

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 988**

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO E  
DINÂMICA DO GASTO SOCIAL  
FEDERAL: 1995-2001**

**Jorge Abrahão de Castro  
Manoel Batista de Moraes Neto  
Francisco Sadeck  
Bruno Duarte  
Helene Simões**

Brasília, outubro de 2003



## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 988**

### **ANÁLISE DA EVOLUÇÃO E DINÂMICA DO GASTO SOCIAL FEDERAL: 1995-2001**

**Jorge Abrahão de Castro\***  
**Manoel Batista de Moraes Neto\*\***  
**Francisco Sadeck\*\*\***  
**Bruno Duarte\*\*\***  
**Helenne Simões\*\*\*\***

Brasília, outubro de 2003

---

\* Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea e professor do Departamento de Contabilidade da UnB.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\*\* Consultores da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

\*\*\*\* Assistente de Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Guido Mantega  
**Secretário-Executivo** – Nelson Machado

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**

Glauco Antonio Truzzi Arbix

**Diretor de Administração e Finanças**

Celso dos Santos Fonseca

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Maurício Otávio Mendonça Jorge

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Luiz Henrique Proença Soares

**Diretor de Estudos Setoriais**

Mário Sérgio Salerno

**Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

**Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

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

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

Esta publicação e sua produção editorial contaram com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do projeto BRA 97/013.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA SOCIAL E GASTO PÚBLICO **8**

3 ANÁLISE DO GASTO SOCIAL FEDERAL: 1995-2001 **12**

4 GASTO SOCIAL FEDERAL PER CAPITA **26**

5 GASTO SOCIAL FEDERAL E OS INDICADORES DE POBREZA,  
INDIGÊNCIA E DESIGUALDADE **29**

6 GASTO SOCIAL FEDERAL EM COMPARAÇÃO COM GRANDES  
AGREGADOS ECONÔMICOS **34**

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS **42**

ANEXO 1 **45**

ANEXO 2 **46**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **51**



## SINOPSE

Os gastos realizados pelo governo federal em áreas sociais ao longo do período compreendido entre 1995 e 2001 foram dimensionados, analisados e apresentados a cada ano em valor global e desagregado por áreas de atuação, ou seja, o presente trabalho dá prosseguimento a trabalho realizado anteriormente por técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Os atuais resultados mostram uma evolução do Gasto Social Federal (GSF) com pequena prioridade macroeconômica. A prioridade fiscal foi bastante irregular, tendo momentos de aumento e momentos em que a fração da despesa efetiva destinada à área social caiu. Além disso, o governo federal utilizou fontes de financiamento do gasto social a fim de enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro. Os gastos vistos pela ótica das áreas de atuação mostram uma definição de prioridades e de ênfase que acaba por delimitar fronteiras bastante definidas para o gasto em áreas sociais: Previdência Social, Benefícios a Servidores, Saúde e, ainda, Educação e Cultura representam quase 90% do GSF. Na relação do GSF com pobreza e desigualdade, as comparações efetuadas mostraram que o gasto foi um dos elementos responsáveis pelo fato de que pobreza e desigualdade não aumentaram, tendo em vista o quadro social do período. Diante desses dados, alguns desafios estão colocados para a ampliação das políticas sociais, um dos mais sérios diz respeito ao fato de que a margem para expansão das receitas públicas atualmente se encontra reduzida, em grande parte em decorrência do crescimento já verificado na carga tributária. No entanto, é possível se pensar na reorientação de parte do gasto público para o atendimento das necessidades sociais da população brasileira, principalmente daquela parte que está esterilizada para remuneração da dívida pública, concentrada no pagamento de juros em patamares muito elevados. Além disso, a parcela dos recursos das contribuições sociais que está sendo destinada a outros programas e ações de caráter não social deveria ser voltada para área.

## ABSTRACT

The expenses carried through for the federal government in social areas to the long one of the period understood between 1995 and 2001 had been measured and analysed, presenting it each year in value global and desegregated by Performance Areas, continuing the work originate by technicians of the Ipea. The results of this work show an evolution of the FSE with small macroeconomic priority. The fiscal priority was sufficiently irregular, having increase some moments and other moments that the fraction of the expenditure accomplishes destined the social area fell. Moreover, the federal government used sources of financing of the social expense in order to face the fiscal and financial disequilibrium. The expense seen by the optics of the Performance Areas shows a definition of priorities and emphasis that the most expenses set is compose by: Social Welfare; Civil Servant Benefits; Health and Education and Culture, with 90% of the FSE. In the relation of the FSE with poverty and inequality the effected comparisons had shown that the growth of the social expenses was not enough to diminishing the poverty and the inequality. It was verified that the expense was one of the responsible elements so that poverty and inequality did not increase, in view of the social picture of the

period. Ahead to this scenario, some challenges are placed for the magnifying social politics. One of the most serious is related to the fact the edge for expansion of public revenues currently meets reduced to a large extent due to the growth verified in the tax burden. However, it is possible to think about the reorientation of the part of the public expense for the attendance of the social necessities of the Brazilian people, mainly of that part that is sterilized for remuneration of the public debt, especially in the payment of one of the highest interests of the present time. Beyond that, the parcel of the resources of the social contributions that is not destined towards social areas, should return to the financing this kind of area.



# 1 INTRODUÇÃO

Dimensionar e analisar os gastos do governo federal em áreas sociais são importantes funções técnico-administrativas que o Estado deve realizar como forma de medir o esforço estatal na provisão de recursos para o atendimento das necessidades sociais e, com isso, aferir a adequação do suporte financeiro à consecução de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar satisfação social. O objetivo primordial dessas funções deve ser a geração de informações transparentes, confiáveis e úteis à administração pública e à comunidade, as quais possivelmente servirão de ferramenta para a busca de soluções para os problemas sociais mais relevantes, dada a conjuntura econômica, política e social do país.

O gasto público é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do poder público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social dos Estados modernos. Contudo, a magnitude das demandas sociais, os interesses envolvidos, a competição por recursos limitados torna inexorável a definição de prioridades. É por isso que tal questão mobiliza espectro razoável de atores sociais, que vão desde dirigentes e burocratas do governo federal, de estados e municípios, a empresários, produtores de bens e serviços, pesquisadores, políticos e setores populares.

Nos diversos contextos – político, social e econômico –, é extremamente importante conhecer com precisão o montante de recursos disponíveis e aquele efetivamente gasto em áreas sociais. O dimensionamento do gasto mostra o dispêndio de recursos orçamentários e financeiros entre os diversos setores de atuação governamental, e quando comparado ao gasto público total permite medir a importância dada a cada área social e indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política social, quando detalhada por áreas.

Tal tarefa, entretanto, é mais complicada do que parece à primeira vista, dada a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais e seus respectivos âmbitos de atuação. Além disso, o esforço para investigar esses gastos deve levar em conta a dificuldade de se chegar a uma definição universalmente aceita do que pode ser entendido por Gasto Social – isso porque o conceito pode mudar conforme variam as necessidades mais prementes da população de um determinado país.

Diante de tais fatos, adotou-se neste trabalho a conceituação de Fernandes (2000) e Comenetti e Ruiz (1994) para o Gasto Público Social (GPS), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de necessidades e direitos sociais e que corresponde ao pagamento dos custos de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos). O Gasto Social Federal (GSF), por sua vez, deriva do conceito do GPS, e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo (estadual e municipal) ou a instituições privadas, referentes a programas e ações (projetos/ atividades) desenvolvidos nas áreas de atuação sociais.<sup>1</sup>

---

1. Um outro conceito possível é o de Gasto Social Fiscal, que é uma depuração do primeiro, pois retira do gasto público social o valor das contribuições dos beneficiários e/ou os valores de recuperação mencionados. Porém, a operacionalização de um sistema de acompanhamento do gasto social em torno desse conceito está muito além dos recursos atuais disponíveis, caso tal tarefa fosse de fato possível. Essa questão, aliada à necessidade de compatibilidade internacional, justifica a opção pelo conceito mais abrangente, de gasto público social.

Neste trabalho os gastos realizados pelo governo federal entre 1995 e 2001 em áreas sociais são mensurados e analisados, apresentando-se a cada ano o GSF em valor global e desagregado por áreas de atuação, dando prosseguimento aos trabalhos anteriormente realizados por técnicos do Ipea.<sup>2</sup> Adotou-se esse recorte temporal em razão das restrições encontradas para os anos de 1993 e 1994, pois esse período, que antecede a reforma monetária, foi marcado por grande instabilidade econômica e alta inflação, o que compromete a qualidade dos registros financeiros relacionados aos gastos públicos, tornando os resultados menos confiáveis. Ademais, propõe-se, por meio de estimação, a consolidação do GPS, no qual são agregados os gastos de estados e municípios em áreas sociais às despesas da União. Finalizando, confronta-se o GSF com indicadores de pobreza e desigualdade e com agregados macroeconômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB) e a Carga Tributária.

O texto divide-se em 6 seções, incluindo esta, introdutória. Na seção 2 apresenta-se uma rápida discussão a respeito dos conceitos de política social e gasto público. Em seguida, na seção 3, analisa-se o Gasto Social Federal para o período 1995-2001, apresentando-o em magnitude e observando seu comportamento em nível global e por áreas de atuação no período em questão.

Na seção 4 analisa-se o GSF *per capita* como uma medida do grau de atendimento das necessidades sociais da população em nível particular; ou seja, uma medida do esforço governamental no sentido de prover bens e serviços sociais aos cidadãos. Na seção 5 propõe-se analisar a trajetória do GSF *per capita* e dos indicadores de pobreza e desigualdade, a fim de verificar se existe alguma relação positiva entre esses dados ao longo do tempo.

Por fim, na última seção a trajetória do GSF é relacionada com alguns dos principais indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), a Carga Tributária Bruta (inclusive Contribuições Sociais) e a Despesa Total do Governo Federal. No Anexo apresenta-se um resumo dos principais aspectos da metodologia desenvolvida e adotada pelo Ipea para acompanhar e dimensionar o gasto público social realizado pelo governo federal,<sup>3</sup> bem como algumas tabelas de apoio à análise do texto.

Em geral, as análises desenvolvidas, com base nas informações trabalhadas para o Gasto Social Federal, procuram ilustrar, com algumas relações, as possibilidades de utilização da informação sistematizada.

## 2 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA SOCIAL E GASTO PÚBLICO

A literatura sobre a política social é extensa e variada. As concepções em torno da ação estatal na área social, além de numerosas, não apresentam consenso conceitual. Marshal, citado por Santos (1987), diz que: “*Política Social* é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de convenção (...)

---

2. Ver Fernandes et alii (1998a) e Ribeiro e Fernandes (2000).

3. O Ipea constituiu, em 1995, um grupo de trabalho com o objetivo principal de conceber uma metodologia para dimensionamento e acompanhar o gasto público em áreas sociais. Esse grupo produziu os seguintes trabalhos: Fernandes et alii (1998a), para a metodologia do Gasto Público Federal; e Fernandes et alii (1998b), para o gasto social consolidado, que envolve as três esferas de governo.

e nem uma, nem outra, explicará de que trata realmente a matéria”. Outra concepção também citada em Santos, dada por um investigador politicamente de esquerda, Ramesh Mishra, admite que “política social pode ser definida em termos relativamente estreitos ou largos. Nada existe de intrinsecamente certo ou errado em tais definições, na medida em que sejam apropriadas à tarefa em vista”.

Não obstante a importância dessa pluralidade interpretativa, opta-se aqui pela definição de alguns elementos básicos em busca de um conceito de políticas sociais que permita a consolidação dos gastos públicos realizados para a materialidade da ação governamental na área social – pois o gasto, mesmo contendo elementos de imprecisão, é uma boa aproximação disponível para mensurar a ação pública nas áreas sociais. Assim, tal forma de aferição pode ser elemento importante para avaliação da adequação do suporte financeiro a um conjunto de programas e ações destinadas a proporcionar satisfação social à população. Sabe-se, entretanto, que a política pública não se concretiza apenas em manifestações contábeis suscetíveis de aval como gasto quantitativamente enumerável.

Para esse intuito, a política social deve ser entendida como um conjunto de programas e ações do Estado, em geral de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Tais necessidades e direitos surgem a partir do processo histórico de cada sociedade específica. Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca atender às demandas por maior igualdade – seja de oportunidade ou de resultados – entre os indivíduos. Além disso, também objetiva garantir segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, entre as quais podem-se citar: a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; posição vulnerável no ciclo vital do ser humano (crianças e idosos, por exemplo); ou situações de risco, como em caso de acidentes (invalidez por acidente).

As políticas públicas que buscam esses objetivos circunscrevem-se no interior de organismos estatais que estão minimamente preparados para efetuar regulação, provisão, produção e transferência de dinheiro<sup>4</sup> para a formulação e implementação de programas e ações, principalmente de Educação, Saúde, Alimentação e Nutrição, Saneamento básico, Previdência Social, Assistência Social, Emprego e Defesa do Trabalhador, Organização Agrária e Habitação.

