamental para a identificação, com maior grau de clareza, daqueles dispêndios que podem ser classificados como *gasto público social*. À falta dessas informações concernentes às despesas de estados e municípios, as séries oficiais de gasto social construídas até o momento se referiram apenas à esfera federal. O presente trabalho vem também preencher essa lacuna que tem limitado as análises sobre o gasto social no país.

Paralelamente, à medida que a presente consolidação dos gastos sociais das três esferas de governo permite conhecer como e por quais esferas esses gastos estão sendo executados e financiados, pode-se comprovar empiricamente as mudanças no padrão de gestão do gasto social introduzidas pela Constituição promulgada em 1988. Embora esse trabalho apresente, por ora e em caráter preliminar, apenas os dados relativos ao ano de 1995, acredita-se que seja possível ter uma medida relativa das efetivas modificações recentes na estrutura e na responsabilidade de execução desses gastos.

¹ Ver McGreevey *et alii* (1987); Piola *et alii* (1989); Piola e Camargo (1994); e Fernandes *et alii* (1998).

² Segundo a definição de programas dada pela Lei nº 4.320/94 e legislação regulamentar.

³ A partir dali, passou inteiramente ao IBGE a tarefa de levantar os dados do setor público para inseri-los nas contas nacionais. No entanto, aquela organização foi atingida pelo desmantelamento dos serviços públicos federais a partir de 1990, e houve solução de continuidade de coleta e processamento das informações relativas ao período de 1989 a 1993, havendo uma retomada dessas atividades apenas para os anos de 1994 e 1995.

2 METODOLOGIA

2.1 Fontes Primárias

2.1.1 A Base de Dados SIAFI/SIDOR —CIPEA

O Sistema de Acompanhamento Financeiro (SIAFI) e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do governo federal constituem a base das informações coletadas para os gastos mensais da União, englobando os dispêndios realizados tanto pela administração direta quanto por autarquias e fundações.⁴ O tratamento dispensado a esses dados seguiu rigorosamente a metodologia estabelecida no estudo realizado na DIPOS/IPEA referente ao dimensionamento e acompanhamento dos gastos sociais do governo federal.⁵ Das informações provenientes da base SIAFI/SIDOR extraiu-se aquelas que correspondiam a gastos em *áreas de atuação social* definidas segundo o objetivo ou finalidade dos gastos.

O formato da base SIAFI/SIDOR permite associar as despesas segundo quatro classificações distintas:

- 1) funcional-programática, que vai do nível mais agregado (função) até o mais detalhado (subtítulo de projeto/atividade);
- 2) a natureza da despesa;
- 3) as fontes de financiamento,
- 4) a unidade orçamentária.

Portanto, para as diversas áreas de atuação (Educação e Cultura, Saúde, Saneamento, etc.) podem-se identificar os gastos diretos com pessoal, outras despesas correntes, investimentos e outras despesas de capital, além das transferências negociadas em níveis subnacionais de governo e instituições privadas. Para além de todas as vantagens que o nível de detalhamento obtido a partir da associação dessas dimensões das despesas pode oferecer para o tratamento mais acurado dos gastos da União, do ponto de vista de uma consolidação dos gastos sociais realizados pelas três esferas de governo, tal detalhamento torna-se indispensável, na medida em que permite conhecer com maior precisão os montantes transferidos pelo governo federal a estados e municípios, por programa de trabalho, eliminando-se os riscos de dupla contagem.

2.1.2 A Base de Dados DECNA/IBGE

O Departamento de Contas Nacionais (DECNA) do IBGE promove o levantamento

⁴ Foram excluídos os gastos das sociedades de economia mista e mantidos os dispêndios com benefícios a servidores (aposentadorias e reformas, pensões, salário-família, auxílios assistenciais e outros gastos patronais) das empresas públicas mantidas integralmente com recursos do Tesouro e figurantes no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

⁵ Ver Fernandes *et alii* (1998, p. 9-24).

das contas dos governos estaduais e municipais para sua inserção nas contas nacionais, por meio de formulários de coleta direta nos órgãos da administração central e descentralizada. Os dados levantados cobrem os subprogramas levados a termo por todos os governos estaduais e de 186 municípios, inclusive todas as capitais e municípios das regiões metropolitanas. Essas contas da administração pública e da atividade empresarial do governo são periodicamente consolidadas e divulgadas pelo IBGE.⁶

As receitas estão estruturadas por categoria econômica, ou seja, Correntes e de Capital, e seus desdobramentos (Tributárias, Patrimoniais, de Serviços, Operações de Crédito, Transferências etc.), os quais também apresentam subdivisões em impostos, contribuições, cota-parte do fundo de participação etc. Quanto às despesas, são classificadas por natureza (Despesas com Pessoal, Investimentos, Amortização da Dívida, Serviços, etc.) e, ao mesmo tempo, por função/programa/subprograma de governo, o que permite empregar, para as contas dos governos estaduais e municipais, uma metodologia compatível com aquela empregada no levantamento dos gastos sociais federais realizado pela DIPOS/IPEA.⁷ Em decorrência de convênio efetivado entre as duas instituições em agosto de 1997, o DECNA/IBGE processou os dados coletados para 1994 e 1995 segundo aquela metodologia, agregando as informações de acordo com o levantamento feito para o governo federal.

A utilização dessa base de dados para a consolidação dos gastos sociais de governos estaduais e municipais por *área de atuação* constitui um grande passo para unificar conceitos e aumentar a cobertura do levantamento. No entanto, a base ora disponível necessita de aperfeiçoamentos sobretudo para ampliar a amostra atual dos governos locais para incorporar, em cada unidade da Federação, alguns municípios representativos de acordo com critérios de magnitude da receita e da despesa orçamentária, da população e de sua inserção e importância relativa nas respectivas mesorregiões geoeconômicas.

2.1.3 A Base de Dados STN/SIAFEM

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) reúne informações sobre a execução orçamentária somente da administração direta dos governos estaduais e municipais, extraídas dos respectivos balanços e outros demonstrativos contábeis, e disponíveis por meio do Sistema de Acompanhamento das Finanças de Estados e Municípios (SIAFEM).

Na base STN/SIAFEM, assim como na base DECNA/IBGE, as receitas e as despesas estão dispostas por categoria econômica, com suas subdivisões. Entretanto, do ponto de vista da classi-

⁶ Ver IBGE (1995) e IBGE (1997).

⁷ A não ser pela categoria *fontes de recursos*, a qual não está identificada por programas nas contas dos governos estaduais ou municipais. Deve-se evidenciar a diferença entre o conceito de *fonte de recursos* e o de *receita*. O conceito de fontes foi adotado para auxiliar o sistema orçamentário no que diz respeito ao tratamento da receita, uma vez que esta abrange todo ingresso de recursos; as fontes, por seu turno, constituem um mecanismo de agrupamento de montantes de naturezas diversas. Dito de outra forma, o conceito de receita guarda estreita relação com o de arrecadação de recursos, ao passo que o de fonte de recursos diz respeito à origem desses recursos, o que possibilita o acompanhamento de sua aplicação na execução orçamentária.

ficação funcional-programática, as ações governamentais estão classificadas apenas por funções (Legislativa, Administração e Planejamento, Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, etc.).

No entanto, ao serem examinadas à luz da metodologia empregada para o levantamento dos gastos sociais federais, esses dados apresentam alguns problemas. De um lado, não existem informações cruzando as classificações de dispêndios: as despesas somente podem ser abertas *por categoria econômica* (subdivididas, de acordo com a natureza, em pessoal, investimentos, amortizações da dívida, entre outras) ou *por função* (Legislativa, Administração e Planejamento, Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, etc.), não havendo um cruzamento entre as duas classificações. Some-se a isso o fato de que o registro da despesa por *função* corresponde ao nível mais agregado da classificação funcional-programática, não sendo possível, portanto, conhecer a composição da despesa em maior detalhe e, a partir daí, reagrupar os dados segundo o conceito de *área de atuação* que preside a presente consolidação do gasto social. Por outro lado, como as receitas apresentam um grau de abertura maior que as despesas, é possível identificar inclusive aqueles recursos provenientes de outras esferas de governo.

Um outro problema concernente às informações dos governos locais diz respeito à divergência entre o número dos municípios com informações sobre a receita e a despesa orçamentárias cobertos pela base de dados, a cada ano, e o número de municípios existentes no país, conforme o IBGE.⁸

⁸ Embora tenha-se verificado que os municípios mais importantes, de maior peso na receita e despesa orçamentárias, registrados pelo conceito de categoria econômica, estão representados nos dois anos.

TABELA 1
Número de Municípios por Região

Regiões	1994		1995	
	IBGE	SIAFEM	IBGE	SIAFEM
Norte	406	247	398	292
Nordeste	1 558	1 463	1 558	1 451
Sudeste	1 533	1 533	1 533	1 498
Sul	1 058	1 056	1 068	1 022
Centro-Oeste	427	412	427	423
Total	4 982	4 711	4 974	4 686

Fonte: D.O. de 30.08.95; e Secretaria do Tesouro Nacional, para as informações do SIAFEM.

Quando se examina o detalhamento da despesa *por função*, no entanto, as distorções são ainda mais graves para todas as funções consideradas como de interesse social.

TABELA 2
Número de Municípios com Registros da Despesa por Função

Função	1994	1995
Educação e Cultura	3 560	4 602
Saúde e Saneamento	3 520	4 553
Previdência e Assistência	3 282	4 352
Habitação e Urbanismo	3 515	4 475
Trabalho	408	458
Função 99 ¹	353	234

Fonte: STN/SIAFEM.

Nota: ¹ A Lei nº 4.320/64 permite aos municípios enquadrar nessa função projetos e atividades que atendam a diferentes objetivos.

Isso não significa que em 1994, por exemplo, os municípios sem registros na base deixaram de despende com as funções sociais, mas pode indicar uma orientação não muito clara para o preenchimento das planilhas de entrada de dados no sistema, ou, ainda, que o tratamento sistêmico das informações procedeu a cruzamentos e eliminações que não ficam explicitadas na base disponível.⁹

2.2 Procedimentos Preliminares à Consolidação

2.2.1 Adaptação das Despesas da União ao Regime de Competência

Foram encontradas dificuldades de várias ordens para a compatibilização dos dados sobre gastos sociais da esfera federal com os das outras instâncias de governo. Um

⁹ Note-se, no demonstrativo anterior, que a situação é bem melhor em 1995, e na função Educação e Cultura o número de ocorrências representa 098% do total de municípios com receitas e despesas registrados no SIAFEM, o que parece corroborar a hipótese de mudança de orientação no registro dos dados e no seu tratamento sistêmico.

dos obstáculos é a diferença no que concerne ao tratamento do regime dos dados da execução orçamentária.

No levantamento dos gastos sociais do governo federal feito pela DIPOS, foram utilizados os dados *mensais* dos sistemas SIAFI/SIDOR, relativos à *despesa liquidada* do governo federal, que registram os desembolsos efetuados durante o exercício fiscal, incluindo as *despesas liquidadas não processadas*¹⁰ de outros exercícios, as chamadas Despesas de Exercícios Anteriores. Já para as contas dos níveis subnacionais de governo, tanto no levantamento efetuado pelo DECNA/IBGE, quanto na base de informações do SIAFEM, os montantes são *anuais e registrados pelo regime de competência*. Por este critério, são registrados os empenhos reconhecidos como *obrigação de pagar*, independente da parcela que vai ser desembolsada no próprio exercício ou em exercícios futuros.

Essa incompatibilidade de regimes foi equacionada por meio da identificação do *elemento de despesa 92* (Despesas de Exercícios Anteriores)¹¹ nas bases de informação do gasto social federal disponíveis na DIPOS, promovendo-se a retirada desses registros do exercício fiscal em que constam — o que caracteriza o regime de caixa — e sua inserção no exercício anterior, caracterizando o regime em competência.

2.2.2 Regionalização do Gasto Social Federal

Para realizar a consolidação dos gastos públicos do país na área social por unidades da Federação, fez-se necessário, antes, regionalizar

os gastos sociais do governo federal previamente mensurados. Essa regionalização mostrou-se bastante complexa, sobretudo porque, para grande parte dos programas, não foi possível identificar uma destinação regional inequívoca dos recursos nos descritores dos projetos/atividades associados aos códigos da classificação funcional-programática. Sendo assim, fez-se necessário recorrer também a outras fontes de informação, de modo a estabelecer critérios complementares que permitissem uma regionalização mais abrangente do gasto social federal.¹² Uma vez estabelecidos esses critérios, consideraram-se como gastos *não regionalizá-*

¹⁰ O artigo 35 da Lei nº 4.320/94 define como pertencentes ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, e o artigo 36 elucida que são considerados como Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo as *processadas* das *não processadas*. A seguir, o artigo 37 estabelece que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio — mas que não tenham sido processadas na época própria e com saldo suficiente para atendê-las — poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento.

¹¹ Correspondentes ao 5º e 6º dígitos da *classificação pela natureza da despesa* das contas governamentais, que identificam o *objeto do gasto*.

¹² Nesse ponto, cabe esclarecer e frisar que este trabalho não tem a pretensão de regionalizar os benefícios gerados pelos programas sociais — como distribuir pelas diversas regiões do país os benefícios das pesquisas da Fundação Osvaldo Cruz, por exemplo? O que está sendo proposto é uma regionalização dos gastos, isto é, uma alocação regional dos recursos nas UF onde estão sendo despendidos.

veis ou *nacionais* aqueles que não foi possível enquadrar em nenhuma das formas de tratamento.

As áreas de atuação que se revelaram mais adaptáveis ao tratamento via classificação funcional-programática — isto é, à regionalização por códigos e subtítulos de P/A (projeto e/ou atividade) ou seus descritores — foram, ainda que de forma parcial, *Educação e Cultura*, *Alimentação e Nutrição*, *Saúde*, *Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente*, *Organização Agrária*, *Ciência e Tecnologia* e *Habitação e Urbanismo*.

Ainda nesse âmbito, foi possível regionalizar uma outra parcela do gasto social federal utilizando-se um critério institucional, isto é, alocando os gastos realizados por uma determinada unidade orçamentária na UF onde esta se localiza. Tal critério revelou-se bastante satisfatório para regionalizar gastos restantes em projetos/atividades de órgãos ligados ao Ministério da Educação e do Desporto nas áreas de atuação *Educação e Cultura*, *Saúde* e *Treinamento de Recursos Humanos* — bem como uma pequena parte dos gastos nas áreas *Saúde* e *Emprego e Defesa do Trabalhador*.

A partir desse ponto, recorreu-se a instrumentos alternativos para regionalizar os gastos restantes nessas áreas, bem como nas demais áreas de atuação. A distribuição mensal, por UF, dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) desembolsados em programas de habitação e infra-estrutura urbana, de um lado, e de saneamento, de outro, foi utilizada para regionalizar os gastos nas áreas de *Habitação e Urbanismo* e *Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente*, respectivamente, financiados por esse fundo.¹³

Similarmente, dados estatísticos da Secretaria de Políticas de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho sobre o número e o valor dos benefícios emitidos pelo Programa do Seguro-Desemprego foram empregados para regionalização dos gastos no item Seguro-Desemprego da área *Emprego e Defesa do Trabalhador*.

Para a área *Previdência*, foram utilizados dados do Anuário Estatístico da Previdência Social. Com essas informações, foi possível definir a participação percentual de cada UF no total das despesas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a qual foi utilizada como parâmetro para distribuição dos gastos dessa área de atuação provenientes da base disponível na DIPOS.¹⁴

Quanto à área *Benefícios a Servidores Públicos Federais*, utilizaram-se dois critérios distintos. No caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, a regionalização dos benefícios pôde ser feita com base no critério institucional mencionado anteriormente. Para o Poder Executivo, no

¹³ Os dados relativos aos recursos do FGTS são fornecidos pela Caixa Econômica Federal, gestora do fundo, uma vez que não constam da base SIAFI/SIDOR—CIPEA.

¹⁴ Para tanto, utilizaram-se os valores mensais das despesas do INSS segundo as UF, apresentados no Capítulo 41 da Seção X do Anuário Estatístico da Previdência Social, nas rubricas *Pessoal e Encargos e Benefícios* como base para a regionalização, respectivamente, dos gastos nos itens *Manutenção de Atividades Administrativas e Aposentadorias, Pensões, Auxílios e Outros Benefícios* da área de atuação *Previdência Social* tal como definida pela metodologia desenvolvida pela DIPOS/IPEA.

entanto, recorreu-se aos dados do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) sobre a distribuição por UF dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas do Executivo Federal.¹⁵ O objetivo central foi distribuir os gastos ainda não regionalizados, em cada item dessa área de atuação, a partir da distribuição percentual por UF da população-alvo de cada programa.

A área *Assistência Social* apresentou quase absoluta inadaptabilidade aos critérios estabelecidos para regionalização do gasto social federal, tendo a quase totalidade dos gastos nessa área sido considerados não regionalizáveis. A Caixa Econômica Federal (CEF), como gestora do PIS, e o Banco do Brasil, como gestor do PASEP, forneceram os dados necessários para a distribuição regional dos abonos pagos.

2.2.3 Expansão da Amostra DECNA/IBGE para os Municípios

Dada a abrangência da base DECNA/IBGE (administração direta e indireta) bem como a sua compatibilidade com a base SIAFI/SIDOR na forma de apresentação dos dados para gastos estaduais e municipais até o nível de subprograma, optou-se por utilizá-la como fonte preferencial para consolidação dos gastos sociais dessas esferas. Para tanto, fez-se necessário expandir a amostra inicial de 186 municípios de forma a torná-la representativa para o universo do país.

A expansão foi feita com base em três fontes:

- 1) os próprios dados levantados pelo DECNA/IBGE para os gastos por áreas de atuação dos municípios de capital e de região metropolitana;
- 2) os números relativos à população residente em cada município, publicados anualmente, pelo IBGE,
- 3) as informações disponíveis na base STN/SIAFEM sobre receitas e despesas orçamentárias de 4 711 governos locais.

Observou-se, nos resultados obtidos pelo DECNA/IBGE, que a estrutura dos gastos dos municípios das capitais diferia bastante daquela das regiões metropolitanas. Nas capitais, por exemplo, há uma tendência de maior ênfase relativa nos programas de habitação, urbanismo e transporte urbano de massas, enquanto os municípios limítrofes gastam mais, também relativamente, em educação. Sendo assim, utilizou-se a estrutura de despesa dos outros municípios de região metropolitana, por área de atuação social, como apoio para a expansão da amostra para o restante dos municípios em cada estado. A consolidação dos gastos municipais obtida a

¹⁵ A distribuição regional dos servidores ativos fornecida pelo MARE serviu também como parâmetro para a regionalização dos gastos com pessoal do item Manutenção de Atividades Administrativas da área de atuação *Saúde*. Optou-se por tratar de maneira diferenciada os gastos nesse subitem dada a sua magnitude frente ao gasto total nesta área, partindo-se do suposto de que tais gastos se distribuem regionalmente de acordo com a distribuição dos servidores federais alocados em atividades administrativas nos vários órgãos de alguma forma ligados à prestação de serviços de saúde no país.

partir da expansão da amostra inicial apresenta, para cada UF, o total de municípios divididos nas categorias *capitais*, *outros municípios das regiões metropolitanas*¹⁶ e *demais municípios*, com seus respectivos gastos agrupados segundo as áreas de atuação e seus respectivos sub-grupos.¹⁷

Na região Norte, onde os municípios das capitais mostram uma alta participação relativa nos totais de receitas e despesas orçamentárias do conjunto de municípios de cada estado, e à falta de melhores indicadores para o comportamento dos demais municípios, tomou-se como base a composição dos gastos sociais das capitais em relação aos totais de suas respectivas despesas orçamentárias, exceto no Pará e em Tocantins. Para os municípios do estado do Pará, a composição de gastos sociais da região metropolitana serviu para a expansão da amostra aos demais governos locais. Já para os municípios de Tocantins — devido à pouca representatividade de Palmas (cidade em início de construção, com estrutura de gastos fortemente diferenciada da dos demais municípios do estado e da região), adotou-se o critério de tomar como *proxy* a média de gastos sociais de Goiânia, Teresina e São Luís.

Para a região Nordeste, nos estados do Ceará, Pernambuco e Bahia, a mesma estrutura de gastos dos municípios das regiões metropolitanas foi aplicada ao total das despesas orçamentárias dos demais. Nos outros casos, a estrutura de dispêndios da região metropolitana de Fortaleza serviu para o cálculo dos demais municípios do Piauí e do Maranhão; a da região metropolitana de Recife para os demais municípios do Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas, e da região metropolitana de Salvador para os de Sergipe.

No que diz respeito à região Sudeste, onde todas as unidades da Federação contam com regiões metropolitanas, a estrutura de gastos sociais desses municípios serviu bastante satisfatoriamente de base para a expansão da amostra para os demais governos locais.

Na região Sul, apenas Florianópolis não possui região metropolitana, ao que se acresce o fato de que a capital de Santa Catarina tem peso relativo reduzido em comparação com o total de receitas e despesas orçamentárias do conjunto dos municípios do estado — peso ainda menor quando se trata do total da população residente. Utilizou-se, nesse caso, a estrutura média dos gastos sociais das regiões metropolitanas de Curitiba e Porto Alegre para a expansão da amostra para os demais municípios daquele estado.

Finalmente, para a região Centro-Oeste, utilizou-se a estrutura de gastos sociais das capitais para calcular as despesas dos demais municípios.

¹⁶ Nos estados do Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

¹⁷ Na área de Educação e Cultura, por exemplo, abertos em educação de crianças de zero a seis anos, ensino fundamental, ensino médio, educação superior, educação especial, educação física e esporte, cultura, assistência ao estudante e manutenção de atividades administrativas.

2.3 A Consolidação das Três Esferas — Eliminação de Dupla Contagem, Por Área de Atuação, Origem e Fluxo dos Recursos

Para efeito da consolidação dos gastos sociais nos três níveis de governo foram considerados dois critérios:

(i) no de *origem dos recursos* identificou-se qual esfera de governo financia o

dispêndio, o que significa incluir as transferências negociadas de recursos para os outros níveis governamentais na esfera onde se originou o gasto; e

(ii) no critério de *responsabilidade pelo gasto*, foram registradas todas as despesas executadas por esfera, seja com recursos oriundos da própria esfera de governo, seja com recursos transferidos de outros níveis governamentais.

Uma vez que as bases utilizadas para os gastos da União, estados e municípios englobam dados da administração direta e indireta, cuidou-se de eliminar as *transferências intragovernamentais*, que traduzem o fluxo de recursos entre a administração central e suas autarquias, fundações e fundos, para anular a dupla contagem de dispêndios.

2.3.1. Educação e Cultura

Não há problemas de dupla contagem no fluxo União⇒estados.¹⁸ No entanto, em algumas unidades da

Federação, foram detectados dois tipos principais de distorções: (1) os gastos com ensino fundamental registrados pelo estado eram inferiores às cotas estaduais alegadamente repassadas pelo Tesouro Nacional; e (2) alguns governos passaram a classificar como *atividades administrativas da Função Educação* a totalidade dos pagamentos a pessoal e a maior parte de outras despesas correntes, dificultando, assim, a correta alocação por subgrupo da área de atuação.

2.3.2 Alimentação e Nutrição

Na consolidação, verificou-se que as transferências negociadas da União a estados e

municípios, especificamente no subgrupo *Alimentação Escolar*, não tinham uma contrapartida contábil compatível nos gastos dos governos estaduais e/ou municipais, ou seja, os recursos declarados nos programas de alimentação escolar por esses governos eram de muito menor monta do que os recursos transferidos da esfera federal. Isto é causado, principalmente, pela disparidade encontrada nos fluxos que tais recursos federais percorrem dentro da contabilidade das esferas subnacionais, bem como nas diferentes formas de classificação orçamentária nos registros dos níveis subnacionais. Adotou-se, nesse caso, considerar as

¹⁸ Não consta do levantamento do governo federal a cota-parte dos estados na arrecadação da contribuição para o salário-educação, cuja vinculação é específica para o ensino fundamental. A alíquota é de 2,5% e incide sobre a folha de pagamento das empresas que optaram por não oferecer gratuitamente o ensino fundamental aos seus empregados e seus filhos com idade entre 7 e 14 anos. Do total arrecadado, dois terços constitui a quota estadual do salário-educação (QESE), os quais são repassados proporcionalmente aos estados arrecadadores. O terço restante é destinado ao FNDE para constituir a quota federal do salário-educação (QFSE), a qual é utilizada pela União para a implementação de projetos especiais, junto aos estados e municípios, encarregados da melhoria da eficiência escolar e formação integral no ensino fundamental.

despesas declaradas nos programas de alimentação escolar pelos níveis subnacionais de governo como a sua respectiva complementação, estando estas portanto acrescentadas aos valores transferidos pela União.

2.3.3. Saúde Dos gastos federais relativos aos pagamentos de internações hospitalares (AIH) e atendimentos ambulatoriais (SIA) com recursos do Sistema Único de Saúde — SUS, registrados na natureza de despesa 3.4.90.00 — Outras Despesas Correntes, foram destacados os montantes relativos aos pagamentos de serviços prestados pelos hospitais e postos de atendimento da rede própria *estadual e municipal*. A rigor, tais pagamentos deveriam transitar pelo Tesouro daquelas unidades subnacionais para financiar os custos da prestação desses serviços (custos que se presume já estivessem incluídos nas despesas da área de Saúde). No entanto, por não se dispor (nas informações referentes a estados e municípios) da identificação das fontes para cada natureza ou programa, manteve-se aqueles montantes como despesa direta da esfera federal.

Ao se cotejarem as informações provenientes dos governos estaduais e municipais com as do DATASUS, não foi possível determinar com exatidão o fluxo desses recursos em alguns estados. Quando se comparam os pagamentos feitos pela União com os registros estaduais no subgrupo específico de gastos com Assistência Médica e Sanitária (no qual deveriam estar inseridas as despesas das unidades hospitalares e ambulatoriais), percebe-se que a maior parte dos gastos, em algumas unidades da Federação, estão alocados em subprogramas de administração, mormente administração de pessoal.

2.3.4 Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente¹⁹ No que diz respeito aos gastos específicos com programas de saneamento, foram identificados como da União aqueles que constituem aplicação direta do governo federal, financiados com recursos do Tesouro Nacional.

O emprego de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) dá-se por meio de contratos de empréstimos entre o órgão gestor do fundo (Caixa Econômica Federal) e os estados e/ou as empresas de saneamento pertencentes aos governos estaduais. Portanto, dentro dos gastos sociais do governo federal — *quando examinados em separado* — estão registrados como *Outras Despesas de Capital*, parcela integrante dos *gastos diretos* desta esfera de governo.

Na consolidação das três esferas de governo, considerou-se o valor desses empréstimos como despesas sob a responsabilidade das esferas subnacionais, com recursos provenientes da União, após verificar-se se os recursos transitaram ou não pelo Tesouro estadual.

2.3.5 Previdência Social Não existem problemas de dupla contagem nesse item,

¹⁹ Embora o conceito de *área de atuação* permaneça igual ao trabalhado no TD nº 547/98, para efeito de consolidação das três esferas de governo e tendo em vista algumas especificidades no caminho dos recursos que financiam ações de saneamento e proteção ao meio ambiente, habitação e urbanismo, e transporte urbano de massas, optou-se por tratá-los separadamente, em quatro itens.

uma vez que nas despesas do governo federal estão contabilizados apenas os benefícios previdenciários pagos pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS). Os dispêndios com benefícios previdenciários a servidores públicos estão registrados em separado, na área de atuação *Benefícios a Servidores*.

2.3.6 Assistência Social

Nessa área, subtraíram-se das contas do governo federal as transferências negociadas a estados e municípios que foram consideradas como gastos de responsabilidade daquelas esferas governamentais, com recursos provenientes da União, procedendo-se da mesma maneira quanto ao fluxo no sentido estado⇒municípios.

2.3.7 Emprego e Defesa do Trabalhador

A parcela relativa ao pagamento do seguro-desemprego que vai da esfera federal para os governos estaduais constitui uma *transferência negociada*, portanto é eliminada do primeiro e contabilizada como gasto de responsabilidade dos estados. Também é possível que, nos níveis subnacionais de governo, os registros dessa área estejam inflados com despesas concernentes a auxílio alimentação/refeição e auxílio transporte pagos a servidores daquelas esferas governamentais, e que não foi possível identificar, em razão do patamar de agregação (subprograma) das informações coletadas.

2.3.8 Habitação e Urbanismo

Dos gastos do governo federal com habitação constam apenas, na consolidação, aqueles financiados com recursos do Tesouro Nacional. Os que representam empréstimos de recursos do FGTS aos estados, municípios e/ou suas respectivas empresas ou cooperativas habitacionais foram considerados como gastos dessas esferas de governos, com financiamento oriundo da União. O mesmo procedimento foi adotado para os dispêndios com planejamento urbano.

2.3.9 Transporte Urbano de Massas

Também nesse caso não houve maiores problemas para a consolidação, pois, no que tange ao governo federal, a única exclusão diz respeito às transferências negociadas de recursos ao governo do Distrito Federal. Para os demais níveis de governo, ao utilizar os dados fornecidos pelo IBGE/DECNA, incorporaram-se as despesas da administração indireta de estados e municípios, inclusive as da atividade empresarial.

2.3.10 Benefícios a Servidores

Na consolidação dos gastos dos governos federal e estaduais foi necessário identificar, nos antigos territórios, no Distrito Federal e no Rio de Janeiro, se os pagamentos a inativos e pensionistas (feitos pela União para atender dispositivos legais) poderiam estar duplicados.

Adicionalmente, há o problema de que dados relativos ao governo federal serem muito mais abertos do que os conseguidos para estados e municípios. Para estes foi impossível

identificar, por exemplo, a assistência médica prestada a seus servidores, bem como outros auxílios e benefícios, como auxílio para alimentação, vale-transporte. Seguindo a mesma metodologia empregada para o tratamento das informações do governo federal, foram eliminadas as despesas com contribuição ao PASEP e as *Obrigações Patronais*, por não se poder determinar, entre as últimas, o que poderia causar uma dupla contagem quando da consolidação das três esferas de governo.

3 O GASTO SOCIAL CONSOLIDADO

3.1 Comparações com os Totais de Despesa

Para a leitura correta das contas demonstradas nas tabelas 3 e 4, adiante, esclarecemos alguns dos conceitos utilizados:

- *despesa efetiva* diz respeito ao total da despesa orçamentária constante do balanço anual de cada esfera de governo *menos* as transferências intragovernamentais, as quais caracterizam a movimentação de recursos entre a administração direta e a indireta, a cada um desses níveis;
- *despesa financeira* engloba os pagamentos de juros e amortização da dívida interna e externa das três esferas; no governo federal, compreende, ainda, os gastos do Banco Central do Brasil;²⁰
- *despesa não financeira* pode ser considerada, em cada nível de governo, como a parte dos gastos reservada à prestação de serviços públicos, não apenas aqueles voltados para a área social, mas também os destinados à segurança pública, entre outras ações governamentais;
- as *transferências intergovernamentais* compreendem as transferências obrigatórias de tributos entre as esferas (da União para estados e municípios, dos estados para os municípios), bem como as transferências negociadas de recursos para fins específicos;
- foram considerados como *gastos diretos* aqueles cuja responsabilidade final pela execução (como o pagamento de pessoal, a compra de bens e serviços, a construção e instalação em obras) coube a cada nível de governo;
- *gasto social*: na tabela 1, o conceito utilizado foi o da *responsabilidade* final pela execução da ação; na tabela 2, empregou-se o de *origem* do recurso.

Da ótica da responsabilidade pelo gasto, há alguns pontos interessantes na comparação das três esferas, no que diz respeito à atuação sobre a área social: o grau de comprometimento das despesas não financeiras com gastos sociais está bem abaixo, nos governos estaduais (42,0%), do patamar alcançado pelos governos federal (59,0%) e municipais (60,7%). A justificativa poderia ser a da alta carga de transferências obrigatórias dos estados para os municípios (17,1% das suas despesas não financeiras), mas perde relevância o argumento quando se

²⁰ Ver Fernandes *et alii* (1998, p. 25).

compara com a situação da União, que transfere 19,6% de suas disponibilidades aos níveis subnacionais e, ainda assim, tem uma *performance* melhor.

TABELA 3
Comparações entre Gasto Efetivo, Gasto Direto
e Gasto Social das Três Esferas de Governo — 1995
(por responsabilidade do gasto)

Itens	(Valores em R\$ milhões correntes)			
	União ¹	Estados	Municípios	Consolidado
1. Despesa Efetiva	241 672	92 348	43 210	377 230
2. Despesa Financeira	113 279	10 072	2 134	125 485
3. Despesa Não Financeira = 1—2	128 393	82 276	41 077	251 746
4. Transferências Intergovernamentais	25 209	14 077	10	39 296
5. Total de Gastos Diretos = 3—4	103 184	68 199	41 067	212 450
6. Gasto Social, por responsabilidade na execução final das despesas	75 747	34 601	24 936	135 284
<i>Comparações Percentuais</i>				
Gasto Social/Despesa Não Financeira	59,0	42,1	60,7	53,7
Gasto Social/Total de Gastos Diretos	73,4	50,7	60,7	63,7
Despesa Financeira/Despesa Efetiva	46,9	10,9	4,9	33,3
Transf. Intergov./Despesa Não Financ.	19,6	17,1	0,0	15,6

Fonte: SIAFI/SIDOR para os itens 1, 2 e 4 da União; IBGE/DECNA, para os mesmos itens referentes a estados e municípios; IPEA/DIPOS, para os gastos sociais das três esferas.

¹No total da Despesa Efetiva estão incluídos os gastos feitos à conta de recursos do FGTS, que não fazem parte das demonstrações do Balanço Geral da União.

Se, ao invés do critério de *responsabilidade na execução final da despesa*, utilizarmos o de *origem dos recursos* — considerando agora que transferências negociadas a outros níveis de governo tiveram seus recursos originados na esfera que as concedeu —, o comportamento dos governos estaduais²¹ se distancia mais do das outras esferas (ver tabela 4), e seu comprometimento da despesa não financeira com gastos sociais é de apenas 39,0%, comparado com 62,9% da União e 55,1% dos governos municipais.

Da observação do item 6 das duas tabelas tem-se uma medida da descentralização dos gastos do governo federal, que comprometeu R\$ 80 550 milhões de suas despesas não financeiras na área social (origem dos recursos), sendo R\$ 75 747 milhões diretamente (responsabilidade dos gastos), com a diferença entre os dois montantes representando a transferência de recursos a níveis subnacionais de governo. Logo, a diferença de valores entre os dois conceitos de gasto social, nas esferas estadual e municipal, significa que os gastos sociais realizados com recursos originados na própria esfera de governo são inferiores aos gastos executados.

²¹ Trata-se do somatório dos gastos dos governos estaduais. O comportamento de cada unidade da Federação pode ser apreciado adiante, no capítulo 4.

TABELA 4
Comparações entre Gasto Efetivo, Gasto Direto
e Gasto Social das Três Esferas de Governo — 1995
(por origem dos recursos)

(Valores em R\$ milhões correntes)

Itens	União ¹	Estados	Municípios	Consolidado
1. Despesa Efetiva	241 672	92 348	43 210	377 230
2. Despesa Financeira	113 279	10 072	2 134	125 485
3. Despesa Não Financeira = 1—2	128 393	82 276	41 077	251 746
4. Transferências Intergovernamentais	25 209	14 077	10	39 296
5. Total de Gastos Diretos = 3—4	103 184	68 199	41 067	212 450
6. Gasto Social, por origem dos recursos	80 550	32 116	22 619	135 284
<i>Comparações Percentuais</i>				
Gasto Social/Despesa Não Financeira	62,7	39,0	55,1	53,7
Gasto Social/Total de Gastos Diretos	78,1	47,1	55,1	63,7
Despesa Financeira/Despesa Efetiva	46,9	10,9	4,9	33,3
Transf. Intergov./Despesa Não Financ.	19,6	17,1	0,0	15,6

Fontes: SIAFI/SIDOR para os itens 1, 2 e 4 da União; IBGE/DECNA, para os mesmos itens referentes a estados e municípios; IPEA/DIPOS, para os gastos sociais das três esferas.

Nota: ¹ No total da Despesa Efetiva estão incluídos os gastos feitos à conta de recursos do FGTS, que não fazem parte das demonstrações do Balanço Geral da União.

3.2 Comparações com o PIB Total

As tabelas 5 e 6, a seguir, detalham os gastos sociais de cada nível governamental em valores em R\$ milhões correntes, e sua participação percentual no produto interno bruto do país, respectivamente, por *área de atuação social*,²² segundo os critérios de *responsabilidade pelo gasto* e de *origem dos recursos*.

²² Ver Fernandes *et alii* (1998, p. 10-14).

TABELA 5
Gasto Social Consolidado, por Área de Atuação

(Valores em R\$ milhões correntes)

Gasto Social por Área de Atuação	Governo Federal (a)	Governos Estaduais (b)	Governos Municipais (c)	Consolidação (d) = a+b+c	Participação sobre o total (em %)		
					a/d	b/d	c/d
1. Gasto Social, por responsabilidade							
na execução final das despesas ¹	75 747	34 601	24 936	135 284	56,0	25,6	18,4
1.1. Previdência Social	35 088	58	15	35 161	99,8	0,2	0,0
1.2. Benefícios a Servidores	16 660	11 859	1 888	30 407	54,8	39,0	6,2
1.3. Educação e Cultura	5 638	13 719	8 611	27 968	20,2	49,1	30,8
1.4. Saúde	12 599	4 690	4 448	21 738	58,0	21,6	20,5
1.5. Habitação e Urbanismo	11	1 254	5 918	7 183	0,2	17,5	82,4
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	2 912	110	0	3 022	96,4	3,6	0,0
1.7. Assistência Social	849	1 148	866	2 863	29,7	40,1	30,2
1.8. Transporte Urbano de Massa	303	558	1 760	2 620	11,5	21,3	67,2
1.9. Saneamento	170	412	793	1 374	12,4	30,0	57,7
1.10. Organização Agrária	937	240	10	1 187	78,9	20,2	0,9
1.11. Alimentação e Nutrição	6	340	476	822	0,7	41,4	57,9
1.12. Ciência e Tecnologia	489	5	0	494	99,0	1,0	0,0
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	41	209	151	401	10,2	52,1	37,7
1.14. Treinamento Rec. Humanos	44			44	100,0	0,0	0,0
2. Gasto Social, por origem dos recursos ²	80 550	32 116	22 619	135 284	59,5	23,7	16,7
1.1. Previdência Social	35 088	58	15	35 161	99,8	0,2	0,0
1.2. Benefícios a Servidores	17 307	11 213	1 888	30 408	56,9	36,9	6,2
1.3. Educação e Cultura	6 940	13 200	7 828	27 968	24,8	47,2	28,0
1.4. Saúde	13 686	4 493	3 558	21 738	63,0	20,7	16,4
1.5. Habitação e Urbanismo	278	992	5 913	7 183	3,9	13,8	82,3
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	2 964	58		3 022	98,1	1,9	0,0
1.7. Assistência Social	974	1 142	747	2 863	34,0	39,9	26,1
1.8. Transporte Urbano de Massa	466	398	1 756	2 620	17,8	15,2	67,0
1.9. Saneamento	326	284	764	1 374	23,7	20,6	55,6
1.10. Organização Agrária	1 127	60		1 187	94,9	5,1	0,0
1.11. Alimentação e Nutrição	789	8	25	822	96,0	1,0	3,0
1.12. Ciência e Tecnologia	494			494	100,0	0,0	0,0
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	66	208	127	401	16,5	51,9	31,6
1.14. Treinamento Rec. Humanos	44			44	100,0	0,0	0,0
3. PIB				646 192			

Fontes: IPEA/DIPOS, com base nos sistemas SIAFI/SIDOR para o governo federal; IBGE/DECNA, para os governos estaduais e municipais; e IPEA/DIPES, para o PIB.

Notas: ¹ Pelo conceito de *responsabilidade do gasto* determinam-se os níveis de governo encarregados da execução final das ações.