As políticas sociais que envolvem gastos públicos são todas desses tipos. As que envolvem a produção, provisão de bens e transferência em dinheiro são aquelas que

---

4. Essas formas de atuação do Estado são descritas por Flood (1994) da seguinte maneira: (a) Regulação: baseia-se na fixação de normas que regulem o comportamento dos agentes econômicos – um exemplo de mecanismo regulador é o controle de qualidade sobre a produção e a comercialização de medicamentos, alimentos, etc.; (b) Produção: implica a participação direta de organismos estatais na fabricação de bens e oferta de serviços (exemplo: educação pública); (c) Provisão de bens e serviços: implica, por parte do Estado, arbitrar os recursos financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade (a provisão pública não requer necessariamente produção pública – por exemplo, o Estado pode garantir, por meio do financiamento público, o atendimento a um paciente que necessite de uma cirurgia que só pode ser realizada em hospital particular, essa separação requer, contudo, adequada regulação e fiscalização da produção privada para que esta não se afaste das metas fixadas pelas autoridades públicas); e (d) Transferências de dinheiro: as transferências monetárias mais comuns são o seguro-desemprego e aposentadorias – consistem em transferências em dinheiro que os beneficiários podem gastar segundo suas preferências sem restrições. Essas, contudo, podem não ser transferências incondicionadas, uma vez que os indivíduos necessitam cumprir certos requisitos para se beneficiarem de alguns programas.

necessitam de gastos mais acentuados. As políticas de regulação estão ganhando importância crescente no papel a ser desempenhado pelo Estado, mas ainda constituem-se práticas recentes; por isso, os gastos desse tipo de ação referem-se apenas à manutenção das atividades do órgão regulador.

O escopo e a escala de cobertura dos bens e serviços sociais que podem ser ofertados pelo Estado mediante políticas sociais estão diretamente relacionados às condições econômicas estruturais, bem como conjunturais, que determinam a disponibilidade de recursos,<sup>5</sup> e ainda ao arranjo político de uma sociedade, pois é justamente a tensão entre o arranjo político e a escassez de recursos que define opções de ação, direção e cobertura financeira às ações sociais do Estado, as quais resultam no Gasto Público Social.<sup>6</sup>

A política social em países federativos envolve tanto as ações que têm como base os gastos *diretamente efetuados*<sup>7</sup> por cada esfera de governo quanto aquelas que se baseiam em *transferência voluntária ou negociada*<sup>8</sup> de recursos a outros níveis (de uma esfera de governo para a outra) ou a instituições privadas, referentes a programas de trabalho, projetos e ações desenvolvidos nas diferentes áreas.

Por último, como ressalta Draibe (1993), deve-se salientar o processo de *mudanças nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais* que está ocorrendo na América Latina:

O seu significado maior são profundos processos sociais que tendem à alteração das relações entre o Estado e o Mercado; o público e o privado; os sistemas de produção, de um lado, e os de consumo, de outro. As assim chamadas *formas alternativas* – os mutirões, as diversas experiências de ajuda mútua, práticas comunitárias e de vizinhança (na guarda de crianças, no setor de alimentação, na coleta e processamento do lixo) – são exemplos que se multiplicam e que correspondem a tantos outros, verificados em todo o mundo, de participação dos próprios beneficiários e de envolvimento de associações voluntárias e de redes de ONGs – Organizações Não-Governamentais – no encaminhamento das políticas sociais. Ora, esses processos expressam novas formas de sociabilidade, indicando um reordenamento das relações destas partes da Sociedade com o Estado e a Economia: ali onde antes predominavam o Estado ou o Mercado (ou os seus vários *mix*), um espaço passa a ser ocupado por estas novas formas da *solidariedade social*, ou se quiser, por uma ampliação da autonomia dos setores organizados da sociedade.

---

5. Para Schik (1976), as decisões de gasto dependem da escassez de recursos. Nesse sentido, distinguem-se quatro graus de escassez aos quais se associam diferentes processos decisórios: a) escassez moderada, quando o governo possui recursos para manter e expandir novos programas. Os decisores são induzidos a conceber programas de longo prazo e se despreocupar com os projetos existentes, recaindo a ênfase na racionalização do futuro e desatenção com a utilidade da aplicação dos recursos já comprometidos; b) escassez crônica, quando existem recursos para dar continuidade aos programas existentes, mas com expansão limitada, não suficiente para dar início a programas mais amplos. Ainda pode ocorrer o negligenciamento da avaliação dos programas existentes, desde que haja fundos para mantê-los, não cabendo a racionalização do futuro; c) escassez aguda, quando os recursos disponíveis não cobrem o aumento incremental dos custos dos programas. Os decisores, nesse caso, são induzidos a cortes nos programas, a evitar o início de novos programas e a avaliar com cuidado os programas existentes; e d) escassez total, quando o governo não dispõe de recursos nem mesmo para executar alguns dos programas básicos que deveria executar. Neste contexto produzem-se orçamentos e planejamentos escapistas, para atender à estratégia política do governo.

6. Entende-se que uma das principais linhas de conflitos, interação e alianças entre atores coletivos é dada pela disputa de posições privilegiadas de acesso à distribuição dos recursos orçamentários e financeiros do poder público.

7. Consideram-se como diretamente efetuados os gastos com manutenção, conservação e expansão dos serviços prestados (tais como escolas e hospitais públicos), mais as transferências de numerário a pessoas/famílias (aposentadorias, pensões, bolsas de estudo, auxílios previdenciários e assistenciais).

8. As transferências negociadas ou voluntárias traduzem uma política governamental de descentralização de ações, quer seja na direção de outros níveis de governo, quer sejam destinadas ao setor privado; foram, assim, denominadas de forma que se diferenciasssem das transferências obrigatórias – definidas constitucionalmente –, de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, os quais são entregues a outros níveis de governo, e não são considerados como gasto da esfera arrecadadora, como é o caso da Cota-Parte dos Estados e Distrito Federal no Salário Educação, que não foi incluída como gasto da União.

## 2.1 Políticas Sociais e as áreas de atuação

A política social brasileira tem como marco jurídico/institucional a Constituição Federal (CF) de 1988, que discrimina a seguridade social – Saúde, Previdência e Assistência, além do seguro-desemprego – como área central de proteção social. Há também uma série de outras políticas que respondem a determinações tanto da CF quanto de leis ordinárias e que estão, de modo geral, voltadas para melhoria das condições de vida da população, sendo reconhecidas como direitos sociais e associadas diretamente ao núcleo de proteção social, que envolve programas e ações de Trabalho, Habitação, Saneamento Básico e Educação. Também fazem parte dessa série ações e programas de Proteção ao Meio Ambiente, Organização Agrária e Ciência e Tecnologia voltados para a área social.

Neste trabalho, seguiu-se tal ordenamento como ponto de partida para a organização e a alocação dos programas e ações sociais por área de atuação.<sup>9</sup> O conceito de *área de atuação* orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de *objetivo* ou *finalidade dos gastos*, na tentativa de promover a melhor aproximação possível da destinação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. Esse conceito não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os dispêndios do governo federal; a forma de agregação do gasto público vai além de um mero registro de despesas por órgão setorial (critério institucional), bem como de um simples levantamento de despesas por funções ou programas (enfoque funcional-programático).

De acordo com Fernandes (2000) e Comenetti e Ruiz (1994), caso o levantamento de uma série dos gastos sociais do governo federal obedecesse estritamente ao critério institucional, ele não permitiria uma visualização correta da finalidade dos gastos, pois, entre outros inconvenientes: *i*) atribuiria parte dos dispêndios em saúde (funcionamento de hospitais de ensino e residência médica) ao Ministério da Educação; *ii*) subestimaria os gastos relativos a projetos de saneamento básico, por se inserirem em diversos órgãos dos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e do Planejamento e Orçamento; e *iii*) impossibilitaria a identificação das despesas relativas a benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e assistenciais (assistência médica e social, auxílio creche, entre outros) pagos a servidores públicos, diluídos em cada um dos órgãos da estrutura dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Visto isso, a divisão do GSF por áreas de atuação procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com atendimento às necessidades e aos direitos sociais, a fim de facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil. As áreas de atuação para fins deste trabalho são: Educação e Cultura, Saúde, Alimentação e Nutrição, Saneamento e Meio Ambiente, Previdência Social, Assistência Social, Emprego e Defesa do Trabalhador, Organização Agrária, Ciência e Tecnologia, Habitação e Urbanismo, Treinamento de Recursos Humanos em Áreas Sociais e Benefício a Servidores Públicos Federais.<sup>10</sup> A organização dessas áreas se baseou na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e, no

---

9. Para um detalhamento maior das definições de cada área de atuação, consultar o Anexo I.

10. A já tradicional linha de estudo e pesquisa sobre o gasto social brasileiro desenvolvida por McGreevey, Piola et alii (1987), Piola et alii (1989), Piola e Camargo (1993), Médici, Pacheco Filho e Maciel (1994), Médici e Maciel, (1995), Oliveira (1999), Fernandes et alii (1998a), Fernandes et alii (1998b) e Ribeiro e Fernandes (2000), quase sempre tomou como padrão as mesmas áreas sociais que foram adotadas neste trabalho. Esses estudos também sempre adotaram em suas análises o conceito de Gasto Público Social.

patamar mais analítico da classificação funcional-programática, na descrição do subtítulo ou projeto/atividade (denominada de *ação* na nova classificação orçamentária). Para maiores detalhes sobre os tipos de programas e ações contidos em cada área, consulte as considerações metodológicas apresentadas no Anexo 2.

Salienta-se que a análise do trabalho procura cobrir tanto as ações sociais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Assim, evitou-se a perda de informações das entidades com atuação social descentralizada da administração.

### 3 ANÁLISE DO GASTO SOCIAL FEDERAL: 1995-2001

Nesta seção apresenta-se a magnitude do Gasto Social Federal (GSF) e analisa-se o seu comportamento global e desagregado por áreas de atuação ao longo do período de 1995 a 2001. A finalidade é proceder a um exame mais geral, e não a uma análise detalhada da trajetória dos dispêndios em cada uma das áreas em estudo. Em seguida, busca-se certo nível de comparabilidade entre as áreas de atuação.

#### 3.1 Evolução do Gasto Social Federal: 1995-2001

A seguir, mediante o dimensionamento e a análise da evolução anual do Gasto Social Federal, procura-se verificar a sensibilidade do montante despendido pelo governo federal em áreas sociais diante dos problemas e propósitos econômicos brasileiros e dos arranjos políticos, os quais podem definir opções de ação, direção e cobertura da atuação estatal. Dessa forma, para melhor entendimento da dimensão e evolução do GSF, busca-se nesta seção relacionar tal evolução aos acontecimentos econômicos, políticos e sociais que transcorreram no período em questão.

O período analisado envolve a gestão de dois governos federais: a primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, que vai de 1995 a 1998; e a segunda gestão do mesmo presidente, que tem início em 1999 e se estende até 2002 (embora este ano fique de fora da análise, por não se dispor, à época de encerramento do estudo, dos dados da execução orçamentária e financeira). A evolução do GSF para esse período é apresentada na tabela 1, em valores nominais e constantes – atualizado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), mês a mês, a preços de dezembro de 2001.

Para compreender a evolução do gasto no período proposto por este trabalho, é necessário ressaltar os principais acontecimentos político-econômicos da década de 1990. No fim de 1992 Itamar Franco assume o governo em um delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Fernando Collor. Este último havia marcado sua gestão pela implantação de políticas neoliberais, gerando grave desorganização financeira com a ampla abertura da economia nacional ao mercado internacional. Além disso, deixa como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas sociais caracterizados pelos traços da fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos em nível federal e, ainda, de baixo poder de combate à pobreza e de capacidade redistributiva.

TABELA 1

**Gasto Social Federal nominal e constante  
1995-2001**

Em R\$ milhões

| Ano  | Gasto Social Federal |                                    |                            |                         |
|------|----------------------|------------------------------------|----------------------------|-------------------------|
|      | Valores nominais     | Valores constantes<br>(dez./ 2001) | Número índice<br>1995=100% | Evolução real anual (%) |
| 1995 | 79.170               | 143.538                            | 100,0                      | –                       |
| 1996 | 92.742               | 151.497                            | 105,5                      | 5,5                     |
| 1997 | 107.473              | 162.925                            | 113,5                      | 7,5                     |
| 1998 | 118.945              | 173.998                            | 121,2                      | 6,8                     |
| 1999 | 128.422              | 167.617                            | 116,8                      | (3,7)                   |
| 2000 | 147.667              | 169.802                            | 118,3                      | 1,3                     |
| 2001 | 164.809              | 171.273                            | 119,3                      | 0,9                     |

Fonte: Sidor/SOF.