² No conceito de *origem de recursos* indica-se a esfera governamental de que provêm os recursos para a implementação das ações.

TABELA 6
Gasto Social Consolidado, por Área de Atuação

Gasto Social	(Comparação Percentual com o PIB)			
	Governo Federal	Governos Estaduais	Governos Municipais	Consolidação
Gasto Social, por responsabilidade na execução	11,72	5,35	3,86	20,94
1.1. Previdência Social	5,43	0,01	0,00	5,44
1.2. Benefícios a Servidores	2,58	1,84	0,29	4,71
1.3. Educação e Cultura	0,87	2,12	1,33	4,33
1.4. Saúde	1,95	0,73	0,69	3,36
1.5. Habitação e Urbanismo	0,00	0,19	0,92	1,11
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	0,45	0,02	0,00	0,47
1.7. Assistência Social	0,13	0,18	0,13	0,44
1.8. Transporte Urbano de Massa	0,05	0,09	0,27	0,41
1.9. Saneamento	0,03	0,06	0,12	0,21
1.10. Organização Agrária	0,15	0,04	0,00	0,18
1.11. Alimentação e Nutrição	0,00	0,05	0,07	0,13
1.12. Ciência e Tecnologia	0,08	0,00	0,00	0,08
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	0,01	0,03	0,02	0,06
1.14. Treinamento Rec. Humanos	0,01	0,00	0,00	0,01
Gasto Social, por origem dos recursos	12,47	4,97	3,50	20,94
1.1. Previdência Social	5,43	0,01	0,00	5,44
1.2. Benefícios a Servidores	2,68	1,74	0,29	4,71
1.3. Educação e Cultura	1,07	2,04	1,21	4,33
1.4. Saúde	2,12	0,70	0,55	3,36
1.5. Habitação e Urbanismo	0,04	0,15	0,91	1,11
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	0,46	0,01	0,00	0,47
1.7. Assistência Social	0,15	0,18	0,12	0,44
1.8. Transporte Urbano de Massa	0,07	0,06	0,27	0,41
1.9. Saneamento	0,05	0,04	0,12	0,21
1.10. Organização Agrária	0,17	0,01	0,00	0,18
1.11. Alimentação e Nutrição	0,12	0,00	0,00	0,13
1.12. Ciência e Tecnologia	0,08	0,00	0,00	0,08
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	0,01	0,03	0,02	0,06
1.14. Treinamento Rec. Humanos	0,01	0,00	0,00	0,01

Fonte: Tabela 5.

3.3 Comparação Com Países da América Latina

Na tabela 7, a seguir, são demonstrados os gastos sociais do Brasil e de outros países da América Latina, evidenciando aquelas áreas de atua-

ção social comuns a todos, como educação, saúde, seguridade social e habitação. Na coluna Saúde e Seguridade Social²³ estão contidos, no caso do Brasil, apenas os gastos com benefícios previdenciários pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), não se incluindo, portanto, as aposentadorias e pensões pagas pelos diversos níveis de governo a servidores públicos e/ou seus beneficiários.

É de se notar que o país tem a maior participação de total de gastos sociais sobre o PIB, embora na área específica *Educação* situe-se na sexta colocação, precedido por Costa Rica, Panamá, Equador, México e Bolívia. Se forem somadas, na tabela abaixo, as áreas *Saúde e Saúde e Seguridade Social*, no entanto, a posição do Brasil passa a segundo lugar, superado apenas pelo Panamá.

TABELA 7
Gasto Público Social em Países da América Latina

(Em porcentagem do PIB)

Países	Educação	Saúde	Saúde e Seguridade Social	Habitação	Total de Gasto Social
Brasil ¹	4,3	3,4	5,4	1,1	20,9
Argentina ²	4,0	2,0	2,7	1,3	18,6
Bolívia ³	4,4		1,6	0,0	6,3
Chile ³	2,8	2,5	5,8	1,1	13,4
Colômbia	3,3	3,8	3,6	0,4	12,0
Costa Rica ³	5,4	6,1		2,3	20,8
El Salvador ³	1,6	1,5	2,0	0,1	5,3
Equador ²	4,6	1,9	3,1	1,3	11,1
Guatemala ²	1,5	0,7	0,6	0,6	3,3
Honduras ⁴	4,1	3,1	0,3	0,2	7,9
México ³	4,5		4,1	3,0	13,1
Nicarágua ²	4,0	4,1		0,0	9,4
Panamá ⁵	4,9	6,2	7,6	1,4	20,0
Paraguai ²	3,4	1,1	2,5		7,1
Peru ⁶	1,3	0,5			1,8
República Dominicana ⁷	1,2	1,1		1,7	4,7
Venezuela ⁷	3,3	1,5	2,5	1,2	8,5

Fontes: Para o Brasil: IPEA/DIPOS; para os demais países, Cominetti e Ruiz (1996).

Notas: ¹ Consolidação das três esferas de governo; fonte: IPEA/DIPOS.

² Dados preliminares.

³ Informação referente a 1994.

⁴ Dados de orçamento.

⁵ Informação referente a 1994, dados preliminares.

⁶ Informação referente a 1991.

⁷ Informação referente a 1990.

Ainda no que diz respeito aos gastos com previdência social, é preciso enfatizar que não se tem notícia que se faça distinção, nos demais países da América Latina, entre os benefícios previdenciários pagos a servidores públicos e os pagos ao restante da população, estando as duas categorias compreendidas na área de seguridade social. Para efeito de comparação com os demais países, portanto, se inserirmos os pagamentos a inativos e pensionistas do serviço

²³ Em alguns países, não é possível separar os gastos com saúde pública dos de previdência e assistência, razão pela qual os dados foram englobados em uma única área.

público nos gastos com a previdência social, a participação relativa desta área no PIB passaria de 5,4% para 9,8%, e a soma com os gastos com saúde e seguridade social resultaria em 13,2%, o que colocaria o Brasil bem perto do nível do Panamá (13,8%), no que se refere aos gastos conjuntos com saúde e seguridade social.

4 GASTO PÚBLICO SOCIAL POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

Neste capítulo são apresentados os gastos públicos sociais distribuídos por unidade da Federação, destacando-se os níveis de governo responsáveis pela sua execução final (*responsabilidade do gasto*) e, ainda, com a indicação da esfera governamental da qual provêm os recursos para sua implementação (*origem dos recursos*).

Optou-se por apresentar, no texto do documento, apenas os demonstrativos de total geral dos gastos sociais e das áreas de atuação, sem a abertura por subgrupo (ensino fundamental, ensino médio e outros subgrupos da área de educação, por exemplo).

4.1 Gasto Social Consolidado — Total

Na tabela 8 estão demonstrados os totais de gasto social, por unidades da Federação, que podem ser lidos das duas formas propostas. Para se obter informações por *responsabilidade da execução*, basta verificar os *totais* dos governos federal, estaduais e municipais. Para chegar à *origem dos recursos*, é necessário:

- para os recursos do governo federal, adicionar à coluna do gasto direto daquela esfera os registros de transferências da União²⁴ para os governos estaduais e municipais;
- para os recursos dos governos estaduais, somar os números da coluna de gasto direto da esfera de governo com os da coluna referente às transferências de recursos dos governos estaduais para os municípios.

Chama-se atenção dos leitores para as linhas encontradas na maioria das tabelas, em cada região geoeconômica, que aparecem com a denominação da referida região, após a listagem das unidades da Federação: não se trata de somatória regional, e sim da identificação de despesas (geralmente do governo federal) que não foi possível identificar por estado, mas que possuíam destinação regional específica.

²⁴ Lembrando que essas transferências são apenas as denominadas *negociadas* ou *voluntárias*.

TABELA 8
Gasto Social Consolidado — 1995

(Em R\$ milhões correntes)

Regiões e Unidades da Federação	Gastos										Total
	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total Governos Municipais		
		Recursos Próprios	Emprest. e Transf. a Empresas Estaduais	Gasto Direto	Recursos Transfer. da União	Recursos Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Próprios Governo Municipal				
Norte	3 303,3	220,7	14,0	1 994,1	2 228,8	31,4	56,1	744,5	831,9	6 364,0	
Acre	233,7	45,8	0,0	113,8	159,5	1,4	1,3	32,1	34,8	428,0	
Rondônia	327,4	12,7	0,0	243,1	255,9	2,9	25,2	35,8	63,9	647,2	
Amazonas	622,9	22,0	14,0	551,1	587,1	5,6	27,4	263,3	296,3	1 506,3	
Roraima	120,5	22,7	0,0	109,4	132,1	0,3	0,0	22,1	22,4	275,0	
Pará	1 595,7	52,1	0,0	660,9	713,1	11,9	0,4	297,0	309,2	2 617,9	
Amapá	174,4	55,7	0,0	148,7	204,4	0,3	0,0	23,2	23,5	402,3	
Tocantins	132,9	9,4	0,0	167,1	176,5	3,5	1,8	71,0	76,3	385,7	
Região Norte	95,9	0,2	0,0	0,0	0,2	5,4	0,0	0,0	5,4	101,5	
Nordeste	15 948,4	650,3	96,0	5 307,5	6 053,8	223,6	25,1	3 309,0	3 557,7	25 560,0	
Maranhão	1 315,4	35,6	0,0	370,1	405,7	27,3	1,0	354,2	382,5	2 103,6	
Piauí	948,0	21,2	0,0	360,5	381,8	11,5	0,0	198,6	210,2	1 540,0	
Ceará	2 535,9	53,8	12,5	735,6	801,9	30,2	15,2	638,6	684,0	4 021,8	
R. G. do Norte	1 233,4	20,4	0,0	429,9	450,3	35,5	0,1	217,3	252,9	1 936,6	
Paraíba	1 602,9	41,4	0,2	399,6	441,1	5,6	0,0	246,6	252,1	2 296,2	
Pernambuco	3 113,9	67,2	11,3	962,0	1 040,6	62,6	2,6	556,2	621,4	4 775,8	
Alagoas	923,6	17,1	0,0	337,5	354,7	8,0	0,0	174,5	182,4	1 460,8	
Sergipe	588,9	18,5	0,0	376,4	394,9	4,2	0,2	113,6	118,0	1 101,8	
Bahia	3 544,8	129,1	72,0	1 335,8	1 536,8	32,4	5,9	809,4	847,7	5 929,4	
Região Nordeste	141,6	246,1	0,0	0,0	246,1	6,4	0,0	0,0	6,4	394,1	
Sudeste	34 527,2	498,3	18,7	16 369,7	16 886,7	607,6	623,4	14 506,0	15 737,1	67 150,9	
Minas Gerais	6 812,2	91,2	0,0	3 960,9	4 052,1	308,9	198,2	2 141,4	2 648,6	13 512,9	
Espírito Santo	1 092,3	10,8	0,0	609,6	620,4	13,2	2,1	457,6	472,9	2 185,6	
Rio de Janeiro	12 256,2	272,1	0,0	2 890,8	3 162,9	85,6	351,9	2 522,3	2 959,8	18 378,8	
São Paulo	14 364,2	124,3	18,7	8 908,3	9 051,3	199,9	71,2	9 384,8	9 655,9	33 071,3	
Região Sudeste	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	
Sul	10 617,5	104,8	125,5	4 761,0	4 991,3	104,3	136,9	3 311,9	3 553,1	19 162,0	
Paraná	3 191,8	27,4	7,1	1 646,4	1 680,9	27,9	77,3	1 374,5	1 479,7	6 352,4	
Santa Catarina	2 105,0	29,6	2,4	906,9	938,9	44,6	10,9	689,2	744,7	3 788,6	
R. G. do Sul	5 314,0	47,9	116,0	2 207,7	2 371,6	28,1	48,7	1 248,2	1 325,0	9 010,5	
Região Sul	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	0,0	3,7	10,5	
Centro-Oeste	5 678,1	933,6	33,5	2 551,4	3 518,4	44,1	0,9	749,2	794,1	9 990,6	
M. G. do Sul	642,5	13,7	0,0	252,5	266,2	6,6	0,7	283,6	290,9	1 199,6	
Mato Grosso	559,4	25,1	0,0	453,4	478,5	29,2	0,0	280,8	310,1	1 347,9	
Goiás	1 274,3	34,5	0,0	703,3	737,8	8,3	0,2	184,7	193,2	2 205,3	
Distrito Federal	3 198,6	860,3	33,5	1 142,2	2 036,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5 234,5	
Região C. Oeste	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	
Nacional	5 672,4	922,1	0,0	0,0	922,1	462,1	0,0	0,0	462,1	7 056,6	
Total Brasil	75 746,9	3 329,8	287,7	30 983,6	34 601,1	1 473,0	842,4	22 620,6	24 936,0	135 284,0	

Fontes: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal e do IBGE/DECNA, para os governos estaduais e municipais.

Nota: ¹ Inclui recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para saneamento e habitação.

A distribuição regional do gasto público social, quando comparada ao PIB gerado em cada unidade da Federação,²⁵ fornece informações interessantes quanto ao impacto desses gastos sobre as populações de cada estado brasileiro, conforme pode ser visto na tabela 9.

²⁵ Para a obtenção do PIB regionalizado, constante da tabela da página seguinte tomou-se como base o PIB a custo de produto (calculado pela DIPES/IPEA), por unidade da Federação, e acrescentaram-se os tributos sobre a produção e os subsídios, de conformidade com os valores divulgados pelo DECNA/IBGE.

TABELA 9
Comparação entre Gasto Público Social Consolidado e
Produto Interno Bruto — 1995

Regiões e Unidades da Federação	Total — em R\$ milhões corren- tes		População Residente (mil hab.)	Per Capita — em R\$ correntes		
	Gasto Social Consolidado	PIB		Gasto Público Social	PIB	Gasto Social/ PIB em %)
Norte	6 364,0	32 558,5	11 127,6	571,9	2 925,9	19,5
Acre	428,0	1 463,3	476,3	898,7	3 072,2	29,3
Rondônia	647,2	4 342,4	1 218,6	531,1	3 563,6	14,9
Amazonas	1 506,3	8 827,2	2 348,0	641,5	3 759,5	17,1
Roraima	275,0	763,6	243,5	1 129,2	3 135,6	36,0
Pará	2 617,9	14 855,1	5 436,7	481,5	2 732,4	17,6
Amapá	402,3	1 175,5	369,5	1 088,8	3 181,1	34,2
Tocantins	385,7	1 131,3	1 035,0	372,7	1 093,1	34,1
Região Norte	101,5					
Nordeste	25 559,9	85 277,4	44 435,9	575,2	1 919,1	30,0
Maranhão	2 103,6	6 640,0	5 172,5	406,7	1 283,7	31,7
Piauí	1 540,0	3 232,0	2 660,1	578,9	1 215,0	47,6
Ceará	4 021,8	11 742,6	6 751,2	595,7	1 739,3	34,2
R. G. do Norte	1 936,6	6 092,0	2 539,4	762,6	2 399,0	31,8
Paraíba	2 296,2	4 976,5	3 290,0	697,9	1 512,6	46,1
Pernambuco	4 775,8	15 430,4	7 351,6	649,6	2 098,9	31,0
Alagoas	1 460,8	3 931,5	2 615,2	558,6	1 503,3	37,2
Sergipe	1 101,8	5 178,2	1 606,8	685,7	3 222,6	21,3
Bahia	5 929,3	28 054,2	12 449,2	476,3	2 253,5	21,1
Região Nordeste	394,1					
Sudeste	67 151,0	370 429,2	66 458,5	1 010,4	5 573,8	18,1
Minas Gerais	13 512,9	58 339,6	16 562,6	815,9	3 522,4	23,2
Espirito Santo	2 185,6	13 096,7	2 782,1	785,6	4 707,6	16,7
Rio de Janeiro	18 378,9	68 462,0	13 313,2	1 380,5	5 142,4	26,8
São Paulo	33 071,3	230 530,9	33 800,6	978,4	6 820,3	14,3
Região Sudeste	2,2					
Sul	19 162,0	107 595,7	23 357,2	820,4	4 606,5	17,8
Paraná	6 352,4	39 577,1	8 942,6	710,3	4 425,7	16,1
Santa Catarina	3 788,6	21 063,3	4 837,5	783,2	4 354,2	18,0
R. G. do Sul	9 010,5	46 955,3	9 577,1	940,8	4 902,9	19,2
Região Sul	10,5					
Centro-Oeste	9 990,7	45 373,5	10 382,7	962,2	4 370,1	22,0
M. G. do Sul	1 199,6	8 127,0	1 910,0	628,1	4 254,9	14,8
Mato Grosso	1 347,9	7 626,0	2 209,8	610,0	3 451,0	17,7
Goiás	2 205,3	14 867,5	4 463,5	494,1	3 330,9	14,8
Distrito Federal	5 234,5	14 753,1	1 799,4	2 909,0	8 198,7	35,5
Região C.-Oeste	3,3					
Nacional	7 056,6	4 957,2				
Total Brasil	135 284,0	646 191,5	155 761,9	868,5	4 148,6	20,9

Fonte: IPEA/DIPOS.

Examinando-se os resultados da tabela 9, a região Nordeste, como um todo, surge com a maior concentração de gastos sociais totais em comparação com o PIB gerado na região (30,0%), o que sugere um esforço de políticas públicas para a diminuição das desigualdades sociais, embora esse esforço não seja distribuído linearmente nas unidades federativas que compõem a região.

Na verdade, a avaliação da política de gastos é melhor realizada quando se compara o desempenho das diferentes áreas de atuação social. A média regional é influenciada para baixo pelo desempenho de Sergipe e Bahia, enquanto Piauí e Paraíba apresentam participação do gasto social sobre o PIB acima de 45%, e Alagoas e Ceará, 37,1% e 34,2%, respectivamente.

Naqueles estados citados anteriormente pela alta participação do gasto público social sobre o PIB, Piauí e Paraíba apresentam os maiores níveis de dispêndio relativo nas áreas de Educação e Cultura²⁶ e Saúde, mas fica evidenciado que os valores totais de gastos foram fortemente influenciados pelos pagamentos de benefícios previdenciários e de benefícios a servidores. Em toda a região, essa cobertura de riscos da velhice e invalidez²⁷ é responsável por 54,3% do total dos gastos sociais.

A situação é diferente na região Norte, para a qual constata-se que os maiores gastos nas áreas de Educação e Cultura e Saúde pertencem aos antigos territórios federais, para os quais o governo da União continua a transferir maciçamente recursos a serem empregados em áreas sociais pelos níveis subnacionais de governo.

Quanto à previdência social, os números pouco significativos encontrados em Roraima e Amapá se devem à forma de registro dos pagamentos efetuados pelo INSS, que concentra no estado do Pará as despesas daquelas unidades da Federação. A comparação de desempenho das unidades federativas da região, portanto, fica prejudicada, por não retratar o efetivo gasto social total em cada uma.

A influência dos dispêndios com aposentadorias e pensões (da previdência oficial universal ou relativas a servidores públicos das três esferas governamentais) é muito grande na região Sudeste, como pode ser visto na tabela 4 do anexo, chegando ao patamar de 45,68% do total de gastos sociais, em São Paulo, e a 45,85% em Minas Gerais. Quando se examina a participação relativa no PIB da unidade federativa, o estado de Minas Gerais se destaca pelo desempenho nas áreas de Educação e Cultura e Saúde.

²⁶ O que se pretende, neste trabalho, é a medição das despesas na área de atuação, sem se chegar a considerações sobre a efetividade das ações de educação, as faixas de renda da população a que se destinaram esses gastos, e/ou a qualidade dos serviços prestados. Para uma breve comparação entre gastos em educação em relação à *população-alvo*, ver item 4.2.1, tabela 12.

²⁷ Os valores totais de gastos com previdência incluem, além de aposentadorias e pensões, os auxílios e outros benefícios previdenciários pagos pela União. A coluna de benefícios a servidores inclui todos os benefícios pagos, incluindo inativos e pensionistas.

TABELA 10
Gasto Público Social por Região e Área de Atuação — 1995

(Em porcentagem sobre PIB da unidade da Federação)

Regiões	Educação e Cultura	Saúde	Previdência Social	Benefícios a Servidores Públicos	Habitação e Urbanismo	Outros Gastos Sociais	Total
Norte	4,7	3,3	3,4	4,9	1,1	2,1	19,5
Acre	8,4	2,2	4,6	11,3	1,1	1,5	29,2
Rondônia	3,2	3,4	2,3	2,9	0,1	3,0	14,9
Amazonas	4,2	2,8	2,8	3,3	1,7	2,3	17,1
Roraima	6,2	5,7	9,1	8,1	0,2	2,4	36,0
Pará	9,1	5,9	13,9	12,7	1,6	2,9	17,6
Amapá	4,6	4,0	9,7	9,3	1,6	1,9	34,2
Tocantins	6,4	5,4	11,6	9,6	1,3	2,8	34,1
Nordeste	5,8	4,5	9,2	7,1	1,1	2,3	30,0
Maranhão	7,2	5,7	10,1	5,8	0,8	2,1	31,7
Piauí	9,1	8,4	14,5	11,1	1,1	3,4	47,6
Ceará	6,1	4,8	10,6	8,2	1,3	3,3	34,2
R.G. Norte	6,2	5,7	9,1	8,1	0,2	2,4	31,8
Paraíba	9,1	5,9	13,9	12,7	1,6	2,9	46,1
Pernambuco	4,6	4,0	9,7	9,3	1,6	1,9	31,0
Alagoas	6,4	5,4	11,6	9,6	1,3	2,8	37,2
Sergipe	4,6	2,4	5,3	5,2	0,8	3,0	21,3
Bahia	4,4	3,2	7,1	4,0	0,9	1,7	21,1
Sudeste	3,6	2,7	5,1	3,9	1,3	1,5	18,1
Minas Gerais	5,6	3,6	6,2	5,4	0,9	1,5	23,2
Esp. Santo	3,7	2,2	4,1	2,1	1,3	3,3	16,7
Rio de Janeiro	3,7	3,1	7,3	10,0	1,6	1,2	26,8
São Paulo	3,0	2,5	4,2	1,8	1,3	1,6	14,3
Sul	3,7	2,4	5,3	4,1	0,8	1,4	17,8
Paraná	3,9	2,6	4,3	3,3	0,7	1,3	16,1
Santa Catarina	4,1	1,9	5,6	4,2	1,1	1,1	18,0
Rio G.do Sul	3,4	2,6	6,0	4,9	0,8	1,6	19,2
Centro-Oeste ¹	5,2	3,2	3,6	7,9	0,7	1,6	22,0
Centro-Oeste ²	4,2	2,0	3,3	3,3	0,8	1,8	15,5
M. Grosso Sul	3,9	1,9	3,6	2,5	1,2	1,6	14,8
Mato Grosso	6,5	2,3	2,5	3,2	1,7	1,5	17,7
Goias	3,1	2,0	3,6	3,9	0,1	2,1	14,8
Dist. Federal	7,2	5,5	4,0	17,2	0,6	1,1	35,5
Nacional	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4	1,1
Total	4,3	3,4	5,4	4,7	1,1	2,0	20,9

Fonte: IPEA/DIPOS.

Notas: ¹ Incluindo o Distrito Federal.² Sem o Distrito Federal.

Na região Sul, 17,8% do PIB regional é empregado em gastos sociais (tabela 10), com uma alta concentração de dispêndios na cobertura de riscos da velhice e da invalidez, particularmente nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, onde esse tipo de despesa atinge 54,31% e 56,84% do total de gastos públicos sociais, respectivamente.

Ao examinar-se a região Centro-Oeste, é preciso isolar o desempenho do Distrito Federal que, por suas peculiaridades, entre as quais as transferências de recursos do governo da União para a área de Educação e Cultura, a concentração de pagamentos de benefícios a servidores

públicos (representando 48,49% do total de gastos sociais) e, ainda, a alta renda *per capita* de seus habitantes, distorce os valores obtidos para a região.

As distorções apontadas são bem visíveis na tabela 10, mas vale destacar a situação do Mato Grosso, com altas *performances* das áreas de Educação e Cultura e Saúde, quando se comparam os gastos nessas áreas com o PIB do estado. O estado do Mato Grosso toma a dianteira na cobertura de riscos da invalidez e da velhice (quando se excluem os dados do Distrito Federal), e os números relativos ao Distrito Federal configuram realmente um caso à parte, por diversas razões, entre as quais os pagamentos feitos a inativos e pensionistas do setor público: embora recebam nominalmente nessa unidade da Federação, não se tem estatísticas de quantos, na realidade, residem efetivamente no Distrito Federal.

4.2 Gasto Público Social por Unidade da Federação, Área de Atuação e Esfera Governamental

origem dos recursos deve-se proceder conforme as instruções para leitura das tabelas de gasto consolidado apresentadas na seção 4.1.

Nesta seção serão detalhados os gastos públicos sociais por total de cada área de atuação. Para se obterem informações por *responsabilidade da execução* e por

4.2.1 Gasto Público Consolidado em Educação e Cultura

da forma como estados e municípios financiam esses gastos.

O panorama dos gastos públicos na área de Educação e Cultura é mostrado a seguir, juntamente com uma demonstração

Seguindo-se as instruções indicadas, da leitura da tabela 11 depreende-se que a União despendeu R\$ 5 638 131 mil diretamente (*responsabilidade pela execução*), o que equivale a 20% do gasto consolidado em Educação e Cultura. Porém, do ponto de vista da *origem dos recursos*,²⁸ o mesmo governo federal empregou R\$ 6 940 237 mil na área de atuação, correspondentes a 25% do total despendido. Aos governos estaduais coube R\$ 13 718 956 mil (49%), do prisma de responsabilidade pela execução, contraposto a R\$ 13 200 278 mil quanto à origem dos recursos (47%), enquanto os governos municipais são responsáveis por 31% (ou R\$ 8 611 027 mil) da execução final, com R\$ 7 827 598 mil de recursos originados nos respectivos tesouros municipais²⁹ (28%).

²⁸ Vale lembrar que a cota-parte dos estados e Distrito Federal na arrecadação do salário-educação é considerada, de acordo com a metodologia empregada neste trabalho, como receita própria do Tesouro das unidades federativas.

²⁹ Nos recursos próprios dos governos municipais estão incluídas as transferências obrigatórias (constitucionais) da União e dos estados.

TABELA 11
Gasto Público Social em Educação e Cultura — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Regiões e Unidades da Federação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total
		Recursos Transf da União.	Recursos Tesouro Governo Estadual	Total de Governos Estaduais	Recursos Transf. da União	Recursos Transf. de Gov. Es- taduais	Recursos Te- souro Go- verno Muni- cipal	Total de Governos Municipais	
Norte	335 139	120	855 777	855 897	1 344	45 332	285 186	331 862	1 522 898
Acre	31 439	0	76 285	76 285	0	0	15 892	15 892	123 616
Rondônia	17 438	0	83 717	83 717	0	25 233	14 287	39 520	140 675
Amazonas	69 471	0	212 790	212 790	0	17 958	72 314	90 272	372 533
Roraima	14 211	0	34 323	34 323	0	0	6 685	6 685	55 219
Pará	195 911	0	280 674	280 674	0	336	109 745	110 081	586 666
Amapá	4 942	120	49 169	49 289	0	0	17 270	17 270	71 501
Tocantins	1 667	0	118 819	118 819	1 344	1 805	48 993	52 142	172 628
Região Norte	61	0	0	0	0	0	0	0	61
Nordeste	1 069 598	166 143	2 244 249	2 410 392	18 802	12 830	1 440 662	1 472 294	4 952 284
Maranhão	96 406	0	232 192	232 192	0	925	146 280	147 205	475 803
Piauí	62 010	0	158 211	158 211	0	0	75 322	75 322	295 543
Ceará	109 655	0	341 521	341 521	6 284	9 631	246 145	262 060	713 236
Rio G. do Norte	132 469	0	153 839	153 839	0	0	94 133	94 133	380 441
Paraíba	173 600	0	172 361	172 361	322	0	106 322	106 644	452 605
Pernambuco	195 138	0	301 633	301 633	0	1 503	214 506	216 009	712 780
Alagoas	80 053	0	100 569	100 569	0	0	70 799	70 799	251 421
Sergipe	45 148	0	133 436	133 436	1 040	0	58 655	59 695	238 279
Bahia	133 734	0	650 487	650 487	11 156	771	428 500	440 427	1 224 648
Região Nordeste	41 386	166 143	0	166 143	0	0	0	0	207 529
Sudeste	1 554 104	0	6 933 305	6 933 305	4 687	421 990	4 326 411	4 753 088	13 240 497
Minas Gerais	568 719	0	1 666 140	1 666 140	160	23 596	1 007 214	1 030 970	3 265 829
Espírito Santo	93 492	0	220 851	220 851	2 400	30	172 459	174 889	489 232
Rio de Janeiro	731 649	0	941 008	941 008	0	344 025	499 523	843 548	2 516 205
São Paulo	160 245	0	4 105 306	4 105 306	2 127	54 339	2 647 215	2 703 681	6 969 232
Sul	833 020	0	1 681 148	1 681 148	6 509	85 985	1 401 559	1 494 053	4 008 221
Paraná	173 570	0	735 335	735 335	6 509	55 042	575 774	637 325	1 546 230
Santa Catarina	162 589	0	384 863	384 863	0	8 536	304 609	313 145	860 597
Rio G. do Sul	496 861	0	560 950	560 950	0	22 407	521 176	543 583	1 601 394
Centro-Oeste	542 655	498 198	922 504	1 420 702	2 505	417	370 522	373 444	2 336 801
Mato G. do Sul	54 779	0	151 972	151 972	1 000	192	111 543	112 735	319 486
Mato Grosso	107 145	0	269 669	269 669	0	0	116 276	116 276	493 090
Goias	85 375	0	233 950	233 950	1 505	225	142 703	144 433	463 758
Distrito Federal	295 356	498 198	266 913	765 111	0	0	0	0	1 060 467
Nacional	1 303 614	417 512	0	417 512	186 286	0	0	186 286	1 907 413
Total Brasil	5 638 131	1 081 973	12 636 983	13 718 956	220 133	566 554	7 824 339	8 611 027	27 968 114

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; e IBGE/DECNA, para os governos de estados e municípios.

As transferências *negociadas* do governo federal para os governos estaduais representam um financiamento de 7,9% dos dispêndios daquela esfera subnacional, no total do país, distribuídas pela região Nordeste (onde atingem 6,9% dos gastos estaduais com Educação e Cultura) e na região Centro-Oeste (35,1%), na qual é contemplado apenas o Distrito Federal, que financia 65,1% dos seus gastos na área de Educação e Cultura com recursos de transferências do governo federal.

No que diz respeito aos governos municipais, dos gastos totais sob sua responsabilidade, 90,9% dos recursos provêm do Tesouro municipal, e 2,6% e 6,5% são oriundos de transferên-

cias *negociadas* dos governos federal e estaduais, respectivamente. Quando se examinam as diferentes regiões, no entanto, o panorama se modifica:

- na região Norte, há uma alentada participação de recursos de transferências dos governos estaduais para os seus respectivos municípios (13,7% no total regional), particularmente em Rondônia (63,8% dos gastos municipais financiados por esta modalidade) e no Amazonas (19,9%), que influenciam fortemente os totais regionais; enquanto no Tocantins, único estado da região para o qual foram identificadas transferências do governo federal para governos municipais, 2,6% dos gastos dos municípios são financiados por essas transferências e 3,5% por transferências provenientes do governo do estado;
- na região Nordeste, as transferências federais dão cobertura a 2,4% dos gastos municipais no Ceará, 1,7% em Sergipe e 2,5% na Bahia, enquanto as transferências de recursos de governos estaduais são significativas apenas no Ceará, ali respondendo por 3,7% do financiamento das despesas municipais com educação;
- do total da região Sudeste, 8,8% do financiamento dos gastos municipais são cobertos com recursos provenientes dos governos estaduais, resultante da atuação do governo do estado do Rio de Janeiro, que financia 40,8% dos dispêndios de seus municípios, enquanto os governos de Minas Gerais e São Paulo transferem recursos correspondentes a 2,0% aos governos municipais de seus estados, e o governo federal consta como financiador de 1,4% dos gastos dos governos locais no Espírito Santo;
- os municípios da região Sul recebem dos governos estaduais do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul 8,6%, 2,7% e 4,1%, respectivamente, dos recursos totais alocados em educação;
- na região Centro-Oeste, os governos locais de Mato Grosso financiam a totalidade dos seus gastos com recursos do Tesouro municipal, enquanto os de Mato Grosso do Sul e Goiás recebem cerca de 1% de transferências do governo da União.

A tabela 12 sugere uma forma complementar de análise dos gastos em Educação e Cultura, comparando os gastos totais (exceto as despesas com educação de crianças de zero a quatro anos e com patrimônio artístico e difusão cultural) com o que se convencionou chamar de *população-alvo*, ou seja, aquela parcela da população que se enquadra na faixa etária a ser beneficiada por programas governamentais dessa área.

TABELA 12
Gastos com Educação em Relação à População-Alvo

UF e Região	Gastos com Educação ¹ (R\$ mil correntes)	População de 05 a 29 anos (Nº habitantes)	Gastos <i>Per Capita</i> (R\$ correntes)
Norte	1 486 411	6 186 834	240,25
Acre	121 731	268 915	452,67
Rondônia	140 675	668 362	210,48
Amazonas	362 930	1 323 747	274,17
Roraima	55 219	134 466	410,65
Pará	570 128	3 012 900	189,23
Amapá	71 501	212 917	335,82
Tocantins	164 166	565 527	290,29
R. Norte	61		
Nordeste	4 785 915	23 526 258	203,43
Maranhão	467 120	2 869 854	162,77
Piauí	292 615	1 437 761	203,52
Ceará	709 351	3 475 360	204,11
R. G. Norte	365 302	1 307 232	279,45
Paraíba	444 995	1 693 301	262,80
Pernambuco	678 904	3 799 414	178,69
Alagoas	249 756	1 410 315	177,09
Sergipe	221 191	861 983	256,61
Bahia	1 149 152	6 671 038	172,26
R. Nordeste	207 529		
Sudeste	11 917 995	31 483 564	378,55
Minas Gerais	3 177 509	8 122 795	391,18
Espírito Santo	467 778	1 400 429	334,02
Rio de Janeiro	2 380 607	5 902 642	403,31
São Paulo	5 892 101	16 057 698	366,93
Sul	3 844 348	10 978 152	350,18
Paraná	1 480 010	4 367 756	338,85
Santa Catarina	828 484	2 340 675	353,95
Rio Grande do Sul	1 535 854	4 269 721	359,71
Centro-Oeste ²	2 252 246	5 384 704	418,27
Centro-Oeste ³	1 214 708	4 429 528	274,23
Mato Grosso do Sul	313 444	965 999	324,48
Mato Grosso	482 993	1 174 939	411,08
Goiás	418 271	2 288 590	182,76
Distrito Federal	1 037 538	955 176	1 086,23
Nacional	1 831 518		
Total Brasil	26 118 433	77 559 512	336,75

Fonte: IPEA/DIPOS.

Notas: ¹ Exceto gastos com educação de crianças de zero a quatro anos e com cultura.

² Incluindo Distrito Federal.

³ Excluindo Distrito Federal.

Os gastos *per capita* resultantes são surpreendentes na região Norte, corroborando os números demonstrados na tabela 10, com os antigos territórios federais (Acre, Roraima e Amapá) num nível de gastos superior ao da maioria das demais unidades da Federação.

Já na região Nordeste, o aparente esforço das três esferas do governo no Maranhão (ver tabela 10), com 7,2% do seu PIB estadual empregado na área de Educação e Cultura, é diluído, em parte, pela expressiva massa de população enquadrada na faixa etária que constitui o ob-

jetivo das ações da área de atuação,³⁰ o mesmo acontecendo, em menor escala, com o Piauí e o Ceará. É bem provável que outras variáveis estejam influenciando o montante dos gastos *per capita* com educação na região,³¹ mas foge ao escopo deste trabalho aprofundar-se nesta vertente de análise.

As unidades federativas da região Sudeste que, no conjunto da região (tabela 10), têm um desempenho abaixo daquele do país (3,6% do PIB regional, contra 4,3% do total do Brasil), na verdade apresentam gastos *per capita* bem superiores à média nacional, em virtude da menor concentração de população na faixa etária alvo. O estado de Minas Gerais se sobressai, tanto do ponto de vista da participação dos gastos com educação no PIB estadual (5,6%) quanto nos gastos *per capita*, mesmo tendo uma das mais altas incidências, na região, de habitantes na faixa etária de 5 a 29 anos de idade (49,04%).

Na região Sul, o Rio Grande do Sul, que, pela tabela 10, apresentaria um desempenho inferior à média regional e nacional, devido a uma baixa taxa de comprometimento do PIB, desponta como o maior gasto *per capita* com educação, por ter a segunda menor incidência de população na faixa etária alvo (44,58%) do país, superior apenas à encontrada no Rio de Janeiro (44,34%).

Finalmente, na região Centro-Oeste, quando se isola o desempenho do Distrito Federal, por ser completamente atípico,³² destaca-se a posição do Mato Grosso, cujos gastos se situam muito acima da média nacional.

4.2.2 Gasto Público Consolidado em Saúde

A tabela 13 demonstra a forte concentração dos gastos em Saúde no governo federal (58,0% da responsabilidade pela execução e 63% da origem dos recursos), enquanto os governos estaduais são responsáveis por 21,5% (com 20% de participação na origem) e os governos municipais, por 20,5% (contra 16% de recursos originados na própria esfera de governo).

A análise regional da composição do financiamento dos gastos em Saúde comprova que, na região Norte, 9,4% dos dispêndios de governos estaduais com saúde são feitos com recursos transferidos da União; no Amazonas e em Roraima essa participação do financiamento do governo federal se limita a 3,2% e 1,7%, respectivamente, e atinge 25,4% no estado do Tocantins. No âmbito dos governos municipais, no entanto, há uma completa ausência de registros de despesas em Saúde em Rondônia, uma transferência de recursos federais que financia

³⁰ Para os dados de população total, por unidade da Federação, e as respectivas faixas etárias escolhidas como *população-alvo* das áreas de educação e de cobertura de riscos da invalidez e da velhice, ver tabela 3 do anexo deste texto.

³¹ Dentre essas variáveis, não se descarta a possibilidade da influência da baixa remuneração dos docentes no total dos gastos em educação, principalmente no que se refere aos do ensino fundamental.

³² Inclusive por que conta com financiamento de recursos oriundos do governo federal (cerca de 65%) para as ações estaduais nessa área.

2,8% no Amapá, e nenhuma transferência de governos estaduais para os seus respectivos municípios.

Os valores totais de transferências do governo federal para a esfera estadual (12,1%), na região Nordeste, foram influenciados pelos recursos transferidos ao estado do Maranhão e pelos programas identificados regionalmente, sem especificação da unidade federativa a que se destinaram. Quanto aos governos locais, é alta a participação relativa dos recursos provenientes da União, devido às transferências para os municípios dos estados do Rio Grande do Norte (31,8% dos gastos sob responsabilidade dos governos locais), Pernambuco (59,7%) e Alagoas (42,4%), Maranhão (9,0%) e Sergipe (6,2%), sem qualquer transferência dos governos estaduais, exceto na Bahia, onde a esfera estadual financia 4,4% dos gastos totais de seus municípios na área de Saúde.

Na região Sudeste, chama atenção a situação do estado do Rio de Janeiro, em que a participação do governo estadual na responsabilidade dos dispêndios totais em Saúde é de apenas 1,1% (contra 77,6% da esfera federal e 21,3% de governos municipais) e, mesmo assim, com 45,9% desses gastos feitos com transferências da União, sem que haja registro de transferências estaduais para os governos locais. No tocante aos governos municipais, destaca-se a atuação do estado de Minas Gerais, que financia 26,1% dos dispêndios de seus municípios. Aliás, os governos locais daquele estado são os que despendem a menor proporção de seus recursos (32,9%) em Saúde, pois também recebem 41,0% em transferências da União.