**No que diz respeito aos gastos sociais, de acordo com Oliveira (1999),**

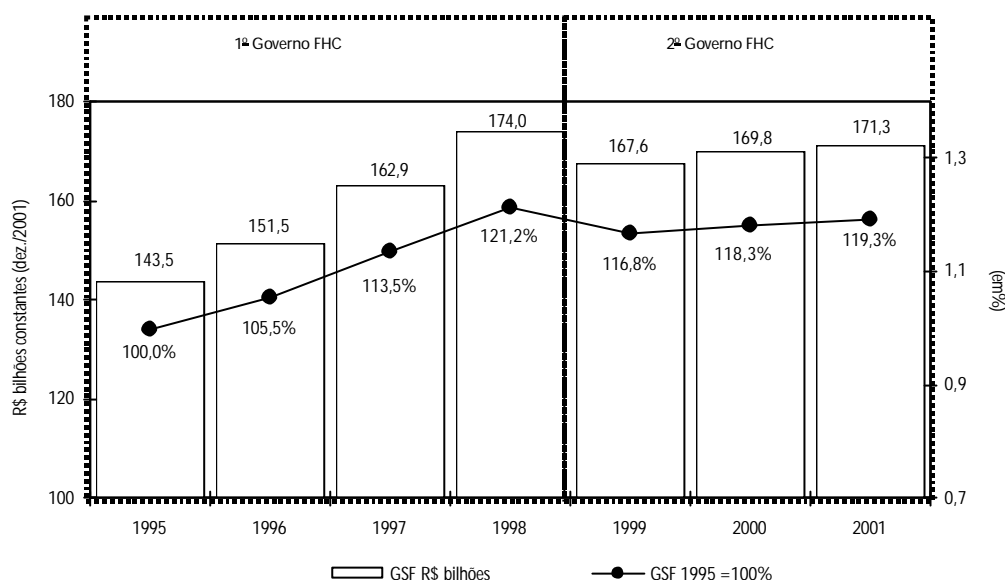
durante a administração Collor, os gastos sociais reduziram-se sensivelmente, como parte integrante da estratégia implementada para a realização de um ajuste fiscal, visando viabilizar o processo de estabilização, sem que maiores esforços tenham sido desenvolvidos no sentido de aumentar sua eficiência e equidade e adequar a ação governamental, nessa área, às novas demandas das políticas sociais. Na prática, a redução dos recursos destinados para a cobertura dessas demandas, principalmente por parte do governo federal, continuou avançando de forma descoordenada no processo de descentralização de encargos para as esferas subnacionais, sobrecarregando suas finanças e modificando, gradativamente, a equação da responsabilidade pelo financiamento e execução do gasto entre as unidades da federação, com prejuízos para seu desempenho.

Diante dessa grave conjuntura econômica, a política de Itamar Franco, iniciada em 1992, representa uma tentativa de recuperar o crescimento do PIB em um ambiente de alta taxa de inflação. O Plano Real começou a ser elaborado a partir de maio de 1993, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, e sua implementação compreende várias fases. Pretendia-se fundamentalmente a manutenção da estabilidade como uma das condições necessárias para a promoção do bem-estar social. Por outro lado, o governo federal recoloca na agenda as políticas sociais, o que leva a um crescimento do Gasto Social Federal. Um dos maiores impactos nos gastos sociais no começo da década de 1990 foi a nova legislação da previdência rural que, de acordo com Shwarzer e Querino (2002), fez que o número de benefícios aumentasse significativamente. A extensão extraordinária da cobertura iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando então o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão de cobertura nesse período foi de 2,4 milhões de benefícios, começando com 4,1 milhões, em 1992, e chegando com 6,5 milhões em 1994.

A primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, se beneficiou do Plano Real, que em seus primórdios mostrou-se uma política de estabilização bem-sucedida, contando ainda com a liberalização comercial e financeira, além das renegociações de dívida externa e com o início da privatização. O Plano permitiu aceleração do crescimento econômico, ampliação do consumo pós-estabilização, aumento da renda – sobretudo nos setores informais – e recomposição de valor do salário mínimo ainda em 1995 (reajustes de R\$ 70 para R\$ 100). Sofrendo influência desses

movimentos, o GSF cresce expressivamente até 1998 – como demonstram os dados do gráfico 1, que traz a evolução dos gastos relacionando-os aos correspondentes períodos de gestão presidencial.

GRÁFICO 1  
**Variação real do Gasto Social Federal – 1995 = 100%**  
**1995-2001**



Fonte: Ipea/Disoc.

Esse movimento ascendente observado na primeira gestão do governo FHC deve-se em grande medida ao aumento do valor do salário mínimo e, também, à grande busca por antecipação de aposentadorias, que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, pressionando fortemente o GSF.

A partir do fim de 1997 um novo risco de colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica mundial gerada pelas crises do leste asiático e da Rússia (em 1998), levou o governo à adoção de uma série de alterações na política econômica que teve como consequência a redução do crescimento do PIB e o aumento da taxa de desemprego. Apesar disso, em 1998 ainda se observou um crescimento do GSF. Esse aumento ocorreu, em grande parte, porque naquele ano o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias continuou, assim como cresceram os gastos com seguro-desemprego.

No início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso – 1999 – a crise econômica agrava-se e afeta a taxa de crescimento do país, forçando o governo a desvalorizar o real. Nesse ínterim, ocorre a primeira e única queda do GSF no período estudado, de 3,7% em relação ao ano anterior. Somada a essa conjuntura econômica desfavorável, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20 de dezembro de 1998, que trata da Reforma da Previdência, observa-se uma queda na procura por antecipação das aposentadorias, que vinha crescendo desde 1996. Isso fez que os gastos com previdência social se reduzissem a partir de 1999 (como veremos a seguir), comprometendo o valor do GSF desse ano.



Em 2000, o país volta a ter crescimento econômico superior a 4%. Particularmente importante foi o crescimento do nível de ocupação, sendo ligeiramente superior ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), o que resultou na queda no nível de desemprego. Além disso a taxa de inflação ficou abaixo da meta de 6%, a despeito da continuidade do ajustamento fiscal, da consolidação dos regimes de metas de inflação e de taxas de câmbio flutuantes. A arrecadação tributária aumentou, sendo beneficiada, sobretudo, pelo desempenho das contribuições sociais, o que permitiu que a Carga Tributária Bruta chegasse a 32,9% do Produto Interno Bruto (PIB).<sup>11</sup> Respondendo a essa conjuntura, o GSF pôde voltar a sua trajetória ascendente, crescendo 1,3% em relação a 1999.

Por fim, em 2001 houve pequeno crescimento econômico, cerca de 1,5%, resultado que, mesmo inferior ao de 2000, superou os registrados em 1998 e 1999, anos em que o nível de atividade também foi negativamente impactado por crises da economia mundial. Ressalte-se que o resultado desse ano é inferior à taxa média de crescimento da economia da década de 1990, que se situou em 2%. Foi o ano também do racionamento de energia elétrica, motivado, basicamente, pela redução acentuada dos níveis dos reservatórios das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, as quais apresentam concentração de consumo de energia. Os indicadores de emprego apresentaram comportamento favorável ao longo do ano, refletindo com menor intensidade os efeitos das diversas crises que afetaram a trajetória do nível de atividade. A evolução dos preços nesse ano foi influenciada pelos choques, sobretudo os de origem externa, que exerceram pressões sobre o câmbio, com repercussões diretas no comportamento dos preços administrados e dos preços livres. Sob esse enfoque, o GSF teve pequeno crescimento, de cerca de 1% em relação a 2000, o que resultou principalmente da criação do Fundo de Combate à Pobreza, que levou consigo uma parcela de recursos para a área social.

### 3.2 Estimação da evolução do Gasto Público Social para as três esferas de governo

A consolidação do gasto social das três esferas de governo tem como principal objetivo medir quantitativamente a participação total do setor público no financiamento dos programas e ações em áreas sociais. A consolidação do Gasto Público Social (GPS) brasileiro dá noção da importância – relativa e absoluta – da complementaridade de estados e municípios na aplicação de recursos para fins sociais. Além disso, embora não seja o propósito deste trabalho, o GPS pode se tornar um indicador que permita correlacionar coerentemente o volume de gasto com a evolução dos indicadores sociais, medindo assim a eficiência das ações sociais da atuação federal, estadual e municipal conjuntamente.

A falta de informações sistemáticas e as dificuldades encontradas para a consolidação dos gastos de estados e municípios fez que o Ipea se concentrasse apenas na mensuração do Gasto Social Federal (GSF). A última publicação da instituição sobre a consolidação do gasto social das três esferas de governo data de 1998.<sup>12</sup> Em 2001 foi

---

11. Essas informações foram apresentadas no Boletim Conjuntural do Ipea nº 52 (Brasil, 2001).

12. Fernandes et alii (1998b), para o ano de 1995.

apresentada outra consolidação para os anos de 1994 a 1996, ainda não publicada.<sup>13</sup> Assim, entende-se nesta seção ser oportuno estimar, por meio de um cenário, os gastos sociais das esferas estadual e municipal para os anos de 1997 a 2001, complementando a parte anterior, referente ao levantamento do gasto social do governo federal.

É importante, contudo, salientar as limitações da estimação feita por meio da criação de cenários. A formalização e a composição de cenários obviamente não conseguem cobrir todas as especificidades que as variações reais exigiriam. Como em grande parte dos trabalhos do gênero, torna-se necessária a utilização de certo grau de arbitrariedade para a montagem das projeções para os parâmetros utilizados. Apesar disso, acredita-se estar fornecendo uma medida relativa minimamente aceitável das modificações recentes na estrutura e na responsabilidade da execução dos gastos sociais, sendo mais importante observar a tendência do que os valores propriamente ditos.

Nesse sentido, utilizando-se da consolidação, já realizada pelo Ipea, do GPS para os anos de 1995 e 1996, juntamente com estimativas para o período de 1997 a 2001, apresenta-se a tabela 2. Para efeito de estimação do Gasto Público Social tomou-se como base a relação percentual obtida em 1996 entre o Gasto Social realizado por estados e municípios e o Produto Interno Bruto – ano em que as despesas em áreas sociais atingem 9,0% do PIB. Assumiu-se, assim, como hipótese que essa relação permaneceu constante durante todo o período de análise, calculando-se os gastos sociais dos anos subseqüentes em termos proporcionais ao PIB do respectivo ano. Aos valores estimados para estados e municípios, soma-se o dado do GSF, obtendo-se um valor estimado para o Gasto Público Social.

Dois fatos sustentam a hipótese desse cenário. O primeiro diz respeito ao processo de descentralização que as políticas sociais sofreram no período, o que exerceu o papel de chamar a responsabilidade para estados e municípios não só na implementação de bens e serviços sociais, como também em seu financiamento.<sup>14</sup> Corroborando o primeiro, o segundo fato diz respeito ao aumento da arrecadação de estados e, principalmente, dos municípios; essas esferas de governo em grande medida têm como funções principais ações de cunho social.<sup>15</sup> Visto isso, pode-se até qualificar esse cenário como de caráter conservador, uma vez que seriam esperados valores ainda maiores para estados e municípios.

Além disso, dados mais recentes mostram que os gastos com educação de estados e municípios, de acordo com Castro e Sadeck (2002), chegariam a 3,7% do PIB, em 2000. Na saúde, para esse mesmo ano, de acordo com Boletim nº 2 do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), os gastos chegariam a 1,4%

---

13. Oliveira (2001), para o período de 1994 a 1996.

14. Para Garson e Araújo (2001), “a descentralização de receita promovida pela reforma tributária de 1988 beneficiou basicamente os municípios. Ainda que de forma desordenada, esse processo repercutiu pelo lado do gasto com a presença crescente dos governos locais, cada vez mais significativa no caso de ações sociais básicas. Esse processo, na segunda metade dos anos 90, ganhou maior impulso em duas áreas: ensino fundamental e ações do Sistema Único de Saúde. São justamente aquelas em que o governo federal formulou e implementou políticas deliberadas de indução da assunção de encargos pelas prefeituras, através de diferentes modalidades de vinculações constitucionais de recursos e de transferências condicionadas, regulares e volumosas”.

15. De acordo com Afonso e Araújo (2001): “A receita própria municipal (não computadas as transferências recebidas) vem apresentando excelente desempenho nos últimos anos. Desde a promulgação da Constituição até 2000, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em cerca de R\$ 12,2 bilhões, um acréscimo de aproximadamente 196%. Seu crescimento médio anual foi duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e que o dos federais. Em 2000, a receita tributária municipal atingiu um dos maiores níveis históricos: cerca de 1,7% do PIB, mais de R\$ 18 bilhões anuais, montante que supera a principal transferência federal líquida, o Fundo de Participação Municipal (FPM), da ordem de R\$ 13 bilhões”.

do PIB. Portanto, os gastos de estados e municípios nessas importantes áreas da política social poderiam chegar a cerca de 5,1% do PIB em 2000. Observa-se que em 1995, de acordo com o trabalho de Fernandes (1998b), essas duas áreas somadas foram responsáveis por 53,0% dos gastos das esferas de governo estadual e municipal – algo em torno de 4,5% do PIB, sendo 3,3% para Educação e 1,3% para Saúde. Tais dados mostram, portanto, para essas duas áreas, valores maiores dos aqueles verificados em 1995.

TABELA 2  
**Estimação para o Gasto Público Social Consolidado  
 1995-2001**

Em R\$ milhões correntes

| Anos | Gasto Público Social |                           |           | PIB       |           |           |           |
|------|----------------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|      | Federal (a)          | Estados e municípios* (b) | Total (c) | (d)       | (a/d*100) | (b/d*100) | (c/d*100) |
| 1995 | 79.170               | 54.777                    | 133.947   | 646.192   | 12,3      | 8,5       | 20,7      |
| 1996 | 92.742               | 70.053                    | 162.795   | 778.887   | 11,9      | 9,0       | 20,9      |
| 1997 | 107.473              | 78.367                    | 185.840   | 870.743   | 12,3      | 9,0       | 21,3      |
| 1998 | 118.945              | 82.277                    | 201.222   | 914.188   | 13,0      | 9,0       | 22,0      |
| 1999 | 128.422              | 86.748                    | 215.170   | 963.869   | 13,3      | 9,0       | 22,3      |
| 2000 | 147.667              | 97.803                    | 245.470   | 1.086.700 | 13,6      | 9,0       | 22,6      |
| 2001 | 164.809              | 106.629                   | 271.438   | 1.184.769 | 13,9      | 9,0       | 22,9      |

Fonte: Sidor/SOF e IBGE.

(\*) Valores estimados de 1997 a 2001.

A partir dos dados apresentados na tabela 2, pode-se verificar que as três esferas de governo despenderam conjuntamente em 1995 algo correspondente a 20,7% do PIB em áreas sociais. Em 2001, esse valor chega a 22,9%. Esse processo de crescimento, apesar de contínuo, foi muito pequeno ao longo do período. Desse total, a maior parcela do gasto ainda fica a cargo do governo federal, que se compromete com recursos na proporção de 12,3% do PIB em 1995, chegando em aproximadamente 14,0% em 2001. De acordo com o cenário adotado, os governos estaduais e municipais destinam às ações sociais um volume na ordem de 8,5% do PIB em 1995, o que se estabiliza em 9,0% a partir de 1996, por força da hipótese deste trabalho.

Em linhas gerais, se o desempenho de cerca de 23,0% em relação ao PIB de gastos em áreas sociais for o valor real do gasto para o último ano da série, isso coloca o Brasil em um patamar superior aos melhores desempenhos entre os países da América Latina. Por exemplo, de acordo com dados publicados em documento recente da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal, 2002), e considerando a média para os biênios 1990/1991, 1994/1995 e 1998/1999, os gastos sociais – incluídos os gastos com educação, saúde, nutrição, seguridade social, trabalho, assistência social, habitação e *alcantarrilhos* – vêm crescendo em quase todos os países da América Latina. Tomando a média para o último biênio 1998/1999, observa-se que a Argentina aplica cerca de 20,5% em gastos sociais e a Costa Rica, 16,8%, ambos considerando o Setor Público Não-Financeiro Consolidado (SPNF – Consolidado), tipo de comparação mais próxima à realizada para o Brasil neste documento, em que a proporção atinge 21,0%. O documento da Cepal também apresenta indicadores que consideram apenas os gastos sociais em relação aos gastos do governo central (GC). As relações mais expressivas são: do Uruguai, com 22,8%; do Chile, 15,0%; e

da Nicarágua, 12,7%. Por sua vez, as menos expressivas são observadas: na Venezuela, com 8,6%; em Honduras, 7,4%; no Paraguai, 7,4%; e na Guatemala, com 6,2%. Existem também indicadores que foram compostos comparando-se os gastos sociais com os gastos do governo geral (GG) – neste caso, têm-se a Bolívia com 16,1%.

Cabe um alerta: esse montante do gasto público social brasileiro, em valor absoluto quanto a sua relação com o PIB, tem sido utilizado por alguns analistas para elaborar um diagnóstico de que o gasto público social já tem dimensão satisfatória para dar conta da questão social. Medeiros (2001) relata a difusão da idéia de que o valor atingido pelo gasto social no Brasil já é elevado o suficiente para enfrentar os problemas sociais; a dificuldade seria sua forma de apropriação pelos mais ricos, sendo proposta a realização de remanejamento na alocação dessas despesas.<sup>16</sup>

Para se compreender tal proposição é necessário perceber o que se está definindo como a “questão social” no Brasil. Neste caso, tal abordagem está associada geralmente à redução da questão social apenas ao enfrentamento *strictu sensu* da exclusão, sendo minimizadas as demais necessidades e direitos sociais. Força-se, assim, a construção de uma falsa polarização ao contrapor a necessidade de lutar contra a pobreza às demais necessidades sociais. Como chama atenção Rosanvallon (1998):

o apelo para lutar contra a exclusão simplificou o social, certamente de forma excessiva. Com efeito, a dinâmica social não deve ser reduzida a uma oposição entre os que estão “dentro” e os que estão “fora”. Pode-se mesmo dizer que hoje nossa compreensão da sociedade é influenciada pela polarização de todas as atenções nos fenômenos da exclusão. Ainda que se considere, apropriadamente, que esse é o mais importante fenômeno social da nossa época, ele não esgota a questão social. Denunciar justificadamente a pobreza e a miséria existentes no mundo não nos deve dispensar de uma abordagem mais global das tensões e contradições sofridas pela sociedade.

No caso brasileiro, não é demais lembrar que junto ao problema da pobreza e da miséria existe um grande estoque de necessidades sociais insatisfeitas, tendo sido muitas até mesmo transformadas em direitos sociais inscritos nos mandamentos legais que configuram o contrato social básico firmado na Constituição Federal de 1988 e demais legislações ordinárias.

A implementação, de forma articulada, de políticas adequadas (em quantidade e qualidade) que atendam a essas necessidades sociais, certamente demandaria uma alocação maior de recursos públicos do que a atual. Por exemplo, de acordo com recentes simulações realizadas para a área educacional, a necessidade de financiamento (considerando as três esferas de governo) para se obter uma educação de qualidade e que considere as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE),<sup>17</sup> os gastos com educação deveriam ampliar-se dos atuais 4,3% do PIB (sem considerar os recursos destinados ao pagamento de inativos), para cerca de 8,0% do PIB, em 2011. Assim como

---

16. Essa idéia se aproxima muito dos mitos abordados por Kliksberg (1994), que foram cotidianamente difundidos nos meios de comunicação e no debate sobre o assunto no decorrer dos últimos anos: i) ilegitimidade do gasto social, que diz respeito a afirmativa de que os investimentos na área social significariam, em termos macroeconômicos, fazer mau uso de recursos da sociedade, que seriam mais bem investidos em outras finalidades; ii) ineficiência congênita do gerenciamento dos programas sociais, ou seja, muitos dos programas são passíveis de corrupção, de desperdícios e de mau uso na aplicação dos recursos. Os setores que defendem este argumento afirmam que tais programas não devem ser agraciados com nenhum tipo de recurso ou ajuda financeira, pois tudo será inevitavelmente perdido; e iii) visão meramente burocrática da gestão social.

17. Algumas das metas são o enfrentamento do elevado analfabetismo; dos baixos índices de oferta de vagas na educação infantil e no ensino médio; e das necessidades da educação de jovens e adultos, entre outras. Para se cumprir essas metas foi previsto no PNE que seriam necessários cerca de 7% do PIB.

no caso da educação, as outras áreas sociais necessitariam de contar com volume razoável de recursos para atender às necessidades insatisfeitas e melhorias na qualidade dos bens e serviços prestados à população. Por exemplo, na área de saúde os recursos deveriam ser ampliados para eliminar as principais endemias, reduzir ainda mais a mortalidade infantil, desconcentrar a oferta, expandir a assistência farmacêutica, melhorar a qualidade dos serviços públicos e prover, efetivamente, o atendimento integral, conforme previsto na Constituição Federal. Nas outras áreas, por sua vez, também seria necessário o maior aporte de recursos para: expandir a cobertura e melhorar a oferta de bens e serviços sociais públicos, tais como seguro-desemprego; suprir a carência de habitações; melhorar as condições precárias de saneamento; combater o trabalho infantil, etc.

Portanto, entende-se que, apesar de o montante do gasto público social brasileiro – em valor absoluto quanto a sua relação com o PIB – parecer expressivo, ele ainda não é suficiente para dar conta das necessidades sociais insatisfeitas da população brasileira, produto de tantos anos exclusão social e não efetivação de direitos sociais. Além disso, vale destacar as observações de Medeiros (2001) de que “o imperativo da equidade e da diminuição da pobreza só pode ser logrado no país a partir de um programa articulado de desenvolvimento econômico e social. Prover ajuda aos mais pobres não pode ser considerada uma alternativa a prover trabalho e uma remuneração adequada a quem pode e deseja trabalhar”.

### 3.3 Evolução do GSF por área de atuação: 1995-2001

A evolução do GSF por área de atuação é apresentada na tabela 3, com valores em reais constantes para dezembro de 2001. Os valores globais demonstram, *a priori*, a elevação dos dispêndios até 1998 e a recuperação do GSF a partir de 2000, como já mencionado. Entretanto, os valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando se analisam de forma desagregada as áreas de atuação – visto que ocorrem movimentos muitas vezes não uniformes ou irregulares em cada área de gasto. Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração política que se molda em cada área e que define opções de ação, direção e cobertura estatal.

TABELA 3  
Gasto Social Federal por área de atuação  
1995-2001

Em R\$ milhões constantes para dez./2001

| Área de atuação                 | 1995           | 1996           | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           | 2001           |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Educação e Cultura              | 12.488         | 11.371         | 10.002         | 11.651         | 10.801         | 11.861         | 11.664         |
| Saúde                           | 23.030         | 21.028         | 23.822         | 22.576         | 23.228         | 23.486         | 23.181         |
| Alimentação e Nutrição          | 1.400          | 806            | 1.241          | 1.562          | 1.495          | 1.453          | 1.333          |
| Saneamento e Meio Ambiente      | 552            | 1.326          | 2.240          | 2.761          | 1.564          | 1.753          | 3.156          |
| Previdência Social              | 63.409         | 72.389         | 73.432         | 80.408         | 78.789         | 78.260         | 77.072         |
| Assistência Social              | 1.856          | 2.143          | 3.229          | 4.209          | 4.642          | 5.088          | 6.355          |
| Emprego e Defesa do Trabalhador | 5.355          | 6.161          | 6.229          | 7.548          | 6.531          | 7.087          | 7.859          |
| Organização Agrária             | 1.989          | 1.828          | 2.286          | 2.892          | 2.112          | 1.592          | 1.827          |
| Ciência e Tecnologia            | 547            | 510            | 609            | 297            | 575            | 537            | 566            |
| Habituação e Urbanismo          | 950            | 2.351          | 6.409          | 4.479          | 3.560          | 5.787          | 4.041          |
| Treinamento de Recursos Humanos | 62             | 26             | 22             | 10             | 28             | 37             | 24             |
| Benefícios a Servidores         | 31.901         | 31.557         | 33.404         | 35.606         | 34.291         | 32.862         | 34.194         |
| <b>Gasto Social Federal</b>     | <b>143.538</b> | <b>151.497</b> | <b>162.925</b> | <b>173.998</b> | <b>167.617</b> | <b>169.802</b> | <b>171.273</b> |

Fonte: Sidor/SOF.

Observações:

a. Corrigindo-se os dispêndios mês a mês.

b. Não inclui a merenda escolar nem a cota-parte de estados e DF na arrecadação do Salário-Educação.

c. Inclui os programas financiados com recursos do FGTS.

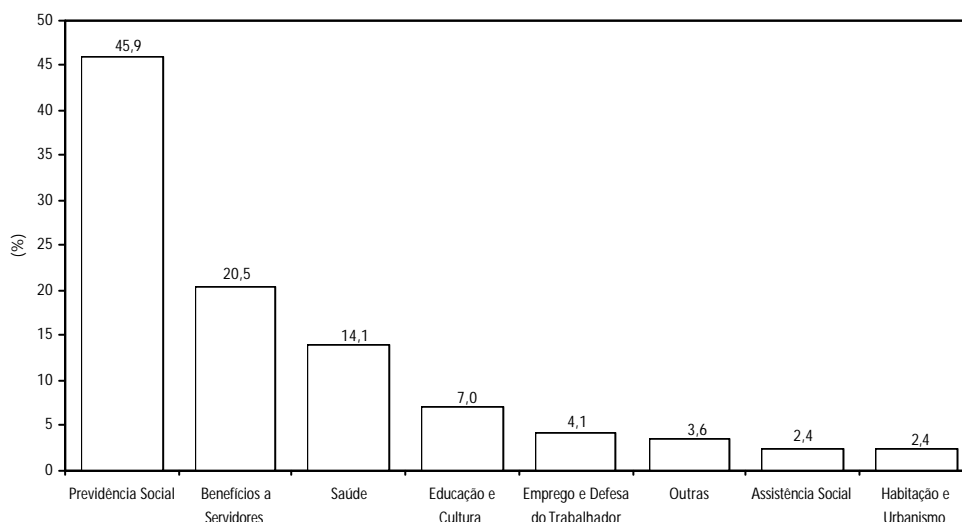
d. Total do levantamento do Gasto Social Federal de acordo com a metodologia adotada pela Disoc/Ipea.

Tomando-se como indicador a quantidade total despendida a cada ano pelo governo federal em áreas sociais, pode-se dividir as áreas de atuação em dois conjuntos, diferenciados basicamente pelo volume de gastos. O primeiro conjunto é formado pelas que são contempladas com quantidades expressivas de recursos; e o segundo, por aquelas que absorvem poucos recursos, embora isso não signifique dizer que são de menor importância como política social.