Nas unidades federativas da região Sul, no financiamento dos gastos dos governos estaduais em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, a participação da União é, respectivamente, de 7,4% e 10,4% (participação nula no Paraná). Quanto ao financiamento das despesas dos governos locais, é preciso destacar Santa Catarina, onde 39,0% dos recursos despendidos são provenientes do governo federal.

TABELA 13
Gasto Público Social em Saúde — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Regiões e Unidades da Federação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total
		Recursos Transf. da União	Recursos Tesouro do Governo Estadual	Total de Governos Estaduais	Recursos Transf. da União	Recursos Transf. de Gov. Estaduais	Recursos Tesouro do Governo Municipal	Total de Governos Municipais	
Norte	638 877	34 474	330 829	365 303	5 488	0	52 554	58 042	1 062 222
Acre	23 292	1 568	7 973	9 541	0	0	63	63	32 896
Rondônia	95 945	7 312	43 296	50 608	0	0	0	0	146 553
Amazonas	122 836	3 168	97 189	100 357	30	0	23 288	23 318	246 511
Roraima	46 468	332	19 690	20 022	0	0	1 001	1 001	67 491
Pará	221 317	12 747	103 703	116 450	0	0	23 681	23 681	361 448
Amapá	50 498	6 520	51 308	57 828	35	0	1 237	1 272	109 598
Tocantins	41 159	2 615	7 669	10 284	7	0	3 284	3 291	54 734
Região Norte	37 362	213	0	213	5 416	0	0	5 416	42 991
Nordeste	2 287 527	105 793	770 865	876 658	103 245	5 115	544 829	653 189	3 817 374
Maranhão	252 028	922	2 163	3 085	11 014	118	111 688	122 820	377 933
Piauí	147 858	3 708	54 999	58 707	469	0	64 034	64 503	271 068
Ceará	373 084	1 547	47 148	48 695	5 615	0	135 424	141 039	562 818
Rio G. do Norte	134 273	779	125 575	126 354	27 282	0	58 593	85 875	346 502
Paraíba	235 943	2 830	31 972	34 802	153	0	23 917	24 070	294 815
Pernambuco	391 653	4 221	136 219	140 440	48 562	0	32 849	81 411	613 504
Alagoas	133 495	340	72 725	73 065	3 139	0	4 256	7 395	213 955
Sergipe	74 472	3 090	40 249	43 339	435	0	6 586	7 021	124 831
Bahia	503 462	8 414	259 814	268 228	175	4 997	107 483	112 655	884 345
Região Nordeste	41 261	79 942	0	79 943	6 400	0	0	6 400	127 604
Sudeste	4 750 977	24 949	2 403 889	2 428 838	461 310	185 762	2 347 515	2 994 587	10 174 402
Minas Gerais	811 067	8 036	613 956	621 992	268 379	171 236	215 311	654 926	2 087 985
Espírito Santo	156 046	2 086	86 493	88 579	877	2 006	39 669	42 552	287 177
Rio de Janeiro	1 629 070	10 786	12 726	23 512	68 386	0	377 157	445 543	2 098 125
São Paulo	2 154 794	4 041	1 690 714	1 694 755	123 668	12 520	1 715 378	1 851 566	5 701 115
Sul	1 752 456	10 993	232 216	243 209	45 436	17 396	564 660	627 492	2 623 157
Paraná	637 603	0	120 481	120 481	657	4 048	249 489	254 194	1 012 278
Santa Catarina	257 015	4 470	55 572	60 042	35 826	1 228	54 795	91 849	408 906
Rio Grande do Sul	857 838	6 523	56 163	62 686	8 953	12 120	260 376	281 449	1 201 973
Centro-Oeste	789 622	26 889	545 590	572 479	22 136	110	49 819	72 065	1 434 166
Mato Grosso do Sul	121 932	2 318	11 728	14 046	599	110	18 529	19 238	155 216
Mato Grosso	114 751	5 354	6 120	11 474	20 975	0	28 409	49 384	175 609
Goiás	271 689	2 507	18 768	21 275	563	0	2 880	3 443	296 407
Distrito Federal	281 251	16 710	508 974	525 684	0	0	0	0	806 935
Nacional	2 379 858	203 825	0	203 825	42 520	0	0	42 520	2 626 203
Total Brasil	12 599 317	406 923	4 283 388	4 690 311	680 135	208 383	3 559 377	4 447 895	21 737 522

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; e IBGE/DECNA, para os governos de estados e municípios.

Na região Centro-Oeste, os governos estaduais financiam os gastos em Saúde sob sua responsabilidade final da execução com participação de recursos da União de 16,5% no Mato Grosso do Sul, 46,7% no Mato Grosso, 11,8% em Goiás e 3,2% no Distrito Federal. No conjunto de governos municipais da região, a participação relativa de transferências do governo federal nas despesas em Saúde chega a 42,5% em Mato Grosso, 16,3% em Goiás e 3,1% em Mato Grosso do Sul.

Existe, hoje, uma discussão sobre a possibilidade de vinculação de percentual de recursos dos governos estaduais e municipais para dispêndios na área de Saúde, com projetos sobre o assunto tramitando no Congresso Nacional. Na tabela 14, comparam-se a receita orçamentária disponível de governos estaduais e municipais e os gastos com saúde sob a *responsabilidade* dessa esfera de governo.

TABELA 14
Participação dos Gastos com Saúde na Receita
Orçamentária Disponível de Estados e Municípios — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Região e UF	Governos Estaduais			Governos Municipais		
	Recursos	Responsab.	Partic.	Recursos	Responsab.	Partic.
	Orçament.	Gastos c/	Percent.	Orçament.	Gastos c/	Percent.
	Disponíveis	Saúde	b/a	Disponíveis	Saúde	b/a
(a)	(b)		(a)	(b)		
Norte	4 592 993	365 303	8,0	1 775 749	58 042	3,3
Acre	331 435	9 541	2,9	86 546	63	0,1
Rondônia	418 292	50 608	12,1	198 766	0	0,0
Amazonas	1 289 424	100 357	7,8	632 925	23 318	3,7
Roraima	239 809	20 022	8,3	52 017	1 001	1,9
Pará	1 289 190	116 450	9,0	548 689	23 681	4,3
Amapá	543 641	57 828	10,6	63 122	1 272	2,0
Tocantins	481 202	10 284	2,1	193 684	3 291	1,7
Região Norte		213	0,0		5 416	0,3
Nordeste	9 307 414	876 658	9,4	6 504 763	653 189	10,0
Maranhão	880 882	3 085	0,4	549 330	122 820	22,4
Piauí	640 887	58 707	9,2	366 726	64 503	17,6
Ceará	1 355 835	48 695	3,6	1 096 840	141 039	12,9
R. G. do Norte	598 274	126 354	21,1	463 745	85 875	18,5
Paraíba	612 887	34 802	5,7	441 096	24 070	5,5
Pernambuco	1 585 529	140 440	8,9	1 231 898	81 411	6,6
Alagoas	621 398	73 065	11,8	384 226	7 395	1,9
Sergipe	676 159	43 339	6,4	265 905	7 021	2,6
Bahia	2 335 563	268 228	11,5	1 704 997	112 655	6,6
Região Nordeste		79 943	0,9		6 400	0,1
Sudeste	28 751 908	2 428 838	8,4	22 859 550	2 994 587	13,1
Minas Gerais	5 384 827	621 992	11,6	4 212 964	654 926	15,5
Espírito Santo	1 371 362	88 579	6,5	558 047	42 552	7,6
Rio de Janeiro	4 549 913	23 512	0,5	4 631 234	445 543	9,6
São Paulo	17 445 806	1 694 755	9,7	13 457 305	1 851 566	13,8
Sul	7 345 264	243 209	3,3	5 945 322	627 492	10,6
Paraná	2 270 451	120 481	5,3	2 315 567	254 194	11,0
Santa Catarina	1 662 690	60 042	3,6	1 258 634	91 849	7,3
Rio Grande do Sul	3 412 123	62 686	1,8	2 371 121	281 449	11,9
Centro-Oeste	4 544 983	572 479	12,6	1 831 819	72 065	3,9
M. Grosso do Sul	516 129	14 046	2,7	443 038	19 238	4,3
Mato Grosso	870 205	11 474	1,3	543 656	49 384	9,1
Goiás	1 153 995	21 275	1,8	845 125	3 443	0,4
Distrito Federal	2 004 654	525 684	26,2			
Nacional		203 825			42 520	
Total Brasil	54 542 562	4 690 312	8,6	38 917 203	4 447 895	11,4

Fonte: IBGE/DECNA, para a receita; e IPEA/DIPOS, para os gastos sociais em Saúde, com base em informações fornecidas pelo IBGE/DECNA.

Para a correta interpretação dos resultados encontrados na tabela, é necessário definir o conceito de *receita orçamentária disponível*:

- para os governos estaduais: total de recursos orçamentários,³³ deduzidas as transferências obrigatórias de tributos aos respectivos municípios, pagamentos de juros e amortização da dívida, e transferências intragovernamentais;
- para os governos municipais: total de recursos orçamentários,³⁴ deduzidos os pagamentos de juros e amortização da dívida e as transferências intragovernamentais.

4.2.3 Gasto Social Consolidado em Alimentação e Nutrição

Os dispêndios em Alimentação e Nutrição incluem programas governamentais de alimentação escolar (merenda escolar) e de combate a carências nutricionais, além de ações emergenciais relativas à distribuição de cestas de alimentos à população carente.

Essa é uma área de atuação com predominância absoluta de financiamento do governo federal (R\$ 788 621 mil, ou 95,99%), e recursos marginais oriundos dos níveis subnacionais de governo, e na qual se começou a implantar, com sucesso, uma política de descentralização dos gastos, principalmente no que tange ao programa de alimentação escolar, cujo montante total atinge R\$ 668 446 mil no ano, com apenas R\$ 1 355 mil de gastos diretos da União e sem qualquer participação registrada de financiamento das ações de alimentação escolar por parte dos governos estaduais ou municipais.

No subgrupo que engloba as ações de assistência alimentar e nutricional e de combate a carências alimentares, com dispêndios totais de R\$ 142 620 mil, o governo federal participa com 91,64% dos recursos empregados, ou R\$ 130 704 mil, com somente R\$ 2 097 mil de gastos diretos. Apenas no Acre há registro de R\$ 7 451 mil de dispêndios de governos estaduais no subgrupo (sendo R\$ 90 mil transferido pelo estado aos governos municipais), enquanto os governos municipais empregaram R\$ 4 465 mil de seus recursos nas ações de assistência alimentar. Desse último montante, os governos locais da região Sudeste arcaram com R\$ 1 839 mil (R\$ 1 011 mil em Minas Gerais e R\$ 828 mil em São Paulo) e os do Rio Grande do Sul financiaram R\$ 2 350 mil.

Já no subgrupo que congrega ações de distribuição emergencial de alimentos, com despesa total de R\$ 10 481 mil, o governo federal financiou 24,36% dos recursos empregados, cabendo aos governos locais a maior parte do percentual restante, com destaque para os do estado do Rio de Janeiro, com dispêndios de R\$ 7 106 mil.

³³ Inclui as receitas próprias, tais como as tributárias e as operações de crédito, as participações em receitas da União e as transferências negociadas recebidas de outras esferas governamentais.

³⁴ Inclui todos os itens descritos na nota 33, acrescidos da participação constitucional em receita dos estados.

TABELA 15
Gasto Público Social em Alimentação e Nutrição — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Regiões e Unidades da Federação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais			Total de Governos Municipais	Total
		Recursos Transfer. da União	Recursos Tesouro Governo Estadual	Total de Governos Estaduais	Recursos Transfer. da União	Recursos Transfer. de Gov. Estaduais	Recursos Tesouro Governo Municipal		
Norte	0	40 333	7 361	47 694	18 242	90	103	18 435	66 129
Acre	0	905	7 361	8 266	1 402	90	0	1 492	9 757
Rondônia	0	4 108	0	4 108	2 935	0	0	2 935	7 042
Amazonas	0	8 776	0	8 776	3 517	0	0	3 517	12 293
Roraima	0	727	0	727	65	0	0	65	792
Pará	0	19 801	0	19 801	8 285	0	103	8 388	28 189
Amapá	0	973	0	973	186	0	0	186	1 159
Tocantins	0	5 044	0	5 044	1 853	0	0	1 853	6 897
Nordeste	0	118 999	807	119 806	101 473	0	7 485	108 958	228 763
Maranhão	0	13 797	807	14 604	16 280	0	3 581	19 861	34 465
Piauí	0	5 128	0	5 128	11 060	0	0	11 060	16 188
Ceará	0	7 748	0	7 748	18 329	0	0	18 329	26 076
R. G. do Norte	0	5 701	0	5 701	8 172	0	0	8 172	13 874
Paraíba	0	10 116	0	10 116	5 107	0	0	5 107	15 223
Pernambuco	0	21 002	0	21 002	13 994	0	656	14 650	35 652
Alagoas	0	4 150	0	4 150	4 771	0	3 069	7 840	11 989
Sergipe	0	5 921	0	5 921	2 700	0	0	2 700	8 621
Bahia	0	45 436	0	45 436	21 060	0	179	21 239	66 675
Sudeste	0	72 744	0	72 744	141 443	0	11 034	152 477	225 221
Minas Gerais	0	41 805	0	41 805	40 212	0	2 587	42 799	84 604
Espírito Santo	0	2 924	0	2 924	9 956	0	510	10 466	13 390
Rio de Janeiro	0	11 542	0	11 542	17 208	0	7 106	24 314	35 856
São Paulo	0	16 473	0	16 473	74 067	0	831	74 898	91 371
Sul	0	32 829	0	32 829	47 361	0	6 046	53 407	86 236
Paraná	0	15 839	0	15 839	20 202	0	0	20 202	36 041
Santa Catarina	0	9 490	0	9 490	8 759	0	1 085	9 844	19 334
R. G. do Sul	0	7 500	0	7 500	18 399	0	4 961	23 360	30 861
Centro-Oeste	0	31 699	0	31 699	15 613	0	0	15 613	47 313
M. G. do Sul	0	5 597	0	5 597	4 776	0	0	4 776	10 373
Mato Grosso	0	3 045	0	3 045	4 924	0	0	4 924	7 969
Goiás	0	15 400	0	15 400	5 914	0	0	5 914	21 313
Distrito Federal	0	7 657	0	7 657	0	0	0	0	7 657
Nacional	6 006	35 228	0	35 228	126 652	0	0	126 652	167 886
Total Brasil	6 006	331 832	8 168	340 000	450 784	90	24 668	475 542	821 547

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; e IBGE/DECNA, para os governos de estados e municípios.

4.2.4 Gasto Social Consolidado em Saneamento

Essa é uma área de atuação sobre a qual o governo federal tinha uma ativa participação na origem dos recursos até o início da década de 90, com a maior massa proveniente do FGTS, o que se somava a seus próprios dispêndios orçamentários (empregados tanto em gastos diretos

quanto em transferências negociadas a estados e municípios). Particularmente a partir de 1993, os financiamentos provenientes do FGTS se restringiram à manutenção dos cronogramas de desembolso de contratações anteriormente feitas, e o resultado é que, em 1995, a participação do financiamento da União no total das ações de saneamento levadas a cabo pelas três esferas de governo se situou em 24%, com 12% de gastos diretos, 11% de recursos do FGTS e 0,8% de transferências a governos municipais. A análise da distribuição regional desses recursos mostra uma concentração dos recursos do FGTS na região Sudeste, e dos gastos diretos da União nas regiões Norte e Nordeste.

Pelo exame da tabela 16, a seguir, nota-se uma nítida *municipalização* das ações nessa área, com os governos locais assumindo 57,7% da responsabilidade pela execução dos programas, financiando 96,4% dos gastos com recursos de seus respectivos tesouros.

Os governos estaduais, por sua vez, originaram 32% dos recursos e foram responsáveis diretamente pela execução de 30% dos dispêndios na área.

TABELA 16
Gasto Público Social em Saneamento — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Regiões e Unidades da Federação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Total de Governos Estaduais	Governos Municipais				Total
		Recursos Transfer. da União ¹	Recursos Próprios	Emprést. e Transf. a Empresas Estaduais		Gasto Direto	Recursos Transfer. da União	Recursos Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Próprios Governo Municipal	
Norte	26 712	18 341	0	25 011	43 352	258	9 209	29 085	38 552	108 616
Acre	267	0	0	0	0	0	0	832	832	1 099
Rondônia	1 426	0	0	0	0	0	0	0	0	1 426
Amazonas	1 133	1 106	0	11 987	13 093	0	9 209	0	9 209	23 435
Roraima	62	0	0	0	0	258	0	0	258	321
Pará	1 509	15 982	0	13 024	29 006	0	0	28 253	28 253	58 768
Amapá	63	0	0	0	0	0	0	0	0	63
Tocantins	5 173	1 253	0	0	1 253	0	0	0	0	6 426
Região Norte	17 079	0	0	0	0	0	0	0	0	17 079
Nordeste	71 979	20 106	76 018	78 539	174 663	0	5 577	97 686	103 263	349 905
Maranhão	3 169	0	0	1 956	1 956	0	0	22 195	22 195	27 320
Piauí	2 267	0	0	0	0	0	0	2 541	2 541	4 808
Ceará	2 920	1 374	11 420	54 168	66 962	0	5 577	26 246	31 823	101 705

(continua)

(continuação)

Regiões e Unidades da Federação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Total de Governos Estaduais	Governos Municipais				Total
		Recursos Transfer. da União ¹	Recursos Próprios			Recursos Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Próprios Governo Municipal	Total de Governos Municipais		
			Emprést. e e Transf. a Empresas Estaduais	Gasto Direto						
R. G. do Norte	5 081	0	0	0	0	0	0	0	0	5 081
Paraíba	1 746	4 544	0	458	5 002	0	0	9 158	9 158	15 906
Pernambuco	2 666	8 146	0	0	8 146	0	0	1 521	1 521	12 333
Alagoas	1 251	0	19	8 000	8 019	0	0	1 935	1 935	11 205
Sergipe	2 226	203	0	10 497	10 700	0	0	0	0	12 926
Bahia	2 840	5 839	64 579	3 460	73 878	0	0	34 090	34 090	110 808
Região Nordeste	47 813	0	0	0	0	0	0	0	0	47 813
Sudeste	12 830	71 704	18 220	34 107	124 031	100	324	574 396	574 820	711 681
Minas Gerais	7 273	8 400	0	2 426	10 826	100	0	101 215	101 315	119 414
Espírito Santo	1 910	0	0	909	909	0	0	9 426	9 426	12 245
Rio de Janeiro	1 173	35 084	0	27 887	62 971	0	0	80 016	80 016	144 160
São Paulo	279	28 220	18 220	2 885	49 325	0	324	383 739	384 063	433 667
Região Sudeste	2 196	0	0	0	0	0	0	0	0	2 196
Sul	10 987	15 172	22 790	6 551	44 513	4 483	7 097	63 211	74 791	130 291
Paraná	2 328	4 458	7 100	5 601	17 159	0	2 017	21 864	23 881	43 368
Santa Catarina	1 890	5 671	0	1	5 672	0	31	5 540	5 571	13 133
R. G. do Sul	6	5 043	15 690	949	21 682	749	5 049	35 807	41 605	63 294
Região Sul	6 762	0	0	0	0	3 734	0	0	3 734	10 496
Centro-Oeste	7 755	25 000	0	90	25 090	277	0	0	277	33 122
M. G. do Sul	2 024	5 753	0	0	5 753	0	0	0	0	7 777
Mato Grosso	1 557	0	0	0	0	0	0	0	0	1 557
Goiás	851	14 731	0	0	14 731	277	0	0	277	15 859
Distrito Federal	54	4 516	0	90	4 606	0	0	0	0	4 660
Região C. Oeste	3 269	0	0	0	0	0	0	0	0	3 269
Nacional	39 483	0	0	0	0	1 090	0	0	1 090	40 573
Total Brasil	169 746	150 323	117 028	144 298	411 649	6 209	22 207	764 378	792 794	1 374 189

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; IBGE/DECNA, para os governos de estados e municípios.

Nota: ¹ Inclui recursos do FGTS.