O primeiro conjunto é formado por quatro áreas, que constituem o núcleo do gasto social brasileiro: Previdência Social; Benefícios a Servidores (predominantemente Encargos Previdenciários da União); Saúde; e Educação – conjuntamente, essas quatro áreas absorvem algo em torno de 87,5% do total dos gastos públicos federais aplicados na Política Social brasileira durante o período de 1995 a 2001. Conforme mostra o gráfico 2, os gastos em Previdência Social são os mais expressivos em termos quantitativos, correspondendo a 45,9% do total do GSF do período; na sequência, aparecem os gastos com Benefícios a Servidores Públicos – 20,5% de todo o GSF do período analisado –, que se destinam em quase sua totalidade às despesas com encargos previdenciários dos servidores públicos. Juntas, essas duas áreas respondem por mais da metade (66,4%) dos gastos sociais. Ou seja, mais de 60% do GSF são destinados aos encargos previdenciários do regime geral e do setor público; na outra metade estão os gastos em Saúde (14,1%) e Educação (7,0%), que absorvem 21,1% do GSF de 1995 a 2001.

GRÁFICO 2

Participação relativa de cada área de atuação no GSF total  
1995-2001



Fonte: Ipea/Disoc.

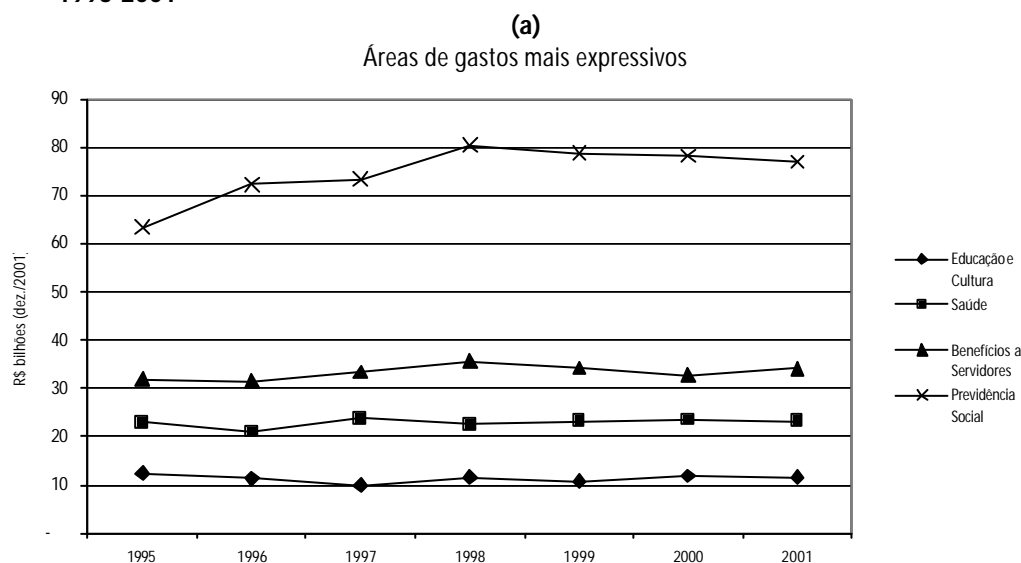
O segundo conjunto é formado pelas demais áreas de atuação, que absorvem o equivalente a 12,5% do GSF. Entre essas, Emprego e Defesa do Trabalhador, Assistência Social, e Habitação e Urbanismo absorvem o equivalente a 8,9% da série de tempo analisada. Os restantes 3,6% correspondem aos gastos relacionados às demais áreas de

atuação (Alimentação e Nutrição, Saneamento e Meio Ambiente, Organização Agrária, Ciência e Tecnologia e Treinamento de Recursos Humanos nas áreas sociais).

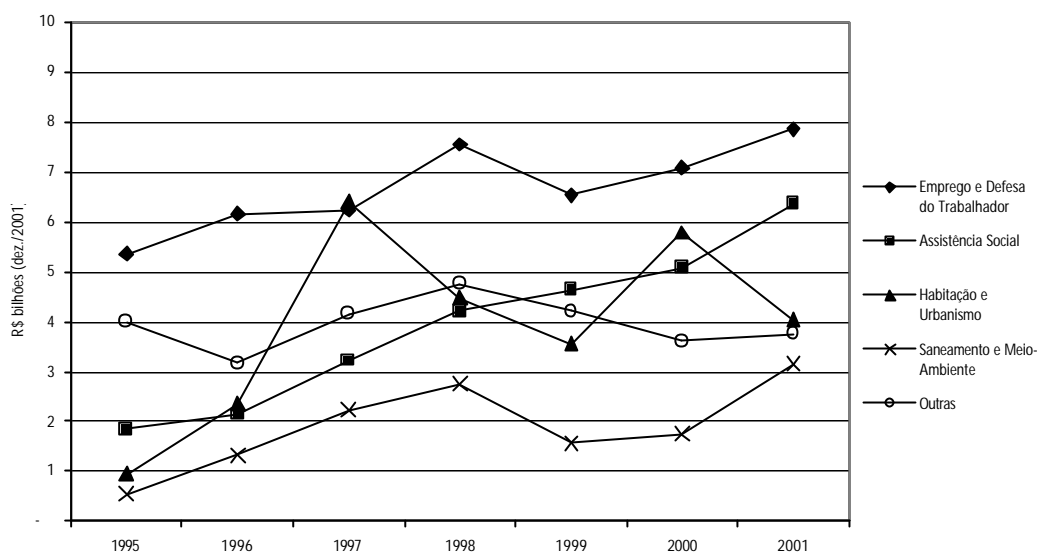
O gráfico 3 (a) e (b) traz informações sobre o processo evolutivo dos gastos de cada um dos dois conjuntos compostos pelas áreas de atuação, exprimindo visualmente os dados da tabela 3. Observando-se o gráfico 3 (a), que apresenta a trajetória dos dispêndios por áreas de atuação, pode-se fazer duas constatações: primeiro, os gastos previdenciários e os benefícios aos servidores crescem acentuadamente até 1998, estabilizando-se na seqüência (no caso da Previdência Social, observa-se a existência de uma quebra na tendência crescente da série); segundo, os gastos em Saúde permanecem quase constantes a partir de 1999, enquanto as despesas com Educação, considerando 1995 como base, ficam permanentemente abaixo desse valor. No caso desta área a explicação está na política de reajustes salariais abaixo da trajetória inflacionária e na acelerada retirada do pessoal ativo para os quadros de inativos, fenômeno geral observado na administração pública nesse período, o que, em termos desta metodologia, significa um transporte de gastos na área Educação para a área de atuação Benefícios a Servidores.

Nas demais áreas de atuação, que alocam menos recursos, a tendência é de crescimento, embora os movimentos não sejam homogêneos. Algumas áreas, como se vê no gráfico 3 (b), sofrem elevações significativas; por exemplo, a área Assistência Social, após forte reestruturação, cresce continuamente o patamar de seus dispêndios, sob os efeitos da Lei Ordinária da Assistência Social (Loas) – em parte graças ao crescimento no volume dos pagamentos de benefícios de prestação continuada. O mesmo ocorre com os gastos na área Emprego e Defesa do Trabalhador, que é fortemente influenciada pelas variações no programa de seguro-desemprego. As áreas Saneamento e Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo se recuperam da crise que enfrentaram com o estancamento dos recursos do FGTS no início do período, que teve seu ponto mais crítico em 1995.

GRÁFICO 3  
Evolução do GSF por áreas de atuação  
1995-2001



(b)  
Áreas de gastos menos expressivos



Fonte: Sidor/Sof.

Elaboração: Ipea/Disoc.

### 3.4 Gasto social previdenciário e não-previdenciário

Conforme demonstrado anteriormente, em termos quantitativos os gastos de Previdência Social constituem a principal despesa do governo federal. Contudo, como grande parte dos gastos da área Benefício a Servidores destina-se ao pagamento de aposentadorias e pensões, o gasto social previdenciário acaba sendo maior.

Ou seja, na metodologia deste trabalho, os gastos previdenciários são computados em duas áreas: *i*) Previdência do Regime Geral, referente à parcela realizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que é alocada na área de atuação Previdência Social; e *ii*) Previdência do Setor Público (administração direta e indireta), que se encontra dentro da área de atuação Benefícios a Servidores Públicos.

Para se obter o gasto social previdenciário é necessário agregar: *i*) os gastos com pensionistas, inativos e pensões e aposentadorias especiais que estão computados na área de atuação Benefício a Servidores, não computando os demais gastos da área que representam benefícios não enquadrados como previdenciários (tais como vale-transporte, auxílio-alimentação e auxílio-creche); e *ii*) os gastos da área de Previdência Social relativos a aposentadorias, pensões e auxílios e outros benefícios previdenciários, deixando de computar os gastos com manutenção administrativa do MPAS. Com isso, obtêm-se de fato os gastos que representam transferência de recursos aos beneficiários do sistema previdenciário geral e do setor público.

Após a realização desses procedimentos foi possível montar a tabela 4, que apresenta o valor do GSF, do gasto social previdenciário (do Regime Geral e Setor Público) e do gasto social não-previdenciário (diferença entre o total do GSF e dos gastos previdenciários) do governo federal. Cabe ressaltar, no entanto, que estão incluídos no gasto



social previdenciário os gastos com a manutenção administrativa do MPAS, o que causa pequena distorção para cima nos valores absolutos e relativos deste item –, porém, não compromete os resultados, uma vez que esses valores são extremamente pequenos diante dos valores que estão sendo consolidados. Pode-se ver, portanto, que de 1995 a 2001 o gasto social previdenciário é sempre maior que o não-previdenciário, e sua representatividade nunca é inferior a 61,0 % do valor do GSF.

TABELA 4

**GSF, gasto previdenciário e não-previdenciário do governo federal  
1995-2001**

Em R\$ milhões constantes para dez./2001

| Anos | Gasto Social Federal<br>(a) | Gasto Social Previdenciário |                      |                  | Gasto Social Não-Previdenciário<br>(e=a-d) | (b/a) | (c/a) | (d/a) | (e/a) |
|------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------|------------------|--|-------|-------|-------|-------|
|      |                             | Regime Geral<br>(b)         | Setor Público<br>(c) | Total<br>(d=b+c) |  |       |       |       |       |
| 1995 | 143.538                     | 59.530                      | 28.622               | 88.152           | 55.385                                     | 0,41  | 0,20  | 0,61  | 0,39  |
| 1996 | 151.497                     | 68.277                      | 28.396               | 96.673           | 54.824                                     | 0,45  | 0,19  | 0,64  | 0,36  |
| 1997 | 162.925                     | 69.933                      | 29.892               | 99.824           | 63.100                                     | 0,43  | 0,18  | 0,61  | 0,39  |
| 1998 | 173.998                     | 76.189                      | 32.235               | 108.423          | 65.575                                     | 0,44  | 0,19  | 0,62  | 0,38  |
| 1999 | 167.617                     | 76.217                      | 31.126               | 107.343          | 60.274                                     | 0,45  | 0,19  | 0,64  | 0,36  |
| 2000 | 169.802                     | 74.509                      | 30.485               | 104.994          | 64.809                                     | 0,44  | 0,18  | 0,62  | 0,38  |
| 2001 | 171.273                     | 73.574                      | 31.588               | 105.162          | 66.111                                     | 0,43  | 0,18  | 0,61  | 0,39  |

Fonte: Sidor/Sof. Elaboração dos autores.

Obs: No gasto social não-previdenciário está incluída a Manutenção Administrativa da área de atuação Previdência Social.

Em termos reais, entre 1995 e 2001 o GSF, os gastos previdenciários e não-previdenciários apresentam praticamente o mesmo crescimento: o GSF e os gastos previdenciários crescem a uma taxa real igual a 19,3% e os não-previdenciários crescem a uma taxa real igual 19,4%. Abrindo, entretanto, os gastos previdenciários, nota-se que o crescimento real da Previdência do Regime Geral é bastante superior ao da Previdência do Setor Público – 23,6% e 10,4%, respectivamente.

Isso significa que nesse período o GSF cresce a uma taxa real média anual de 3,0%, a mesma taxa observada para os gastos previdenciários e não-previdenciários. Abrindo os gastos previdenciários, observa-se, também, que a taxa de crescimento real média anual da Previdência do Regime Geral é superior à taxa da Previdência do Setor Público – 3,6% contra 1,7%. Em termos de volume de recursos, de 1995 a 2001 o GSF cresce em média cerca de R\$ 4,6 bilhões anualmente. Já o volume total despendido com a previdência cresce R\$ 2,8 bilhões a.a. em média, ficando aproximadamente R\$ 2,3 bilhões desse valor a cargo do crescimento do Regime Geral de Previdência. Os gastos não-previdenciários, por sua vez, crescem anualmente R\$ 1,8 bilhão, em média, de 1995 a 2001.

Como já foi dito anteriormente, dado que mais da metade do GSF compõe-se de dispêndios previdenciários, grande parte da evolução do GSF pode ser explicada pelos movimentos ocorridos nos regimes de previdência (principalmente aumento/diminuição do número de beneficiários e do valor real de benefícios). Quando a variação do GSF se verifica pela variação dos gastos previdenciários, não necessariamente significa que o incremento dos gastos sociais se dá pela livre ação do governo federal em alocar mais recursos para outros fins sociais. Essa afirmação pode ser justificada pelo fato de que os gastos previdenciários, em sua grande maioria, originam-se como um direito civil e constituem uma obrigação do Estado, ancorados em legislação específica e na Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, isso não quer dizer que os gastos previdenciários não são importantes – ao contrário, como será abordado posteriormente, esses gastos têm impacto redistributivo considerável. O importante é entender que, ao menos na teoria, os gastos previdenciários não podem ser totalmente controlados pelo governo federal, pois provêm, em sua maioria, das contribuições para a seguridade social. Dessa forma, portanto, a parcela dos gastos sociais sobre a qual os dirigentes da esfera federal têm maior controle e grau de arbítrio é justamente a dos gastos não-previdenciários.