4.2.5 Gasto Social Consolidado em Assistência Social

A distribuição de ações de assistência social entre os três níveis de governo fica bem patente no demonstrativo da tabela

seguinte: a União é responsável por 30% da execução direta, com os estados assumindo 40% e os municípios, 30%.

A composição da origem dos recursos não difere fundamentalmente da distribuição da responsabilidade pelo gasto, com o governo federal financiando 34% do total dos dispêndios da área, os estados cobrindo 40% e os governos locais, 25%.

TABELA 17
Gasto Público Social em Assistência Social — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Regiões e Unidades da Federação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais			Total	
		Recursos Transf. Da União	Recursos Tesouro Governo Estadual	Total de Governos Estaduais	Recursos Transf. da União	Transf. De Govern. Estaduais	Recursos Tesouro Governo Municipal		Total de Governos Municipais
Norte	26 811	0	135 497	135 497	0	217	41 270	41 487	203 795
Acre	1 551	0	1 371	1 371	0	0	810	810	3 732
Rondônia	6 890	0	18 234	18 234	0	0	8 604	8 604	33 728
Amazonas	5 151	0	32 231	32 231	0	200	14 307	14 507	51 889
Roraima	49	0	816	816	0	0	1 191	1 191	2 056
Pará	9 946	0	49 154	49 154	0	17	13 593	13 610	72 710
Amapá	1 397	0	19 478	19 478	0	0	0	0	20 875
Tocantins	1 798	0	14 213	14 213	0	0	2 765	2 765	18 776
Região Norte	30	0	0	0	0	0	0	0	30
Nordeste	214 476	0	304 947	304 947	0	1 021	125 320	126 341	645 764
Maranhão	15 495	0	10 271	10 271	0	0	354	354	26 120
Piauí	13 571	0	25 765	25 765	0	42	7 143	7 185	46 521
Ceará	47 175	0	51 016	51 016	0	4	21 453	21 457	119 648
Rio G. do Norte	21 748	0	48 071	48 071	0	121	7 802	7 923	77 742
Paraíba	28 161	0	14 531	14 531	0	0	1 874	1 874	44 566
Pernambuco	29 337	0	39 732	39 732	0	839	33 616	34 455	103 524
Alagoas	14 698	0	5 032	5 032	0	0	14 433	14 433	34 163
Sergipe	7 187	0	85 354	85 354	0	0	3 231	3 231	95 772
Bahia	37 104	0	25 175	25 175	0	15	35 414	35 429	97 708
Região Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sudeste	134 754	0	205 658	205 658	0	9 337	426 985	436 322	776 734
Minas Gerais	46 923	0	57 555	57 555	0	5 558	57 610	63 168	167 646
Espírito Santo	10 839	0	186	186	0	0	31 976	31 976	43 001
Rio de Janeiro	30 686	0	44 531	44 531	0	0	50 172	50 172	125 389
São Paulo	46 307	0	103 386	103 386	0	3 779	287 227	291 006	440 699
Sul	63 358	0	268 572	268 572	0	8 518	128 984	137 502	469 432
Paraná	29 569	0	19 507	19 507	0	2 086	74 772	76 858	125 934
Santa Catarina	10 639	0	11 366	11 366	0	482	15 887	16 369	38 374
Rio G. do Sul	23 149	0	237 699	237 699	0	5 950	38 325	44 275	305 123
Centro-Oeste	28 752	607	206 815	207 422	0	380	24 426	24 806	260 980
Mato G. do Sul	9 179	0	10 228	10 228	0	380	19 217	19 597	39 004
Mato Grosso	3 198	0	47 836	47 836	0	0	3 308	3 308	54 342
Goiás	15 653	0	105 302	105 302	0	0	1 901	1 901	122 856
Distrito Federal	722	607	43 449	44 056	0	0	0	0	44 778
Nacional	381 296	24 202	0	24 202	99 350	0	0	99 350	504 848
Total Brasil	849 447	24 810	1 121 489	1 146 298	99 350	19 473	746 985	865 808	2 861 553

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; e IBGE/DECNA, para os governos de estados e municípios.

Um exame dos subgrupos que compõem a área de atuação social, no entanto, oferece uma melhor aproximação da forma de ação dos diferentes níveis governamentais (ver tabela 18).

TABELA 18
Gasto Social Consolidado em Assistência Social — 1995
(Principais Subgrupos da Área de Atuação)

(Em R\$ mil correntes)

Subgrupos da Área de Atuação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total
		Recursos Transf. União	Recursos Tesouro Governo Estadual	Total Govern. Estaduais	Recursos Transf. União	Transf. Govern. Estaduais	Recursos Tesouro Governo Municipal	Total Govern. Municipais	
Assist. Criança e Adolescente	84 756	20 506	133 494	154 000	90 980	735	101 062	192 777	431 533
Assistência à Velhice	15 304	798	7 693	8 491	6 460	0	5 791	12 251	36 046
Abono do PIS e do PASEP	468 038	0	6 644	6 644	0	200	19 816	20 016	494 698
Outros Programas Assist. Social	100 073	3 506	410 563	414 068	1 909	12 453	415 608	429 970	944 111
Manut. Ativ. Administrativas	181 277	0	563 095	563 095	0	6 085	204 708	210 793	955 165
Total	849 447	24 810	1 121 489	1 146 298	99 350	19 473	746 985	865 808	2 861 553

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; e IBGE/DECNA para os governos de estados e municípios.

O subgrupo *Manutenção de Atividades Administrativas* chama atenção pelo volume relativo dos dispêndios, principalmente nos estados e municípios, mas não significa, necessariamente, que governos estaduais e municipais estejam gastando mais em atividades-meio que no objetivo final da área de atuação. É bem possível que, a exemplo do que vem acontecendo nos registros do processo orçamentário federal, aqueles níveis de governo estejam adotando inscrever em subprogramas de administração de pessoal, por exemplo, os pagamentos de seus funcionários alocados em áreas-fim, o que poderia estar causando essa distorção.

A tabela 18 demonstra, por outro lado, que a extinção de órgãos do governo federal dedicados à área *Assistência à Criança e ao Adolescente* (LBA e FUNABEM) provocou descentralização das ações, levando a participação da União nos gastos totais desse subgrupo da área de atuação a situar-se em 19,6% da responsabilidade pela execução direta das despesas, embora 45% dos recursos totais tenham origem naquela esfera governamental. Governos estaduais e municipais são responsáveis por 35,7% e 44,7% das despesas do subgrupo, respectivamente, sendo que, nos governos locais, quase a metade dos recursos empregados é originária da União.

4.2.6 Gasto Social Consolidado em Habitação e Urbanismo

Essa área de atuação social abrange projetos e atividades de construção de moradias urbanas e rurais, de planejamento urbano, de serviços de utilidade pública (limpeza pública, serviços funerários, iluminação pública, parques e jardins), e os gastos totais da área, como vistos na tabela 19, podem não dar uma noção exata da atuação das diferentes esferas governamentais.

TABELA 19
Gasto Público Social em Habitação e Urbanismo — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Regiões e Unidades da Federação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total
		Recursos Transf. da União ¹	Recursos Tesouro Governo Estadual	Total Governos Estaduais	Recursos Transf. da União	Transf. de Governos Estaduais	Recursos Tesouro Governo Municipal	Total Governos Municipais	
Norte	0	13 905	97 544	111 449	0	0	257 964	257 964	369 413
Acre	0	0	4 021	4 021	0	0	12 657	12 657	16 678
Rondônia	0	1 323	0	1 323	0	0	4 342	4 342	5 665
Amazonas	0	8 878	15 328	24 206	0	0	122 419	122 419	146 625
Roraima	0	126	48 625	48 751	0	0	13 195	13 195	61 946
Pará	0	3 490	1 620	5 110	0	0	84 651	84 651	89 761
Amapá	0	88	17 446	17 534	0	0	4 738	4 738	22 272
Tocantins	0	0	10 504	10 504	0	0	15 962	15 962	26 466
Nordeste	0	75 742	63 554	139 296	0	202	774 659	774 861	914 157
Maranhão	0	290	7 057	7 347	0	0	46 828	46 828	54 175
Piauí	0	887	0	887	0	0	35 422	35 422	36 309
Ceará	0	3 967	13 141	17 108	0	1	139 103	139 104	156 212
Rio G. do Norte	0	815	12	827	0	0	13 130	13 130	13 957
Paraíba	0	5 906	164	6 070	0	0	73 948	73 948	80 018
Pernambuco	0	16 348	12 417	28 765	0	0	212 868	212 868	241 633
Alagoas	0	1 931	0	1 931	0	0	48 681	48 681	50 612
Sergipe	0	0	13 914	13 914	0	201	25 131	25 332	39 246
Bahia	0	45 598	16 849	62 447	0	0	179 548	179 548	241 995
Sudeste	0	150 573	582 280	732 853	0	500	3 954 845	3 955 345	4 688 198
Minas Gerais	0	19 742	10 327	30 069	0	500	518 363	518 863	548 932
Espírito Santo	0	5 743	614	6 357	0	0	166 143	166 143	172 500
Rio de Janeiro	0	49 547	61 705	111 252	0	0	951 935	951 935	1 063 187
São Paulo	0	75 541	509 634	585 175	0	0	2 318 404	2 318 404	2 903 579
Sul	10 808	19 039	147 276	166 315	0	4 639	703 285	707 924	885 047
Paraná	0	6 726	32 937	39 663	0	2 170	253 627	255 797	295 460
Santa Catarina	0	9 933	14 009	23 942	0	655	212 025	212 680	236 622
Rio G. do Sul	10 808	2 380	100 330	102 710	0	1 814	237 633	239 447	352 965
Centro-Oeste	0	8 204	95 733	103 937	0	0	221 796	221 796	325 733
Mato G. do Sul	0	0	540	540	0	0	100 047	100 047	100 587
Mato Grosso	0	2 677	14 593	17 270	0	0	111 802	111 802	129 072
Goiás	0	1 844	1 335	3 179	0	0	9 947	9 947	13 126
Distrito Federal	0	3 683	79 265	82 948	0	0	0	0	82 948
Total Brasil	10 808	267 463	986 387	1 253 850	0	5 341	5 912 549	5 917 890	7 182 548

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; e IBGE/DECNA, para os governos de estados e municípios.

Nota: ¹ Inclui recursos do FGTS.

Decompondo os números observados na tabela acima pelos diversos subgrupos da área de atuação fica mais fácil verificar as responsabilidades dos três níveis de governo e a origem dos recursos empregados nas diferentes ações.

TABELA 20
Gasto Social Consolidado em Habitação e Urbanismo — 1995
(por Subgrupos da Área de Atuação)

(Em R\$ mil correntes)

Subgrupos da Área de Atuação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total
		Recursos Transf. União ¹	Recursos Te-souro Go-verno Esta-dual	Total Governos Estaduais	Recursos Transf. União	Transf. Governos Estaduais	Recursos Te-souro Go-verno Muni-cipal	Total Governos Municipais	
Habitações Urbanas e Rurais		227 927	752 784	980 711		3 170	303 292	306 462	1 287 173
Planejamento Urbano		39 536	110 766	150 302			1 949 260	1 949 260	2 099 562
Serviços de Utilidade Pública			16 064	16 064			3 170 556	3 170 556	3 186 620
Manutenção Ativ. Administrat.	10 808		106 773	106 773		2 171	489 441	491 612	609 193
Total	10 808	267 463	986 387	1 253 850	0	5 341	5 912 549	5 917 890	7 182 548

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; e IBGE/DECNA para os governos de estados e municípios.

Nota: ¹ Inclui recursos do FGTS.

Nas ações de habitações urbanas e rurais, a União não participa com gastos diretos, mas financia 17,7% dos gastos estaduais, nível de governo responsável por 76,2% da execução dos programas do subgrupo e do qual se originam 58,7% dos recursos empregados. Também nesse subgrupo evidencia-se o corte dos recursos do FGTS (pelos mesmos motivos expostos para a área de saneamento), o que de certa forma resultou em esforço maior dos governos estaduais e municipais para remediar os problemas de habitação das populações de baixa renda.

Já os subgrupos de *Planejamento Urbano* e de *Serviços de Utilidade Pública* têm predomínio absoluto de recursos e dispêndios das municipalidades, por se constituírem em atividades típicas daquela esfera governamental.

4.2.7 Gasto Social Consolidado em Benefícios a Servidores

As despesas relativas a pagamentos de aposentadorias, reformas e pensões a servidores públicos das três esferas governamentais (ou seus beneficiários), bem como outros auxílios e benefícios assistenciais, foram isolados em uma área de atuação social. Portanto, foram considerados como gasto social, mas reconhecidos como um gasto focalizado.

Os números mostrados na tabela 21 indicam que essa área de atuação é a segunda em volume de recursos empregados, superada apenas pela de benefícios previdenciários universais

pagos pela União. E, mais adiante, será possível cotejar o impacto dessas despesas nos recursos disponíveis de estados e municípios.³⁵

TABELA 21
Gasto Público Social em Benefícios a Servidores — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Regiões e Unidades da Federação	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais			Total	
		Recursos Transf. da União	Recursos Tesouro Governo Estadual	Total de Governos Estaduais	Recursos Transf. da União	Transf. de Governos Estaduais	Recursos Tesouro Governo Municipal		
Norte	1 068 827	112 190	386 343	498 534	0	0	30 977	30 977	1 598 338
Acre	105 352	43 287	15 851	59 138	0	0	970	970	165 460
Rondônia	94 776	4	25 196	25 200	0	0	5 158	5 158	125 135
Amazonas	147 933	3	132 876	132 879	0	0	7 947	7 947	288 759
Roraima	57 113	20 933	217	21 150	0	0	0	0	78 263
Pará	502 004	6	198 612	198 618	0	0	16 902	16 902	717 523
Amapá	112 536	47 958	0	47 958	0	0	0	0	160 493
Tocantins	8 256	1	13 591	13 592	0	0	0	0	21 847
Região Norte	40 857	0	0	0	0	0	0	0	40 857
Nordeste	4 084 066	43	1 690 727	1 690 770	0	0	264 825	264 825	6 039 662
Maranhão	258 620	4	105 705	105 709	0	0	22 678	22 678	387 007
Piauí	234 909	2	108 833	108 835	0	0	13 430	13 430	357 174
Ceará	693 837	5	205 755	205 760	0	0	60 085	60 085	959 682
Rio G. do Norte	360 169	3	87 870	87 873	0	0	42 932	42 932	490 975
Paraíba	445 243	4	159 286	159 290	0	0	27 698	27 698	632 232
Pernambuco	922 850	7	454 282	454 289	0	0	51 739	51 739	1 428 878
Alagoas	214 450	2	137 367	137 369	0	0	27 408	27 408	379 227
Sergipe	164 878	8	83 937	83 945	0	0	18 206	18 206	267 029
Bahia	777 945	7	347 692	347 699	0	0	649	649	1 126 293
Região Nordeste	11 165	0	0	0	0	0	0	0	11 165
Sudeste	7 374 296	165 131	5 951 150	6 116 281	0	0	1 264 512	1 264 512	14 755 089
Minas Gerais	1 459 235	13	1 557 897	1 557 910	0	0	121 349	121 349	3 138 494
Espírito Santo	240 484	3	289 121	289 124	0	0	22 176	22 176	551 783
Rio de Janeiro	4 527 249	165 103	1 734 164	1 899 267	0	0	439 686	439 686	6 866 202
São Paulo	1 147 328	13	2 369 968	2 369 981	0	0	681 301	681 301	4 198 609
Sul	1 675 593	26 453	2 453 988	2 480 441	0	0	295 553	295 553	4 451 587
Paraná	479 511	5	676 665	676 670	0	0	133 545	133 545	1 289 725
Santa Catarina	374 620	4	438 194	438 198	0	0	62 280	62 280	875 097
Rio Grande do Sul	821 462	26 444	1 339 129	1 365 573	0	0	99 728	99 728	2 286 764
Centro-Oeste	2 457 432	342 834	730 384	1 073 218	0	0	32 245	32 245	3 562 895
Mato G. do Sul	128 525	2	62 583	62 585	0	0	9 705	9 705	200 815
Mato Grosso	109 724	13 913	103 180	117 093	0	0	19 715	19 715	246 533
Goiás	248 600	3	325 757	325 760	0	0	2 825	2 825	577 186
Distrito Federal	1 970 582	328 915	238 864	567 779	0	0	0	0	2 538 361
Total Brasil	15 703 578	646 651	11 212 593	11 859 244	0	0	1 888 112	1 888 112	30 407 570

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR, para o governo federal; e IBGE/DECNA, para os governos de estados e municípios.

³⁵ Para o conceito de recursos disponíveis, ver página 39 e as tabelas 5 e 6 do anexo.

TABELA 22
Participação dos Gastos com Benefícios a Servidores na Receita
Orçamentária Disponível de Estados e Municípios — 1995

(Em R\$ mil correntes)

Região e UF	Governos Estaduais			Governos Municipais		
	Recursos Orçament. Disponíveis (a)	Responsab. Gastos c/ Benef. Serv. (b)	Partic. Percent. b/a	Recursos Orçament. Disponíveis (a)	Responsab. Gastos c/ Benef. Serv. (b)	Partic. Percent. b/a
Norte	4 592 993	498 534	10,9	1 775 749	30 977	1,7
Acre	331 435	59 138	17,8	86 546	970	1,1
Rondônia	418 292	25 200	6,0	198 766	5 158	2,6
Amazonas	1 289 424	132 879	10,3	632 925	7 947	1,3
Roraima	239 809	21 150	8,8	52 017	0	0,0
Pará	1 289 190	198 618	15,4	548 689	16 902	3,1
Amapá	543 641	47 958	8,8	63 122	0	0,0
Tocantins	481 202	13 592	2,8	193 684	0	0,0
Região Norte		0	0,0		0	0,0
Nordeste	9 307 414	1 690 770	18,2	6 504 763	264 825	4,1
Maranhão	880 882	105 709	12,0	549 330	22 678	4,1
Piauí	640 887	108 835	17,0	366 726	13 430	3,7
Ceará	1 355 835	205 760	15,2	1 096 840	60 085	5,5
R. G. do Norte	598 274	87 873	14,7	463 745	42 932	9,3
Paraíba	612 887	159 290	26,0	441 096	27 698	6,3
Pernambuco	1 585 529	454 289	28,7	1 231 898	51 739	4,2
Alagoas	621 398	137 369	22,1	384 226	27 408	7,1
Sergipe	676 159	83 945	12,4	265 905	18 206	6,8
Bahia	2 335 563	347 699	14,9	1 704 997	649	0,0
Região Nordeste		0	0,0		0	0,0
Sudeste	28 751 908	6 116 281	21,3	22 859 550	1 264 512	5,5
Minas Gerais	5 384 827	1 557 910	28,9	4 212 964	121 349	2,9
Espírito Santo	1 371 362	289 124	21,1	558 047	22 176	4,0
Rio de Janeiro	4 549 913	1 899 267	41,7	4 631 234	439 686	9,5
São Paulo	17 445 806	2 369 981	13,6	13 457 305	681 301	5,1
Sul	7 345 264	2 480 441	33,8	5 945 322	295 553	5,0
Paraná	2 270 451	676 670	29,8	2 315 567	133 545	5,8
Santa Catarina	1 662 690	438 198	26,4	1 258 634	62 280	4,9
Rio G. do Sul	3 412 123	1 365 573	40,0	2 371 121	99 728	4,2
Centro-Oeste	4 544 983	1 073 218	23,6	1 831 819	32 245	1,8
M.Grosso do Sul	516 129	62 585	12,1	443 038	9 705	2,2
Mato Grosso	870 205	117 093	13,5	543 656	19 715	3,6
Goiás	1 153 995	325 760	28,2	845 125	2 825	0,3
Distrito Federal	2 004 654	567 779	28,3		0	
Total Brasil	54 542 562	11 859 244	21,7	38 917 203	1 888 112	4,9

Fonte: IBGE/DECNA, para a receita; e IPEA/DIPOS, para os gastos sociais em benefícios a servidores, com base em informações fornecidas pelo IBGE/DECNA.