Via de regra, a dinâmica demográfica e as regras de acesso aos benefícios que determinam os fluxos de concessão de novos benefícios são mais inertes e, portanto, ou não são alteráveis pelo Estado (caso da demografia), ou as alterações pouco efeito surtirão no curto prazo (caso de mudanças de regras de concessão, no bojo de alguma reforma previdenciária, na qual direitos adquiridos e expectativas de direito são respeitados, e eventuais impactos fiscais favoráveis somente surgirão no longo prazo, à medida que fluxos de concessão futuros passem a estar crescentemente sujeitos a novas regras).

Por sua vez, os elementos de gasto previdenciário sob algum controle do Estado são certos parâmetros que determinam os valores dos benefícios em processo de pagamento – em especial as taxas de reajuste dos benefícios. No caso da Previdência do Funcionalismo, como os pagamentos aos inativos estão vinculados diretamente ao salário dos servidores da ativa, tendo que ser repassadas até mesmo alterações de gratificações e outras bonificações também aos aposentados, um determinante do volume de gasto real do setor público com benefícios reside na política salarial para com o funcionalismo civil e militar. Tendo em vista que no período de 1995 em diante foi praticada, por parte do governo federal, uma política salarial marcada pela frugalidade, isso explica a contenção relativa do gasto previdenciário com o funcionalismo.

Na área do Regime Geral, um importante fator determinante do gasto, sobre o qual o governo federal possui algum grau de controle, é o valor real do salário mínimo oficial, que foi estabelecido pela Constituição Federal como o piso previdenciário.

Considerando-se que mais 13 milhões dos 20 milhões de benefícios pagos pelo INSS no fim de 2001 correspondiam a esse valor, tem-se uma idéia de um dos motivos principais pelos quais os gastos federais no Regime Geral cresceram com maior velocidade que na previdência do funcionalismo: houve uma trajetória de aumentos reais do salário mínimo oficial ao longo do período estudado, sobressaindo-se os reajustes de 1995 (de R\$ 70 para R\$ 100) e de 2000/2001 (de R\$ 136 para R\$ 151 e depois para R\$ 180). Esse movimento de aumentos do salário mínimo acabou por refletir uma recuperação do valor real do benefício médio pago pelo INSS no período, o que tem um impacto favorável em termos de distribuição de renda e combate à pobreza e indigência.

Visto isso, uma análise das variações anuais dos gastos previdenciários e dos não-previdenciários pode mostrar em que medida o GSF cresce em decorrência da maior participação voluntária do Estado (aumento dos gastos não-previdenciários); ou de uma situação impositiva (elevação dos gastos previdenciários). Por meio da tabela 5 podem-se ver as variações reais anuais de crescimento do GSF, dos gastos previdenciários (Previdência do Regime Geral e do Setor Público) e dos gastos não-previdenciários.

TABELA 5

**Varição real anual do GSF, dos gastos previdenciários e dos gastos não-previdenciários 1995-2001**

Varição real anual (em %)

| Anos | Gasto Social Federal | Gasto social previdenciário |               |       | Gasto social não-previdenciário |
|------|----------------------|-----------------------------|---------------|-------|---------------------------------|
|      |                      | Regime Geral                | Setor Público | Total |                                 |
| 1995 | -                    | -                           | -             | -     | -                               |
| 1996 | 5,5                  | 14,7                        | (0,8)         | 9,7   | (1,0)                           |
| 1997 | 7,5                  | 2,4                         | 5,3           | 3,3   | 15,1                            |
| 1998 | 6,8                  | 8,9                         | 7,8           | 8,6   | 3,9                             |
| 1999 | (3,7)                | 0,0                         | (3,4)         | (1,0) | (8,1)                           |
| 2000 | 1,3                  | (2,2)                       | (2,1)         | (2,2) | 7,5                             |
| 2001 | 0,9                  | (1,3)                       | 3,6           | 0,2   | 2,0                             |

Fonte: Sidor/Sof. Elaboração dos autores.

Assim, pode-se ver que as variações reais positivas do GSF ocorridas de 1995-1996 e de 1997-1998 são justificadas por aumentos dos gastos previdenciários, uma vez que a variação dos gastos não-previdenciários foi relativamente fraca, até mesmo negativa em 1996. De 1995 para 1996 o incremento do GSF justifica-se basicamente pela elevação das despesas com a Previdência do Regime Geral (variação real de 14,7%), oriunda de um aumento no valor do salário mínimo. De 1997 para 1998 a responsabilidade do aumento do GSF se deve-se ao aumento do gasto com a Previdência do Setor Público (7,8%) e à variação real dos gastos com a Previdência do Regime Geral (8,9%). Neste último caso, o aumento dos gastos com a Previdência do Regime Geral deve-se a uma intensificação na corrida por aposentadorias, iniciada em 1995 e consequência das mudanças anunciadas pelo governo no sistema previdenciário.

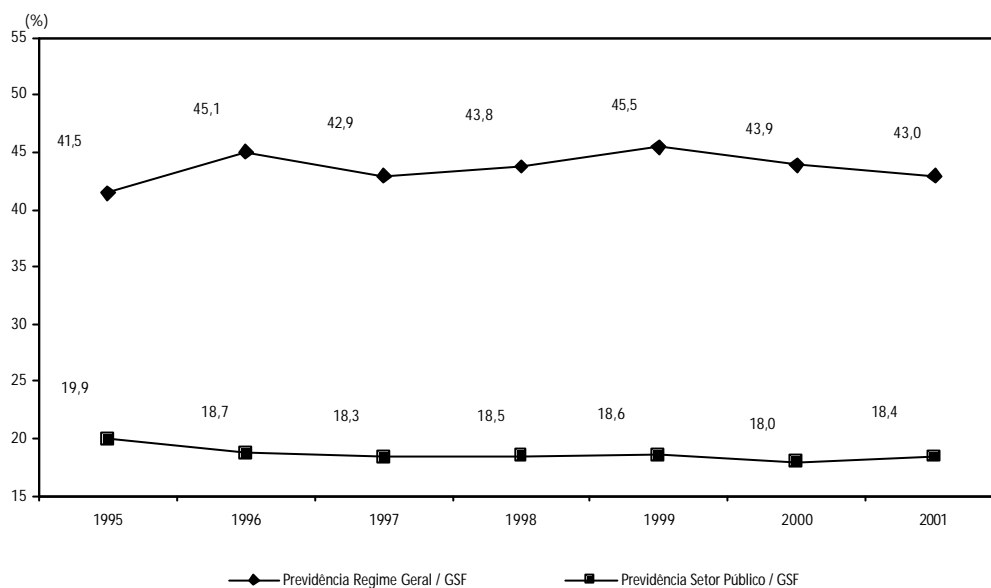
Já de 1996 para 1997, o expressivo crescimento real de 7,5% do GSF, o maior do período, é creditado ao enorme aumento dos gastos não-previdenciários naquele ano (aumento de 15,1% em relação ao ano anterior). A partir de 1999 as variações dos gastos previdenciários diminuem de magnitude, ficando, portanto, a variação – positiva ou negativa – do GSF mais condicionada à variação – positiva ou negativa – dos gastos não-previdenciários.

Dado que o valor do GSF fica condicionado aos valores dos gastos não-previdenciários e previdenciários, é interessante mostrar para cada ano do período analisado a participação relativa desses gastos no total despendido nas áreas sociais. Assim, apresenta-se o gráfico 4, que mostra a representatividade dos gastos previdenciários – Total, do Regime Geral e do Setor Público – e dos gastos não-previdenciários no GSF de cada ano. Cabe salientar pelo gráfico 4 (a) e (b) a grande expressão da Previdência do Regime Geral e da Previdência do Setor Público no total do GSF ao longo do período analisado. Pode-se observar o forte impacto da Previdência do Regime Geral no total despendido nas áreas sociais – nunca inferior a 40% do total do GSF, em contraste com a Previdência do Setor Público, nunca superior a 20% do total do GSF. Outra particularidade é que, embora as proporções variem durante o período, em 1995 encontram-se: *i*) a menor proporção da Previdência do Regime Geral; e *ii*) a maior proporção da Previdência do Setor Público, ambas em relação ao GSF.

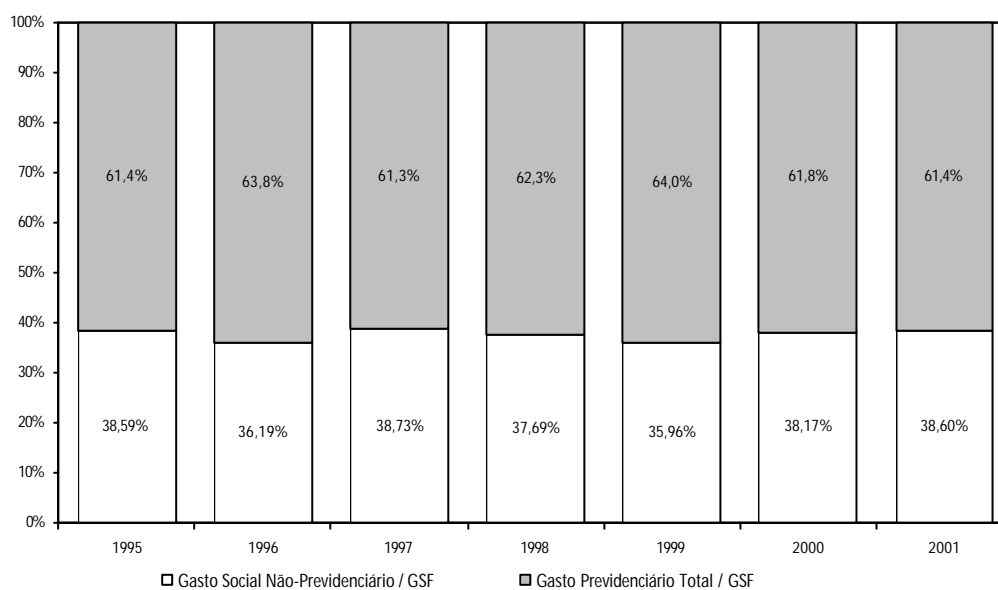
GRÁFICO 4

**Gasto previdenciário – Total, do Regime Geral e do Setor Público – e gasto não-previdenciário em relação ao GSF 1995-2001**

(a)



(b)



Fonte: Sidor/Sof.

Elaboração: Ipea/Disoc.

## 4 GASTO SOCIAL FEDERAL PER CAPITA

A análise do GSF em termos globais é interessante para mostrar a evolução das despesas de cunho social e sua relação com o total dos gastos públicos federais e com outros agre-

gados econômicos, conforme será tratado nas seções seguintes. Entretanto, sua interpretação torna-se um pouco limitada, pois o aumento dos gastos pode estar acompanhando o crescimento populacional, de modo que nada esteja se alterando em termos relativos. Nesse sentido, a análise do GSF *per capita* dá uma medida do grau de atendimento das necessidades sociais da população em nível particular; ou seja, uma medida do esforço governamental no sentido de prover ao cidadão bens e serviços sociais.

O conceito de Gasto Social Federal *per capita* é o resultado da divisão do GSF (total ou por área de atuação) pela população total do país. Deve-se salientar que esse indicador é analisado aqui em termos globais, e não por áreas de atuação. Além disso, para o cálculo desse indicador foi utilizada a população do país como denominador da relação, e não o número de beneficiários de cada ação social, como seria mais interessante e apropriado.<sup>18</sup> A intenção é apenas de apresentar um indicador global, não um dado que possa ser utilizado para indicar prioridades ou diretrizes, ou imputações de custos e análise de eficiência do gasto social.

A tabela a seguir mostra os valores do GSF, da População Residente no país e do Gasto Social Federal *per capita* entre os anos de 1995 a 2001.

TABELA 6  
Gasto Social Federal atualizado e per capita  
1995-2001

| Ano  | GSF <sup>1</sup> | População Residente <sup>2</sup> | GSF per capita | Nº índice |
|------|------------------|----------------------------------|----------------|-----------|
|      | (a)              | (b)                              | (a/b)          | 1995=100% |
| 1995 | 143.538          | 159.016                          | 903            | 100,0     |
| 1996 | 151.497          | 161.247                          | 940            | 104,1     |
| 1997 | 162.925          | 163.471                          | 997            | 110,4     |
| 1998 | 173.998          | 165.688                          | 1.050          | 116,3     |
| 1999 | 167.617          | 167.910                          | 998            | 110,6     |
| 2000 | 169.802          | 169.799                          | 1.000          | 110,8     |
| 2001 | 171.273          | 172.038                          | 996            | 110,3     |

Fonte: <sup>1</sup>Disoc/Ipea. Valores em R\$ milhões constantes para dez./2001.

<sup>2</sup>IBGE. Valores em milhões. População estimada para 1º de julho – em razão dos resultados do Censo Demográfico de 2000, esta estimativa foi revisada para toda a década de 1990.