Torna-se evidente que as esferas de governo federal e estadual estão comprometendo parte significativa de seus recursos disponíveis nos dispêndios dessa área de atuação. A União destina 15% do total de seus gastos diretos³⁶ (da ordem de R\$ 103 184 mil) e 19% do gasto social para esse fim. A posição dos governos estaduais e municipais pode ser observada na tabela 22.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados nesta consolidação dos gastos sociais das três esferas de governo mostram o comportamento das despesas governamentais nas áreas de atuação definidas como de cunho social para o ano de 1995, tornando possível conhecer com bastante acuidade o montante de recursos despendidos em áreas sociais no Brasil e ter uma medida relativa do esforço do aparato governamental em cumprir com o seu papel de prestador de serviços em áreas sociais.

Em se tratando da consolidação de informações para um ano de governo apenas, o presente trabalho não pretendeu tecer considerações mais profundas sobre a trajetória do gasto social no país. No entanto, as análises aqui desenvolvidas extrapolam o âmbito da mera discussão sobre o *volume* do gasto social consolidado, lançando luz também sobre o *perfil* e a *estrutura* da distribuição de encargos e atribuições das três esferas de governo, em sua atuação social. Mais do que apresentar uma série de tabelas com indicativos quantitativos, buscou-se identificar também alguns sinais relativos a essa distribuição de encargos, que estaria dando contornos mais claros ao papel que as três esferas de governo vêm assumindo no contexto de redefinição de competências e atribuições introduzido pela Constituição de 1988.

A partir dos dados apresentados, pode-se verificar que o Brasil despendeu em áreas sociais R\$135 284 milhões, um montante de recursos correspondente a 20,94% do PIB em 1995. Deste total, foi ainda o governo federal que se comprometeu com o maior aporte de recursos, contribuindo, também em relação ao PIB, com uma participação de 12,47%, no que se refere ao financiamento do gasto, ou de 11,72 %, do ponto de vista da sua execução direta. De acordo com esses mesmos critérios de financiamento do gasto (ou *origem dos recursos*) e de execução direta do gasto (ou *responsabilidade pelo gasto*), coube aos governos estaduais, respectivamente, uma participação da ordem de 4,97% e 5,35% do PIB, e aos municipais, as parcelas de 3,5% e 3,86%.

Os dados comparativos entre o gasto efetivo dos três níveis de governo com *despesas não financeiras* e o gasto social consolidado demonstram um comprometimento de 53,7% daquele total com despesas nas áreas sociais. É preciso ressaltar o fato de que, do total da despesa efetiva da União, estados e municípios, 33,3% foram recursos desembolsados à conta de despesas financeiras, estando a disponibilidade para execução das demais despesas, inclusive

³⁶ Ver, na tabela 4, os montantes de gastos diretos e gastos sociais, bem como os conceitos empregados, no texto que antecede a referida tabela.

aquelas de cunho social, restrita aos 66,7% restantes. Essa situação não é, em absoluto, homogênea para os três níveis, sendo bastante mais grave no âmbito federal, em que cerca de 47% da despesa efetiva está comprometida com gastos financeiros. Ainda assim, 59% dos recursos totais disponíveis da esfera federal foram despendidos em áreas sociais, ao passo que a mesma relação para estados e municípios foi de 42,1% e 60,7% respectivamente, do ponto de vista da responsabilidade pelo gasto; se observada do ponto de vista da origem dos recursos, aquela relação passa para 62,7%, no governo federal, 39,0%, nos estados, e 55,1%, nos municípios.

Analisando-se a estrutura da distribuição dos gastos entre as esferas governamentais, no que diz respeito tanto à sua execução quanto ao seu financiamento, conforme e sintetizado nas tabelas 5 e 6, é possível extrair algumas conclusões em termos da distribuição de atribuições no âmbito das políticas sociais, à luz, sobretudo, das tendências da descentralização da execução dessas políticas do governo federal para as demais esferas de governo.

Pelo critério de origem dos recursos, do montante de R\$ 135 284 milhões referentes ao gasto social consolidado, o correspondente a 59,5% deveu-se a esforço do governo federal, cabendo aos estados 23,7% e aos municípios 16,7%. Uma variação é identificada quando se observa essa distribuição da ótica da responsabilidade pela execução final da despesa, com a repartição atingindo 56,0%, 26,6% e 18,4% para o governo federal, estados e municípios, respectivamente.

A diferença que se observa na atuação do governo federal de um critério para outro (cerca de R\$ 4 803 milhões) oferece um medida da descentralização dos gastos dessa esfera, uma vez que diz respeito ao montante de recursos que a União transfere às esferas subnacionais para financiamento de gastos sociais, explicando, desta forma, a diferença no desempenho de governos estaduais e municipais também de um critério para outro. Esse montante é referente apenas às *transferências negociadas* ou não obrigatórias por lei, já que as transferências constitucionais são entendidas como recursos pertencentes, no caso, a estados e municípios. Em se tratando de transferências negociadas, estas normalmente envolvem algum grau de arbitragem federal na aplicação de recursos em nível local, sobretudo no que se refere às diretrizes mais centrais de políticas sociais. Ao mesmo tempo, a negociação envolve também a possibilidade de satisfação das necessidades e anseios da população a partir da identificação de prioridades locais, de forma a tornar a aplicação dos gastos mais efetiva e, por que não, mais justa. Para além das pretensões deste trabalho, uma análise mais detalhada da distribuição regional dos recursos transferidos da União para estados e municípios, a partir dos dados apresentados, poderá permitir melhor avaliação da questão.

A análise da distribuição dos gastos sociais por *áreas de atuação* permite observar que as áreas *Previdência Social*, *Benefícios a Servidores* e *Educação e Cultura* se destacam das demais, com suas despesas representando 5,4%, 4,7% e 4,3%, respectivamente, do PIB. Na área *Educação e Cultura*, por exemplo, a aplicação do correspondente a 4,3% do total do PIB nacional é um desempenho compatível com a média dos países da América Latina. Do total de gastos nessa área, coube aos estados, municípios e União, nesta ordem, os maiores desembolsos, o que deve estar revelando o efeito da vinculação constitucional de recursos para a edu-

cação sobre a repartição do gasto consolidado na área — e daí sobre a aplicação no ensino fundamental, atividade que a história da distribuição de atribuições da política educacional delegou a estados e municípios — bem como sobre a estrutura dos gastos sociais de cada esfera de governo. Nessa área, contabilizaram-se 27,1% do total de transferências negociadas de recursos federais para as esferas subnacionais de governo, em grande medida reforçando a determinação no sentido da descentralização do ensino.

Quanto a *Previdência Social*, lidera o ranqueamento dos gastos (5,4% do PIB), sendo que a distribuição por esferas de governo dos gastos na área reflete as diretrizes mais gerais da política universal de previdência social a cargo do governo federal, cabendo, portanto, à União a aplicação de praticamente a totalidade dos recursos despendidos. Também em relação à área *Benefícios a Servidores* (que inclui o pagamento de auxílios variados e de aposentadorias e pensões a servidores federais, estaduais e municipais), a participação relativamente alta de 4,71% do PIB não se distribuiu igualmente entre as três esferas de governo, sendo possível observar um comprometimento da União da ordem de 55% do total desses gastos, cabendo aos governos estaduais 39% e aos municipais, os restantes 6%.

No que diz respeito à área de atuação *Saúde*, observa-se um comportamento mais tímido, correspondente, em termos de gasto total consolidado, a 3,4% do PIB. Novamente revela-se uma certa concentração dos gastos na esfera federal, a qual contribuiu com uma parcela de 63% no financiamento dos gastos totais, cabendo aos estados 20,7% e os demais 16,3% aos municípios. Do ponto de vista da execução final do gasto, observa-se uma aproximação das posições relativas das esferas subnacionais de governo, com os estados subindo para 21,6% e os municípios atingindo uma participação de 20,5% do gasto total. Essa mudança relativa deve-se ao fato de que concentraram-se, nessa área, as transferências negociadas de recursos federais para governos municipais (46,2% do total dessas transferências), o que pode ser um indicativo bastante relevante do processo de descentralização em curso na área no sentido da *municipalização da saúde*.

Os dados apresentados na tabela 5 permitem observar que alguns gastos sociais estão visivelmente descentralizados, como é o caso em *Habitação e Urbanismo*, *Transporte Urbano de Massa*, *Sanearamento*, *Proteção ao Meio Ambiente* e, em menor escala, *Assistência Social*. Nos casos de *Habitação e Urbanismo* e *Transporte Urbano de Massa*, por exemplo, é possível notar um desempenho dos governos municipais bastante acentuado, que financiam praticamente a totalidade de seus dispêndios nas duas áreas; em termos do financiamento dos gastos consolidados nessas áreas, os municípios participam com 82,3% na primeira área (contra 13,8% dos governos estaduais e 3,9% da União) e 67% na segunda (contra 15,2% dos estados e 17,8% da União). A estrutura de distribuição do gasto consolidado nesses casos só se altera, do ponto de vista da execução final do gasto, para os estados e a União, com a diferença entre seus desempenhos devendo-se aos montantes de recursos que o governo federal transfere para os estados e que complementa a sua participação na execução final dos gastos.

Já no caso específico de *Assistência Social*, embora o financiamento e a execução do gasto consolidado se distribuam mais homogêaneamente entre as três esferas, deve-se ressaltar que os governos estaduais lideram a distribuição das despesas dos dois pontos de vista, seguidos

de perto pela União e pelos governos municipais, os quais vêm sua participação na execução final do gasto ampliada em relação ao seu financiamento pela transferência de recursos federais.

Em relação à distribuição do gasto social consolidado por regiões, é surpreendente a atuação das três esferas de governo na região Nordeste, que demonstra uma realização do gasto social *per capita*, em relação ao PIB de suas UF, da ordem de 30,0%, contra 19,5% na região Norte, 18,1% na Sudeste, 17,8% na Sul e 22% na Centro-Oeste. Destacam-se sobretudo os estados do Piauí e da Paraíba, onde o gasto social é da ordem de 47,6% e 46,1%, respectivamente, em relação ao PIB local. Lembre-se sempre que esse quadro se apóia na importância relativa particularmente elevada das áreas *Previdência Social, Benefícios a Servidores e Educação e Cultura*, extrapolando um comportamento já observado no plano nacional.

Em linhas gerais, o desempenho de 20,94% de gasto em áreas sociais em relação ao PIB para o exercício de 1995 coloca o Brasil em um patamar compatível com os melhores desempenhos dentre os países da América Latina. Esses dados, no entanto, refletem apenas uma face do esforço da administração pública na busca de soluções que contemplem as necessidades da população. Questões relativas à equidade na distribuição desses gastos e do seu efetivo impacto sobre as condições de vida dessa população não foram objeto deste trabalho e estão ainda por serem avaliadas. O que ora se apresenta é um conjunto de informações inéditas que são essenciais para qualquer discussão atual relativa ao gasto social no Brasil, quer seja sobre o seu financiamento, a descentralização de sua gestão, o seu perfil regional, a revisão de suas prioridades ou a melhoria de seu impacto redistributivo.

ANEXO

TABELA 1
1995 — Impostos Sobre Produtos

(Em R\$ mil correntes)

Regiões e Estados	Importação	IPI	IOF	ICMS	ISS	Total de Impostos/Produtos
Norte	139 388	187 701	30 273	2 284 109	98 758	2 740 229
Rondônia	490	9 385	3 543	202 013	6 684	222 115
Acre	490	2 681	1 932	39 289	3 049	47 441
Amazonas	118 773	111 281	9 662	1 232 285	41 393	1 513 394
Roraima	496	4 022	644	35 662	2 467	43 291
Pará	18 159	48 266	11 272	624 606	39 421	741 724
Amapá	490	5 362	966	43 816	3 033	53 667
Tocantins	490	6 704	2 254	106 438	2 711	118 597
Nordeste	252 760	972 030	152 662	6 028 510	359 328	7 765 290
Maranhão	18 650	41 563	7 730	335 555	26 250	429 748
Piauí	4 417	48 266	3 543	219 427	9 824	285 477
Ceará	51 043	132 732	24 477	975 668	54 876	1 238 796
Rio G. do Norte	3 436	36 200	4 187	294 448	16 729	355 000
Paraíba	4 907	69 719	4 187	358 055	13 541	450 409
Pernambuco	74 601	233 287	40 581	1 216 489	80 431	1 645 389
Alagoas	4 908	34 859	5 153	269 067	16 256	330 243
Sergipe	5 399	17 429	5 475	251 171	17 277	296 751
Bahia	85 399	357 975	57 329	2 108 630	124 144	2 733 477
Sudeste	4 059 385	10 205 653	2 428 740	29 061 112	2 381 327	48 136 217
Minas Gerais	459 386	1 226 770	116 590	4 648 321	231 430	6 682 497
Espirito Santo	1 002 208	914 379	16 104	1 275 111	62 334	3 270 136
Rio de Janeiro	397 546	1 201 296	380 044	4 510 475	564 797	7 054 158
São Paulo	2 200 245	6 863 208	1 916 002	18 627 205	1 522 766	31 129 426
Sul	432 884	1 791 217	457 985	7 647 280	386 609	10 715 975
Paraná	215 951	528 248	274 727	2 466 017	172 895	3 657 838
Santa Catarina	63 313	372 723	49 921	1 672 194	68 764	2 226 915
Rio G. do Sul	153 620	890 246	133 337	3 509 069	144 950	4 831 222
Centro-Oeste	23 558	250 716	151 052	3 051 204	105 515	3 582 045
Mato Grosso Sul	3 435	20 111	8 374	562 361	25 222	619 503
Mato Grosso	1 963	45 584	11 595	709 991	23 415	792 548
Goiás	12 270	109 940	28 986	1 148 148	56 878	1 356 222
Distrito Federal	5 890	75 081	102 097	630 704		813 772
Total Brasil	4 907 975	13 407 317	3 220 712	48 072 215	3 331 537	72 939 756

Fonte: IBGE, Regionalização das Transações do Setor Público — Resultado da Administração Pública e da Atividade Empresarial do Governo — 1997.

Comentário da tabela 1: No conceito de receita utilizado nas contas nacionais se incluem as parcelas de cada tributo inscritas na dívida ativa, as multas e os juros cobrados do contribuinte. Os valores dos tributos constantes da tabela não são compatíveis, portanto, com os dos balanços da União, estados e municípios, nos quais são geralmente apresentados pelo conceito de caixa, como prevê a Lei nº 4 320/64.

TABELA 2
Cálculo do PIB por Estado

(Valores em R\$ mil)

Regiões e Estados	PIB a Custo de Fatores (a)	A Preço de Mercado		Valor d = a + b + c
		Total de Tributos (b)	Subsídios (c)	
Norte	29 588 363	2 740 229	229 901	32 558 493
Rondônia	4 103 525	222 115	16 776	4 342 416
Acre	1 397 757	47 441	18 120	1 463 318
Amazonas	7 295 658	1 513 394	18 159	8 827 211
Roraima	715 399	43 291	4 951	763 641
Pará	13 949 505	741 724	163 857	14 855 086
Amapá	1 117 578	53 667	4 272	1 175 517
Tocantins	1 008 940	118 597	3 766	1 131 303
Nordeste	76 505 980	7 765 290	1 006 099	85 277 369
Maranhão	6 158 355	429 748	51 852	6 639 955
Piauí	2 920 568	285 477	25 942	3 231 987
Ceará	10 397 725	1 238 796	106 105	11 742 626
Rio G. do Norte	5 703 850	355 000	33 167	6 092 017
Paraíba	4 469 306	450 409	56 770	4 976 485
Pernambuco	13 555 680	1 645 389	229 343	15 430 412
Alagoas	3 572 638	330 243	28 606	3 931 487
Sergipe	4 861 825	296 751	19 651	5 178 227
Bahia	24 866 032	2 733 477	454 663	28 054 172
Sudeste	320 045 931	48 136 217	2 247 036	370 429 184
Minas Gerais	51 486 869	6 682 497	170 263	58 339 629
Espírito Santo	9 761 881	3 270 136	64 718	13 096 735
Rio de Janeiro	60 583 057	7 054 158	824 754	68 461 969
São Paulo	198 214 123	31 129 426	1 187 301	230 530 850
Sul	94 906 946	10 715 975	1 972 778	107 595 699
Paraná	34 969 491	3 657 838	949 771	39 577 100
Santa Catarina	18 470 281	2 226 915	366 075	21 063 271
Rio Grande do Sul	41 467 175	4 831 222	656 932	46 955 329
Centro-Oeste	40 733 295	3 582 045	1 058 206	45 373 546
Mato Grosso do Sul	7 418 381	619 503	89 098	8 126 982
Mato Grosso	6 781 647	792 548	51 789	7 625 984
Goiás	13 410 596	1 356 222	100 693	14 867 511
Distrito Federal	13 122 671	813 772	816 626	14 753 069
Regionalizado	561 780 516	72 939 756	6 514 020	641 234 292
Não regionalizado		1 433 678		4 957 225
Total Brasil	561 780 516	74 373 434	6 514 020	646 191 517

Comentários da tabela 2: Partiu-se da estimativa (IPEA/DIPES) do PIB a custo de produto por unidade da Federação, acrescentando-se os tributos sobre a produção e os subsídios divulgados pelo IBGE/DECNA na mesma publicação citada como fonte da tabela 1. A estimativa pode ser considerada grosseiramente aproximada, mas não existe qualquer outra disponível no momento. Há notícias de que o DECNA/IBGE está trabalhando na regionalização do PIB, e, quando estiver pronto o trabalho, a presente tabela será devidamente substituída.

TABELA 3
População Total e por Faixa Etária — 1995
Segundo os Estados e as Grandes Regiões

Regiões e Estados	Total	De 05 a 29 anos	De 50 anos e mais	% sobre o Total	
				05 a 19	50e+
Norte	11 127 618	6 186 834	1 093 312	55,60	9,83
Rondônia	1 218 554	668 362	114 387	54,85	9,39
Acre	476 305	268 915	45 915	56,46	9,64
Amazonas	2 347 999	1 323 747	208 916	56,38	8,90
Roraima	243 536	134 466	19 028	55,21	7,81
Pará	5 436 733	3 012 900	556 270	55,42	10,23
Amapá	369 532	212 917	28 948	57,62	7,83
Tocantins	1 034 959	565 527	119 848	54,64	11,58
Nordeste	44 435 948	23 526 258	6 127 667	52,94	13,79
Maranhão	5 172 500	2 869 854	624 904	55,48	12,08
Piauí	2 660 052	1 437 761	357 855	54,05	13,45
Ceará	6 751 190	3 475 360	967 317	51,48	14,33
Rio G do Norte	2 539 393	1 307 232	371 036	51,48	14,61
Paraíba	3 289 962	1 693 301	525 356	51,47	15,97
Pernambuco	7 351 636	3 799 414	1 087 295	51,68	14,79
Alagoas	2 615 206	1 410 315	321 346	53,93	12,29
Sergipe	1 606 826	861 983	200 381	53,65	12,47
Bahia	12 449 183	6 671 038	1 672 177	53,59	13,43
Sudeste	66 458 540	31 483 564	10 458 837	47,37	15,74
Minas Gerais	16 562 615	8 122 795	2 510 693	49,04	15,16
Espirito Santo	2 782 052	1 400 429	376 559	50,34	13,54
Rio de Janeiro	13 313 235	5 902 642	2 384 719	44,34	17,91
São Paulo	33 800 638	16 057 698	5 186 866	47,51	15,35
Sul	23 357 152	10 978 152	3 651 068	47,00	15,63
Paraná	8 942 595	4 367 756	1 291 731	48,84	14,44
Santa Catarina	4 837 479	2 340 675	674 888	48,39	13,95
Rio G do Sul	9 577 078	4 269 721	1 684 449	44,58	17,59
Centro-Oeste	10 382 689	5 384 704	1 225 880	51,86	11,81
Mato Grosso Sul	1 910 015	965 999	246 209	50,58	12,89
Mato Grosso	2 209 763	1 174 939	232 387	53,17	10,52
Goiás	4 463 480	2 288 590	562 899	51,27	12,61
Distrito Federal	1 799 431	955 176	184 385	53,08	10,25
Total Brasil	155 761 947	77 559 512	22 556 764	49,79	14,48

Fonte: IPEA/DIPOS.

Comentário da tabela 3: construída para demonstrar a *população-alvo* dos programas de educação (escolhida a faixa de cinco a 29 anos por abranger desde o ensino fundamental até a educação superior e os programas de mestrado e doutorado) e de benefícios previdenciários (de 50 anos e mais) relativos a aposentadorias e pensões, tanto da previdência universal quanto de servidores públicos.

TABELA 4
Cobertura de Riscos da Invalidez e da Velhice — 1995

(Valores em R\$ milhões)

Regiões e Unidades da Federação	Aposentadorias e Pensões		Assistência Social à Velhice		Dispêndios Cobertura Invalidez e Velhice (e) =a+b+c+d	População 50 anos e + (em mil hab) (f)	Cobertura per Capita (r\$ correntes) e/f
	Previdência Oficial (a)	Benefícios a Servidores Públicos (b)	Assist. Social (c)	Renda M. Vitalícia (d)			
Norte	906,8	1 522,9	6,3	72,0	2 508,0	1 093,3	2 293,97
Acre	53,2	123,6	3,2	3,8	183,8	45,9	4 002,13
Rondônia	82,1	140,7		5,7	228,5	114,4	1 997,35
Amazonas	200,1	372,5		16,8	589,5	208,9	2 821,61
Roraima	0,0	55,2	3,1		58,3	19,0	3 063,58
Pará	512,5	586,7		38,1	1 137,3	556,3	2 044,43
Amapá	0,0	71,5	0,1		71,6	28,9	2 472,78
Tocantins	58,8	172,6		7,7	239,1	119,8	1 995,03
Região Norte		0,1	0,0		0,1		
Nordeste	6 305,6	4 963,4	6,5	633,9	11 909,5	6 127,7	1 943,56
Maranhão	555,7	475,8	0,1	49,7	1 081,3	624,9	1 730,33
Piauí	288,7	295,5	0,1	45,7	630,1	357,9	1 760,76
Ceará	976,6	713,2		124,5	1 814,3	967,3	1 875,55
Rio G. do Norte	456,2	380,4		64,2	900,9	371,0	2 428,03
Paraíba	567,0	452,6	0,0	62,6	1 082,3	525,4	2 060,08
Pernambuco	1 213,7	920,3		120,2	2 254,3	1 087,3	2 073,30
Alagoas	366,9	251,4		29,4	647,7	321,3	2 015,72
Sergipe	226,6	238,3	6,0	16,7	487,5	200,4	2 433,09
Bahia	1 654,2	1 224,6	0,2	120,8	2 999,9	1 672,2	1 794,03
Região Nordeste		11,2			11,2		
Sudeste	15 413,5	13 240,5	1,9	759,2	29 415,2	10 458,8	2 812,47
Minas Gerais	2 930,1	3 265,8	0,2	216,3	6 412,5	2 510,7	2 554,06
Espirito Santo	441,1	489,2	0,0	35,3	965,6	376,6	2 564,39
Rio de Janeiro	3 912,6	2 516,2	0,2	108,0	6 537,0	2 384,7	2 741,19
São Paulo	8 129,7	6 969,2	1,5	399,7	15 500,1	5 186,9	2 988,34
Sul	4 709,2	4 008,2	1,8	199,9	8 919,2	3 651,1	2 442,90
Paraná	1 404,5	1 546,2	0,0	90,5	3 041,3	1 291,7	2 354,40
Santa Catarina	963,9	860,6		32,3	1 856,8	674,9	2 751,26
Rio G. do Sul	2 340,8	1 601,4	1,8	77,2	4 021,1	1 684,4	2 387,21
Centro-Oeste	1 214,8	2 336,8	0,1	103,8	3 655,5	1 225,9	2 981,94
Mato G. do Sul	239,6	319,5	0,1	18,8	578,0	246,2	2 347,50
Mato Grosso	157,0	493,1		17,2	667,3	232,4	2 871,59
Goiás	487,7	463,8		51,3	1 002,8	562,9	1 781,49
Distrito Federal	330,5	1 060,5		16,5	1 407,4	184,4	7 632,95
Total Brasil	28 549,9	26 071,9	16,6	1 768,9	56 407,4	22 556,8	2 500,68

Fonte: IPEA/DIPOS.

Comentário da tabela 4: demonstrativo da influência da população-alvo sobre o montante de dispêndios com a cobertura de riscos da invalidez e da velhice. A coluna *Renda Mensal Vitalícia* tem como fonte o Anuário Estatístico da Previdência Social e traduz os valores dos benefícios dessa espécie emitidos pelo INSS em 1995.

TABELA 5
Composição dos Recursos Orçamentários
Disponíveis dos Governos Estaduais — 1995
(Administração Direta + Indireta)

(Valores em R\$ mil correntes)

Região e UF	Recursos Orçamentários (a)	Transf. de Receitas p/Munic. (c)	Juros e Amortiz. da Dívida (d)	Transf. Intragovernamentais (e)	Recursos Orçament. Disponíveis (f)=a-c-d-e
Norte	5 483 127	435 105	254 600	200 429	4 592 993
Acre	388 067	8 838	21 616	26 178	331 435
Rondônia	497 559	37 636	22 298	19 333	418 292
Amazonas	1 653 032	185 990	91 886	85 732	1 289 424
Roraima	248 684	5 083	3 792	0	239 809
Pará	1 591 495	161 771	89 588	50 946	1 289 190
Amapá	564 636	12 099	6 410	2 486	543 641
Tocantins	539 654	23 688	19 010	15 754	481 202
Nordeste	13 467 839	1 397 191	1 466 259	1 296 975	9 307 414
Maranhão	1 106 754	85 483	98 753	41 636	880 882
Piauí	797 879	54 709	83 023	19 260	640 887
Ceará	2 071 697	232 919	190 947	291 996	1 355 835
R. G. do Norte	796 003	76 293	56 420	65 016	598 274
Paraíba	920 451	79 302	154 116	74 146	612 887
Pernambuco	2 233 849	235 759	133 930	278 631	1 585 529
Alagoas	813 588	62 940	68 114	61 136	621 398
Sergipe	810 289	61 945	43 487	28 698	676 159
Bahia	3 917 329	507 841	637 469	436 456	2 335 563
Sudeste	46 752 270	7 901 113	5 953 572	4 145 678	28 751 907
Minas Gerais	8 920 309	1 153 633	1 589 297	792 552	5 384 827
Espírito Santo	1 939 856	309 275	110 548	148 671	1 371 362
Rio de Janeiro	6 916 121	1 173 497	789 187	403 524	4 549 913
São Paulo	28 975 984	5 264 707	3 464 540	2 800 931	17 445 806
Sul	12 699 064	1 946 959	1 811 501	1 595 340	7 345 264
Paraná	4 029 151	624 351	259 445	874 904	2 270 451
Santa Catarina	2 608 709	442 123	306 614	197 282	1 662 690
Rio G. do Sul	6 061 204	880 485	1 245 442	523 154	3 412 123
Centro-Oeste	7 336 882	586 800	661 243	1 543 884	4 544 955
Mato G. do Sul	869 813	134 356	164 166	55 162	516 129
Mato Grosso	1 307 439	167 876	182 199	87 159	870 205
Goiás	1 753 037	284 567	225 945	88 530	1 153 995
Distrito Federal	3 406 593		88 933	1 313 033	2 004 627
Total Brasil	85 739 182	12 267 168	10 147 175	8 782 306	54 542 533

Fonte: IBGE/DECNA.

Comentário da tabela 5: demonstra como se chegou ao cálculo da receita disponível dos governos estaduais, conforme os dados informados pelo IBGE/DECNA (vide diferença de conceito de registro de receitas no comentário da tabela 1).

TABELA 6
Composição de Recursos Orçamentários
Disponíveis dos Governos Municipais — 1995

(Valores em R\$ mil correntes)

Região e UF	Recursos Orçamentários (a)	Juros e Amortiz. da Dívida (b)	Recursos Orçament. Disponíveis (d)=a-b-c
Norte	1 823 535	47 786	1 775 749
Acre	89 982	3 436	86 546
Rondônia	202 893	4 127	198 766
Amazonas	649 020	16 095	632 925
Roraima	52 938	921	52 017
Pará	566 336	17 647	548 689
Amapá	64 079	957	63 122
Tocantins	198 287	4 603	193 684
Nordeste	6 770 216	265 453	6 504 763
Maranhão	576 929	27 599	549 330
Piauí	374 208	7 482	366 726
Ceará	1 121 764	24 924	1 096 840
R. G. do Norte	476 450	12 705	463 745
Paraíba	462 367	21 271	441 096
Pernambuco	1 275 794	43 896	1 231 898
Alagoas	396 355	12 129	384 226
Sergipe	271 725	5 820	265 905
Bahia	1 814 624	109 627	1 704 997
Sudeste	24 777 459	1 917 909	22 859 550
Minas Gerais	4 391 142	178 178	4 212 964
Espírito Santo	577 438	19 391	558 047
Rio de Janeiro	5 022 073	390 839	4 631 234
São Paulo	14 786 806	1 329 501	13 457 305
Sul	6 163 884	218 562	5 945 322
Paraná	2 433 630	118 063	2 315 567
Santa Catarina	1 297 970	39 336	1 258 634
Rio G. do Sul	2 432 284	61 163	2 371 121
Centro-Oeste	1 936 774	104 955	1 831 819
Mato G. do Sul	463 971	20 933	443 038
Mato Grosso	579 168	35 512	543 656
Goiás	893 635	48 510	845 125
Total Brasil	41 471 868	2 554 665	38 917 203

Fonte: IBGE/DECNA.

Comentário da tabela 6: os dados do IBGE/DECNA contêm a consolidação das administrações direta e indireta dos governos municipais; assim, dos recursos orçamentários totais, constantes da tabela 6, já foram excluídos os fluxos de receitas provenientes da administração central para as unidades da administração indireta.

TABELA 7
Governos Estaduais — 1995
Comparação entre Despesa não Financeira e Gasto Social

Região e Unidade da Federação	Valores em R\$ mil correntes				Comparações		
	Despesa Efetiva ¹	Despesa Financeira	Despesa não Financeira	Gasto Social Estadual ²	Percentuais		
	(a)	(b)	(c) = a-b	(d)	d/a	d/c	b/a
Norte	5 964 805	254 600	5 710 205	1 998 182	33,50	34,99	4,27
Acre	493 109	21 616	471 493	149 634	30,34	31,74	4,38
Rondônia	674 858	22 298	652 560	211 754	31,38	32,45	3,30
Amazonas	1 774 736	91 886	1 682 850	581 315	32,76	34,54	5,18
Roraima	286 029	3 792	282 237	103 205	36,08	36,57	1,33
Pará	1 597 791	89 588	1 508 203	648 282	40,57	42,98	5,61
Amapá	592 461	6 410	586 051	136 708	23,07	23,33	1,08
Tocantins	545 821	19 010	526 811	167 285	30,65	31,75	3,48
Nordeste	14 229 361	1 463 236	12 766 125	5 312 795	37,34	41,62	10,28
Maranhão	1 084 063	98 753	985 310	363 717	33,55	36,91	9,11
Piauí	893 741	83 023	810 718	352 832	39,48	43,52	9,29
Ceará	2 104 737	190 946	1 913 791	750 321	35,65	39,21	9,07
Rio G. do Norte	897 838	56 039	841 799	422 538	47,06	50,19	6,24
Paraíba	985 686	154 116	831 570	394 846	40,06	47,48	15,64
Pernambuco	2 348 034	133 909	2 214 125	953 860	40,62	43,08	5,70
Alagoas	793 941	68 114	725 827	332 002	41,82	45,74	8,58
Sergipe	852 801	41 884	810 917	370 956	43,50	45,75	4,91
Bahia	4 268 520	636 452	3 632 068	1 371 722	32,14	37,77	14,91
Sudeste	50 793 487	5 881 922	44 911 565	15 878 996	31,26	35,36	11,58
Minas Gerais	10 384 686	1 589 088	8 795 598	4 055 552	39,05	46,11	15,30
Espirito Santo	2 202 253	110 548	2 091 705	311 063	14,12	14,87	5,02
Rio de Janeiro	8 388 023	789 187	7 598 836	3 091 970	36,86	40,69	9,41
São Paulo	29 818 525	3 393 099	26 425 426	8 420 410	28,24	31,86	11,38
Sul	13 528 655	1 811 143	11 717 512	4 819 239	35,62	41,13	13,39
Paraná	4 019 882	259 087	3 760 795	1 663 214	41,37	44,23	6,45
Santa Catarina	2 949 765	306 614	2 643 151	871 247	29,54	32,96	10,39
Rio G. do Sul	6 559 008	1 245 442	5 313 566	2 284 778	34,83	43,00	18,99
Centro-Oeste	7 831 348	660 906	7 170 442	2 547 742	32,53	35,53	8,44
Mato G. do Sul	974 139	163 856	810 283	244 680	25,12	30,20	16,82
Mato Grosso	1 525 101	182 199	1 342 902	446 280	29,26	33,23	11,95
Goiás	1 961 772	225 945	1 735 827	687 471	35,04	39,60	11,52
Distrito Federal	3 370 336	88 906	3 281 430	1 169 311	34,69	35,63	2,64
Total Brasil	92 347 656	10 071 807	82 275 849	30 556 953	33,09	37,14	10,91

Fontes: Regionalização das Transações do Setor Público — 1995 — IBGE, 1997: para colunas de a até c. Para a coluna d, IPEA/DIPOS, com base em informações do DECNA/IBGE.

Notas: ¹ A despesa consolidada dos estados já exclui as transferências intragovernamentais.

² Pelo conceito de origem dos recursos.

Comentário das tabelas 7 e 8: na primeira coluna está registrada a *despesa efetiva*, isto é, já eliminadas as transferências intragovernamentais (da administração direta para a indireta e vice-versa); considerando-se que a *despesa não financeira* seria aquela que a esfera governamental teria liberdade para aplicar nos seus diversos programas de governo, construíram-se as comparações do gasto social com a despesa efetiva e com a despesa não financeira, bem como do peso do serviço da dívida sobre a despesa efetiva de cada governo estadual.

TABELA 8
Governos Municipais — 1995
Comparação entre Despesa não Financeira e Gasto Social

Região e Unidade da Federação	Valores em R\$ mil correntes			Gasto Social Municipal ² (d)	Comparações Percentuais		
	Despesa Efetiva ¹ (a)	Despesa Financeira (b)	Despesa não Financeira (c) = a-b		d/a	d/c	b/a
Norte	1 718 040	31 390	1 686 650	744 475	43,33	44,14	1,83
Acre	75 087	3 436	71 651	32 051	42,69	44,73	4,58
Rondônia	205 366	2 132	203 234	35 827	17,45	17,63	1,04
Amazonas	464 617	15 996	448 621	263 291	56,67	58,69	3,44
Roraima	37 354	921	36 433	22 072	59,09	60,58	2,47
Pará	674 237	5 941	668 296	296 985	44,05	44,44	0,88
Amapá	59 491	833	58 658	23 245	39,07	39,63	1,40
Tocantins	201 888	2 131	199 757	71 004	35,17	35,55	1,06
Nordeste	6 901 372	157 175	6 744 197	3 309 025	47,95	49,06	2,28
Maranhão	612 793	18 811	593 982	354 177	57,80	59,63	3,07
Piauí	375 926	1 930	373 996	198 640	52,84	53,11	0,51
Ceará	1 155 473	9 919	1 145 554	638 594	55,27	55,75	0,86
Rio G. do Norte	433 563	5 045	428 518	217 316	50,12	50,71	1,16
Paraíba	462 767	15 844	446 923	246 554	53,28	55,17	3,42
Pernambuco	1 128 344	15 770	1 112 574	556 249	49,30	50,00	1,40
Alagoas	381 789	7 934	373 855	174 486	45,70	46,67	2,08
Sergipe	269 250		269 250	113 607	42,19	42,19	0,00
Bahia	2 081 467	81 922	1 999 545	809 404	38,89	40,48	3,94
Sudeste	26 040 456	1 771 976	24 268 480	14 506 022	55,71	59,77	6,80
Minas Gerais	4 416 854	105 707	4 311 147	2 141 398	48,48	49,67	2,39
Espírito Santo	804 351	14 795	789 556	457 562	56,89	57,95	1,84
Rio de Janeiro	4 857 749	385 284	4 472 465	2 522 257	51,92	56,40	7,93
São Paulo	15 961 502	1 266 190	14 695 312	9 384 805	58,80	63,86	7,93
Sul	6 395 831	107 203	6 288 628	3 311 895	51,78	52,66	1,68
Paraná	2 685 582	65 500	2 620 082	1 374 495	51,18	52,46	2,44
Santa Catarina	1 293 181	16 934	1 276 247	689 196	53,29	54,00	1,31
Rio G. do Sul	2 417 068	24 769	2 392 299	1 248 204	51,64	52,18	1,02
Centro-Oeste	2 154 694	66 145	2 088 549	749 166	34,77	35,87	3,07
Mato G. do Sul	505 047	8 527	496 520	283 632	56,16	57,12	1,69
Mato Grosso	676 427	24 772	651 655	280 834	41,52	43,10	3,66
Goiás	973 220	32 846	940 374	184 700	18,98	19,64	3,37
Total Brasil	43 210 393	2 133 889	41 076 504	22 620 583	52,35	55,07	4,94

Fontes: Regionalização das Transações do Setor Público - 1995 - IBGE, 1997: para colunas de a até c. Para a coluna d, IPEA/DIPOS, com base em informações do DECNA/IBGE.

Notas: ¹ A despesa consolidada dos municípios já exclui as transferências intragovernamentais.

² Pelo conceito de origem dos recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOLETIM Estatístico de Pessoal. Brasília, MARE, n. 1, mai. 1996.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanco Geral da União: exercício de 1995*.— Brasília: IN, 1996.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Execução Orçamentária: duzentos maiores municípios: 1990/1995*.— Brasília: IN, 1997.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos da União: orçamentos fiscal e da seguridade social, exercício financeiro de 1995*.— Brasília: IN, 1995.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Instituto Nacional do Seguro Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*.— Brasília: MPAS/DATAPREV, 1996.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. Secretaria de Orçamento Federal. *Classificações orçamentárias: manual técnico de orçamento – Instruções para elaboração da proposta orçamentária da União/1995 (MTO 02)*.— Brasília: IN, 1994.
- CASTRO, Robson G. Considerações sobre a metodologia empregada para avaliação da execução de gastos sociais. *Carta de Conjuntura do CORECON*, Brasília, ano 10, n.48.
- COMINETTI, R. e DI GROPELLO, E. *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*.— Santiago: CEPAL, 1994. (Cuadernos de la Cepal, n.73)
- COMINETTI, R. e RUIZ, G. *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980/1995*. CEPAL, 1996. Mimeo
- FERNANDES, Maria Alice *et alii*. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal: 1994/1996*.— Brasília: IPEA, fev. 1998. (Texto para Discussão, n.547)
- IBGE. Resolução n.38. 'Divulga as estimativas da população para Estados e Municípios'. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, n 167, p 13 331-13 356, 30 ago 1995.
- IBGE. Resolução n.27. 'Divulga as estimativas da população para Estados e Municípios'. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, n.169, p 16 993-17 017, 30 ago 1996.
- IBGE. Departamento de Contas Nacionais. *Regionalização das transações do setor público:1995 – Resultados da administração pública e da atividade empresarial do governo*.— Rio de Janeiro: IBGE, 1997.
- IBGE. *Regionalização das transações do setor público: 1991 — resultados das administrações públicas*— Rio de Janeiro: 1995.
- MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 28ª ed. rev. atual.— Rio de Janeiro: IBAM, 1997.
- McGREEVEY, P. PIOLA, S. *et alii*. *Recessão e gasto social: a conta social consolidada (1980/1986)*. — Brasília: IPEA/CPS, dez./1987.
- PIOLA, Sérgio F. e CAMARGO, S. *Brasil: gasto social federal por áreas (1980/1993)*.— Brasília: IPEA, nov./1994. mimeo
- PIOLA, Sérgio F. *et alii*. *A Conta social revisitada (1980-1987)*. — Brasília: IPEA/CPS, mai.-1989 (Acompanhamento de Políticas Públicas, n. 11)
-