A tabela 6 e o gráfico 5 mostram o valor do GSF *per capita* no período compreendido entre 1995 e 2001. Após o início efetivo do real, o GSF *per capita* apresenta seu maior crescimento anual entre 1996/1997; em 1998 chega ao mais alto valor do período, cerca de R\$ 1.050,00. A partir desse momento os dados mostram que o GSF *per capita* retrai – aproximadamente 5,0% – e permanece abaixo daquele valor, em torno de R\$ 1.000,00. Termina, assim, o período de 1995 a 2001 com crescimento de cerca de 10,3%, menor que o crescimento do GSF em termos absolutos no mesmo período, que foi de 19,3%.

18. Conforme argumenta Fernandes (2000), para se medir o impacto do gasto sobre o beneficiário final com maior precisão, seriam condições básicas analisá-lo por área de atuação e em relação à população-alvo ou ao número de beneficiados diretamente pelas ações sociais. Como ressalta Fernandes (1998a) apud Resende (1996), é importante lembrar que nem todas as áreas de atuação se voltam integralmente a programas universais, pois “a maior parte dos programas sociais tem clientelas definidas, cujo tamanho e composição mudam com as transformações demográficas que acompanham a dinâmica do desenvolvimento”. Ressalta, assim, que “o envelhecimento da população – um fenômeno já marcante na demografia brasileira – requer uma expansão muito mais rápida nos programas voltados para faixas etárias mais altas da população que os que se dirigem ao público infante-juvenil”.

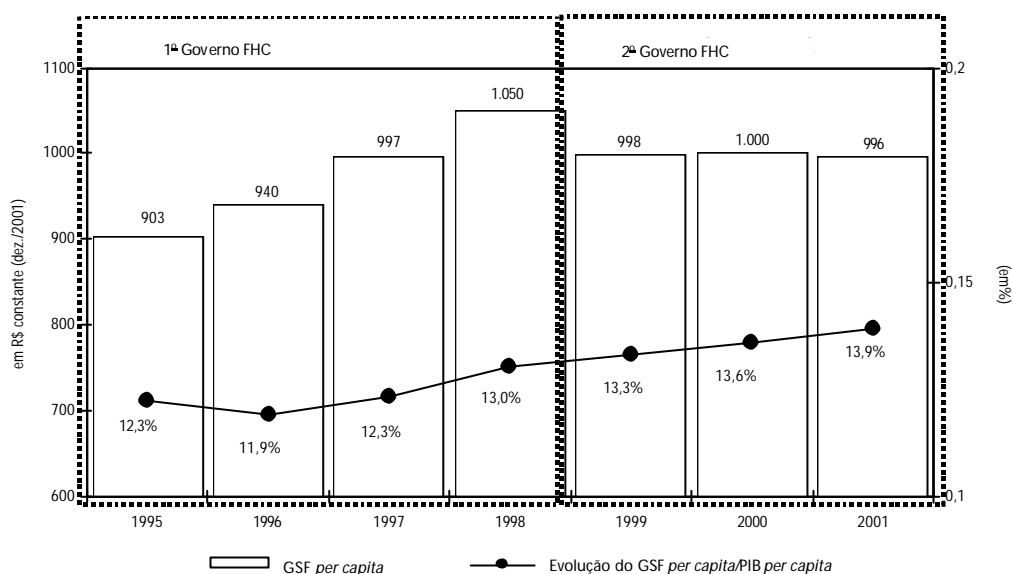
Quando se compara a taxa de crescimento real anual do GSF (tabela 1) e a taxa de crescimento real anual do GSF *per capita* do mesmo período, percebe-se que em termos reais o Gasto Social Federal cresce a uma taxa real média de 3,0% a.a.; enquanto o GSF *per capita* cresce a uma taxa real média de 1,6% a.a. Parte dessa diferença deve-se ao perfil de crescimento da população, que cresce a uma taxa média igual a 1,4% a.a.<sup>19</sup>

No entanto, o valor de crescimento do indicador do GSF *per capita* nem sempre está relacionado apenas ao crescimento populacional, pois depende também de outros fatores conjunturais que afetam o gasto. Por exemplo, em 1999, a crise cambial se agrava, acarretando um crescimento econômico pífio; nesse momento, de escassez de recursos, ocorre a primeira e única queda do GSF absoluto no período – e o GSF *per capita* acompanha a queda.

Por sua vez, a comparação nominal do GSF *per capita* com a proporção do PIB *per capita*, apresentada também no gráfico 5, mostra que essa relação só se retrai, em termos de valor, em 1996, alcançando 11,9%. A partir daí a participação relativa cresce constantemente, atingindo o maior valor no fim do período (13,9% do PIB *per capita* brasileiro).

GRÁFICO 5

**Evolução do GSF per capita e da relação GSF per capita e PIB per capita 1995-2001**



Fonte: IBGE/Ipea.

19. Está em processo no Brasil uma combinação de mudanças no padrão de mortalidade da população brasileira, cujas taxas estão declinando, e de fecundidade, cujos índices também se reduziram – o que não somente provocou uma diminuição acelerada na taxa de crescimento demográfico, como está levando a um processo de mudanças significativas na composição etária, as quais tendem a se acentuar nas próximas décadas. O perfil demográfico atual mostra redução nas taxas de crescimento dos grupos etários mais jovens, ao passo que os idosos têm crescido em importância no conjunto da população.

## 5 GASTO SOCIAL FEDERAL E OS INDICADORES DE POBREZA, INDIGÊNCIA E DESIGUALDADE

O nível de pobreza e a desigualdade na distribuição de renda são sempre importantes objetos de estudo, principalmente nas economias em que a elevada concentração de renda provoca distorções sociais e marginaliza parte da população, como é o caso da brasileira. Sabe-se que os gastos do governo federal – assim como os das demais esferas – em áreas sociais, na medida em que atendem às demandas dos setores mais carentes, podem ser uma ferramenta para minimizar as distorções oriundas da falta de oportunidades e de perspectivas, geradas por uma economia cuja lógica do processo de acumulação distancia fortemente ricos e pobres.

Nesta seção, propõe-se analisar a trajetória do GSF, do GSF *per capita* e dos índices de pobreza e indigência para o período de 1995 a 2001, a fim de verificar se existe alguma relação positiva entre esses dados ao longo do tempo. Ainda que não se utilize a evidência empírica mais sofisticada para a corroboração dos resultados, a relação obtida serve como meio de observar a relevância (ou não) dos gastos sociais na melhoria efetiva desses indicadores.

Para fins deste trabalho considera-se que a pobreza está associada a condições de vida inadequadas, que decorrem da escassez agregada de renda e da má distribuição da renda existente. Como o que é “inadequado” depende do grau de riqueza do país analisado, há certamente um elemento relativo no conceito de pobreza. Considera-se pobreza a insuficiência particular de renda,<sup>20</sup> isto é, há pobreza na medida em que existem famílias vivendo com renda domiciliar *per capita* inferior ao limite mínimo necessário para que seja possível satisfazer as necessidades mais básicas – significa que são considerados pobres aqueles indivíduos que se encontram abaixo do valor de referência.<sup>21</sup> Os dados dos indicadores de pobreza e indigência apresentados neste trabalho foram publicados pelo Ipea (Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 5, Anexo estatístico).

O GSF, o GSF *per capita* e as linhas de pobreza e indigência são apresentados na tabela 7. Não há dados para o ano 2000 em virtude da não-realização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), pois foi realizado o Censo naquele ano.

---

20. Existem outras formas de se encarar a pobreza, como os métodos diretos que partem de definições mais abrangentes de pobreza; entre eles, os mais difundidos são o critério das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Existe também a idéia desenvolvida por Sen (1999) de pobreza como privação de capacidades, as quais são definidas como atributos potenciais da pessoa humana, por meio das quais ela pode exercer certas liberdades. Outra forma de entender a pobreza é vê-la como destituição de direitos de cidadania; neste caso pobreza é entendida como fenômeno histórico associado à exclusão de parte da população do acesso aos direitos amplos da cidadania – direitos civis, políticos e sociais básicos.

21. Linhas de pobreza com valores mais altos resultam, é claro, no maior número de pobres. Organizações internacionais como o Pnud e o Banco Mundial adotam como linha de pobreza a renda de US\$ 1,0 por pessoa por dia. O Ipea usa linhas de pobreza e indigência regionalizadas (mínimo de meio e máximo de 1 salário mínimo mensal por pessoa). De acordo com o Ipea (Brasil, 2002a) “as linhas adotadas pelo Ipea resultam em proporções de pobres e indigentes cerca de duas vezes mais altas que as calculadas, por exemplo, pelo Pnud e pelo Banco Mundial. É preciso destacar que, se o objetivo é medir as variações dos níveis de pobreza e indigência, o importante então é que a análise seja consistente no tempo, isto é, que se use a mesma linha de todo o período em foco”.

TABELA 7

**Gasto Social Federal, pobreza e indigência  
1995-2001**

Em R\$ constantes para dez./2001

| Ano  | GSF<br>(R\$ milhões) | GSF<br>per capita (R\$) | Pobres<br>(% da pop.) | Indigentes<br>(% da pop.) |
|------|----------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------------|
| 1995 | 143.538              | 903                     | 31,6                  | 13,6                      |
| 1996 | 151.497              | 940                     | 31,1                  | 13,9                      |
| 1997 | 162.925              | 997                     | 31,5                  | 13,8                      |
| 1998 | 173.998              | 1.050                   | 30,2                  | 12,9                      |
| 1999 | 167.617              | 998                     | 31,5                  | 13,3                      |
| 2000 | 169.802              | 1.000                   | nd                    | nd                        |
| 2001 | 171.273              | 996                     | 32,2                  | 14,0                      |

Fonte: GSF – Disoc/Ipea; Pobres e Indigentes – Ipea (Brasil, 2001a).

De acordo com a mesma obra do Ipea, mesmo com a diminuição das proporções de pobres e indigentes verificadas até meados da década de 1990, favorecida pela estabilização monetária, por melhorias no valor do salário mínimo e pela extraordinária extensão da cobertura da previdência rural, é possível verificar, a partir de 1995, que as variações percentuais na pobreza e na indigência não se mostram significativas – não se alteram nem em um ponto percentual. De 1995 a 2001 verifica-se, apesar das oscilações durante o período, que a proporção da população abaixo da linha de pobreza aumenta 0,6 ponto percentual, ao mesmo tempo em que a de indigentes sobe 0,4 ponto percentual. Nesse ínterim o GSF cresce 19,3% e o GSF *per capita*, 10,3%. Esse comportamento permite inferir que nesse período não houve clara relação entre aumento do GSF e diminuição da pobreza (cabe ressaltar, contudo, que 1998 é o ano da série que apresenta a menor proporção da população de pobres e de indigentes, sendo também o ano em que a magnitude do GSF foi mais significativa).

Os dados mostram, portanto, que o volume de gastos do período cresce em áreas que parecem não ter forte impacto na redução da pobreza. Entretanto, tendo em vista que o referido período é marcado por baixo crescimento econômico e aumento do desemprego, se por um lado a proporção de pobres e de indigentes não diminui, por outro, não aumenta, e o gasto talvez tenha influenciado tal fato.

Pode-se inferir, portanto, que, mesmo que ocorra crescimento real do GSF, as dificuldades econômicas – principalmente aquelas que levam a baixo crescimento e alto endividamento, e que podem agravar os problemas sociais, tais como o desemprego, queda real da renda, etc. – podem ser um empecilho à utilização do gasto social como mecanismo redutor do número de pobres no país.<sup>22</sup> Assim, parece não existir uma relação estrita e direta entre o nível de gastos e a pobreza e indigência.

Além de a pobreza e a indigência estarem intimamente ligadas à conjuntura econômica do país, certamente podem ser influenciadas pelos tipos de programas e ações sociais (recorte regional, local, racial, por sexo, etc.) agraciados com recursos governamentais. Para exemplificar um caso em que é possível perceber a influência do tipo

22. Existe também um problema técnico que está relacionado ao fato de que parte razoável do gasto social não é declarada pelos entrevistados pela Pnad como renda auferida, nem é imputada indiretamente às pessoas. Com isso, fica difícil medir o impacto do Gasto Social Federal como um todo na renda das pessoas, de modo que a pobreza e a indigência, medidas pelo conceito de renda, podem estar sendo superestimadas.



de programa na diminuição da pobreza, utiliza-se, a seguir, um estudo de Cechin (2002), que mostra uma simulação do impacto dos programas e ações da Previdência do Regime Geral na proporção do número de pobres. Os resultados da simulação são apresentados em dois quadros a seguir: o quadro 1 (a) e (b) simula o real efeito dos gastos previdenciários – que estão sob a responsabilidade do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) – sobre a redução da pobreza no Brasil. Os dados apresentados no quadro 1 (a) mostram que em 1999, 34,0% da população brasileira viviam abaixo da linha de pobreza; entretanto, a simulação demonstra que sem os recursos transferidos pela Previdência Social esse percentual subiria para 45,3%. Ou seja, 18,9 milhões de pessoas poderiam voltar à condição de pobreza sem tais recursos, o que sinaliza a importância de políticas sociais que envolvam transferência de renda no combate à pobreza.

QUADRO 1

**Relação entre a Previdência Social e a pobreza no Brasil  
1988-1999**

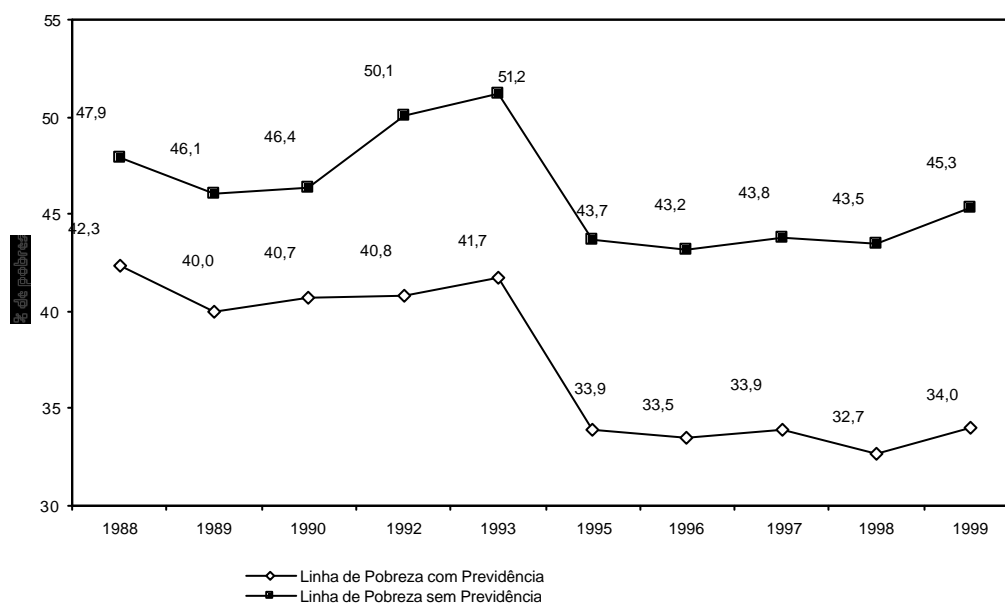
(a)

| Descrição                                       | nº de pessoas (em mil) | % sobre Total |
|---|------------------------|---------------|
| População Total                                 | 167.910                | 100,0         |
| (a) nº de pobres com recursos da Previdência    | 57.089                 | 34,0          |
| (b) nº de pobres sem os recursos da Previdência | 76.063                 | 45,3          |
| (b-a)   | 18.974                 | 11,3          |

Fonte: Brasil, MPAS, 2002.

Obs.: Linha de Pobreza = R\$ 98,00

(b)



O quadro 1 (b), por sua vez, mostra esse efeito de 1988 a 1999. No período que vai de 1988 até 1993 ocorre um processo de expansão da pobreza – neste último ano, de acordo com a simulação feita sem recursos da previdência, mais da metade da população brasileira estaria abaixo da linha de pobreza. De acordo com Cechin (2002),

no período de 1988 a 1993, não obstante os crônicos patamares inflacionários e a estagnação econômica, o nível de pobreza permaneceu estabilizado entre 40,0% e 41,7%. Isso só foi possível em razão da expansão da previdência: no período, mais de 2 milhões de trabalhadores rurais puderam se aposentar e o valor da aposentadoria foi elevado de meio a um salário mínimo para todos os aposentados e pensionistas rurais, o que serviu de amortecedor da crise econômica. Em 1993, sem as transferências da previdência, a percentagem de pobres seria de 51,2% – 9,5 pontos percentuais acima do observado.

O Plano Real, ao permitir a estabilização dos preços, possibilitou o aumento do poder aquisitivo dos mais pobres e a conseqüente diminuição, em 1994, de 7,8 pontos percentuais no nível de pobreza. No período entre 1995 e 1999 a pobreza manteve-se estável, em patamares que oscilam entre 33,9% e 34,0%, o que representa algo em torno de 53 a 58 milhões de pessoas, respectivamente. Caso os recursos previdenciários não tivessem chegado até os mais necessitados por meio da Previdência Social, o nível de pobreza no período teria girado em média próximo a 11,0%, acima do valor observado, variando entre 43,7% e 45,3% – cerca de 18 milhões de pessoas a mais estariam na pobreza.

A análise da desigualdade desenvolve-se a partir da interpretação de outros índices, a saber: *i*) coeficiente de Gini; *ii*) Razão 10/40 – a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres; e *iii*) Razão 20/20 – a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres. O primeiro índice revela o grau de desigualdade da distribuição da renda entre indivíduos, enquanto os dois últimos correspondem a distintas razões entre segmentos extremos da distribuição de renda – quantas vezes a renda média dos mais ricos é superior à dos mais pobres. Assim, pode-se supor, em princípio, que quanto maior for o valor da renda média dos mais ricos em relação à dos mais pobres, menos justa deve ser considerada a sociedade (mais a distribuição de renda é desigual).

Por meio da tabela 8, pode-se verificar que não está havendo uma relação de causalidade entre a evolução do GSF – absoluto e *per capita* – e os diversos índices de desigualdade. O coeficiente de Gini permanece constante às trajetórias de crescimento dos gastos sociais. Na verdade, o que a primeira medida de desigualdade está sinalizando é que, independentemente do crescimento dos gastos sociais no período, o grau de desigualdade na distribuição de renda tem se mantido constante e em torno de 0,59.

TABELA 8

**Gasto Social Federal e grau de desigualdade na distribuição de renda no Brasil 1995-2001**

| Ano  | GSF <sup>1</sup> | GSF<br><i>per capita</i> <sup>2</sup> | Gini  | Razão 10/40 | Razão 20/20 |
|------|------------------|---------------------------------------|-------|-------------|-------------|
| 1995 | 143.538          | 903                                   | 0,601 | 24,1        | 28,1        |
| 1996 | 151.497          | 940                                   | 0,602 | 24,6        | 29,9        |
| 1997 | 162.925          | 997                                   | 0,602 | 24,5        | 29,2        |
| 1998 | 173.998          | 1.050                                 | 0,601 | 24,1        | 28,2        |
| 1999 | 167.617          | 998                                   | 0,595 | 23,2        | 26,9        |
| 2000 | 169.802          | 1.000                                 | nd    | nd          | nd          |
| 2001 | 171.273          | 996                                   | 0,597 | 23,6        | 28,0        |

Fonte: Brasil, Ipea, 2002c.

Nota: <sup>1</sup>Valores em R\$ milhões constantes para dez./2001.

<sup>2</sup>Valores em R\$ constantes para dez./2001.

A situação da razão entre extremos da distribuição de renda, por meio da análise do comportamento dos índices Razão 10/40 e Razão 20/20, também não se modifica consideravelmente de 1995 a 2001. Em 2001 a renda média dos 10% da população mais rica é 23,6 vezes maior que a renda média dos 40% mais pobres, dimensão inaceitável para um país de tamanha disponibilidade de riquezas.

Nesse sentido, é de primordial importância a manutenção do fluxo de recursos da Previdência Social e da Assistência Social, bem como a implementação de ações que envolvam transferência direta de renda às famílias vulneráveis ou em situações de risco – seja ela de caráter universal e resguardada constitucionalmente, como os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Previdência Rural, seja ela decorrente de vontade de ação governamental do tipo compensatório (como, por exemplo, a Bolsa-Escola, a Bolsa-Alimentação, o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil, o Agente Jovem, a Bolsa-Renda e o Vale-Gás).

No entanto, deve-se ressaltar que a grande desigualdade de renda e o elevado nível de pobreza observados no país não serão combatidos apenas via políticas sociais de cunho compensatório, mas, sobretudo, mediante a implementação de políticas de desenvolvimento que visem ao crescimento econômico, ao emprego e à inclusão social. Entre as políticas econômicas, as de natureza tributária podem seguir a direção do aumento da progressividade dos impostos; e as de caráter fiscal podem ajudar a ampliar o nível de atividade econômica, gerando as condições necessárias para a criação de novos postos de trabalho.

Quando se considera a questão social como um todo, observa-se que alguns indicadores sociais mostram que se por um lado o GSF não foi suficiente para reduzir significativamente a pobreza – a indigência e a desigualdade – por outro, juntamente com os gastos de estados e municípios e a estabilidade econômica do país, contribuiu para a melhoria das condições de vida da população, conforme verificado na tabela 9.

TABELA 9  
Indicadores sociais - Brasil  
1995-2001

| Ano  | Taxa de mortalidade infantil | Média de anos de estudos de instrução formal | Taxa de analfabetismo | Taxa de escolarização líquida – Ensino Fundamental | Cobertura da população idosa que recebe benefício de aposentadoria e/ou pensão |
|------|------------------------------|--|-----------------------|--|--|
| 1995 | 39,4                         | 5,5  | 15,6                  | 85,4   | 76,0   |
| 1996 | 38,0                         | 5,7  | 14,7                  | 86,5   | 76,3   |
| 1997 | 37,4                         | 5,8  | 14,7                  | 88,5   | 76,1   |
| 1998 | 33,1                         | 5,9  | 13,8                  | 90,9   | 76,7   |
| 1999 | 31,8                         | 6,1  | 13,3                  | 92,3   | 77,3   |
| 2000 | n.d.                         | n.d.   | n.d.                  | n.d.   | n.d.   |
| 2001 | 32,7                         | 6,4  | 12,4                  | 93,1   | 77,5   |

Fonte: Brasil, Ipea, 2002c.

**De acordo com Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 6, periódico produzido pelo Ipea:**

os dados do Ministério da Saúde mostram que a desnutrição de crianças menores de 5 anos caiu 33% entre 1989 e 1996 (*dado mais recente disponível em âmbito nacional*), passando de 15,7% para 10,5%, respectivamente. Quanto à mortalidade houve uma diminuição de 17% no período de 1995 a 2001. Cabe ressaltar ainda que, com relação às causas da morte de menores de um

ano, a redução mais expressiva vem ocorrendo na mortalidade decorrente de diarreias e de infecções respiratórias agudas, o que revela, pois, os impactos positivos das políticas de saneamento, de maciças campanhas de vacinação e de concentração de esforços na prestação de serviços básicos de saúde.

Ainda de acordo com aquele periódico, na área educacional verifica-se entre 1995 e 2001 uma queda na ordem de 20% na taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais. Em relação ao Ensino Fundamental, cabe mencionar o significativo aumento da taxa de escolarização líquida, de 85,4% em 1995, para 93,1% em 2001. Mais expressivas ainda foram as evoluções desse indicador para as regiões que se encontravam em pior situação. Quanto ao Ensino Médio, por apresentar nível de cobertura inicial bastante baixo, o crescimento relativo foi superior àquele verificado no Ensino Fundamental – evoluiu de 20,8% para 32,6%. No que diz respeito ao trabalho precoce, de crianças e de jovens de 10 a 14 anos, a incidência passou de 18,5%, em 1992, para 12,3%, em 1999.

## **6 GASTO SOCIAL FEDERAL EM COMPARAÇÃO COM GRANDES AGREGADOS ECONÔMICOS**

O GSF, compreendido em uma dimensão macroeconômica, segue em parte aquilo que Barreras (1997) sugere: “Pela dimensão macroeconômica analisa-se o impacto do gasto social, considerando como instrumento e mecanismo de ajuste, as relações entre o gasto social e o desempenho geral da economia, ou seja, mede-se e avalia-se a relação entre o gasto social e outros agregados relevantes (gasto público total, PIB, massa de salários, etc.)”.

Nessa perspectiva, para analisar a evolução do GSF apresenta-se primeiramente o Gasto Social Federal em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), fornecendo um indicador de prioridade macroeconômica do gasto. Em seguida compara-se o GSF com o total dos gastos públicos federais, o que dá uma dimensão da importância do gasto social na agenda de governo, fornecendo um indicador do comprometimento relativo dado às políticas sociais diante das diversas opções de políticas públicas que são tomadas pelo governo. Por fim, confronta-se o GSF com a Carga Tributária, visto ser esta a principal fonte de financiamento dos gastos de cunho social.

### **6.1 Gasto Social Federal e o Produto Interno Bruto**

Para compreensão da prioridade das políticas sociais do governo federal em relação ao PIB brasileiro, apresenta-se na tabela 10, a seguir, o valor corrente do Gasto Social Federal e do PIB brasileiros para o período compreendido entre 1995 e 2001. Por meio desses dados, pode-se medir para cada ano analisado a participação relativa e a evolução do GSF em relação ao desempenho do PIB do respectivo ano. Além disso, com essas informações construíram números índices que permitem a melhor comparação da relação GSF/PIB ao longo da série histórica estudada.

TABELA 10

### Gasto Social Federal e Produto Interno Bruto 1995-2001

Em R\$ milhões correntes

| Anos | PIB <sup>1</sup> (Nominal) | GSF <sup>2</sup> (Nominal) | GSF/PIB |                     |
|------|----------------------------|----------------------------|---------|---------------------|
|      |                            |                            | %       | N. Índice 1995=100% |
| 1995 | 646.192                    | 79.170                     | 12,3    | 100,0               |
| 1996 | 778.887                    | 92.742                     | 11,9    | 97,2                |
| 1997 | 870.743                    | 107.473                    | 12,3    | 100,7               |
| 1998 | 914.188                    | 118.945                    | 13,0    | 106,2               |
| 1999 | 963.869                    | 128.422                    | 13,3    | 108,7               |
| 2000 | 1.086.700                  | 147.667                    | 13,6    | 110,9               |
| 2001 | 1.184.769                  | 164.809                    | 13,9    | 113,5               |

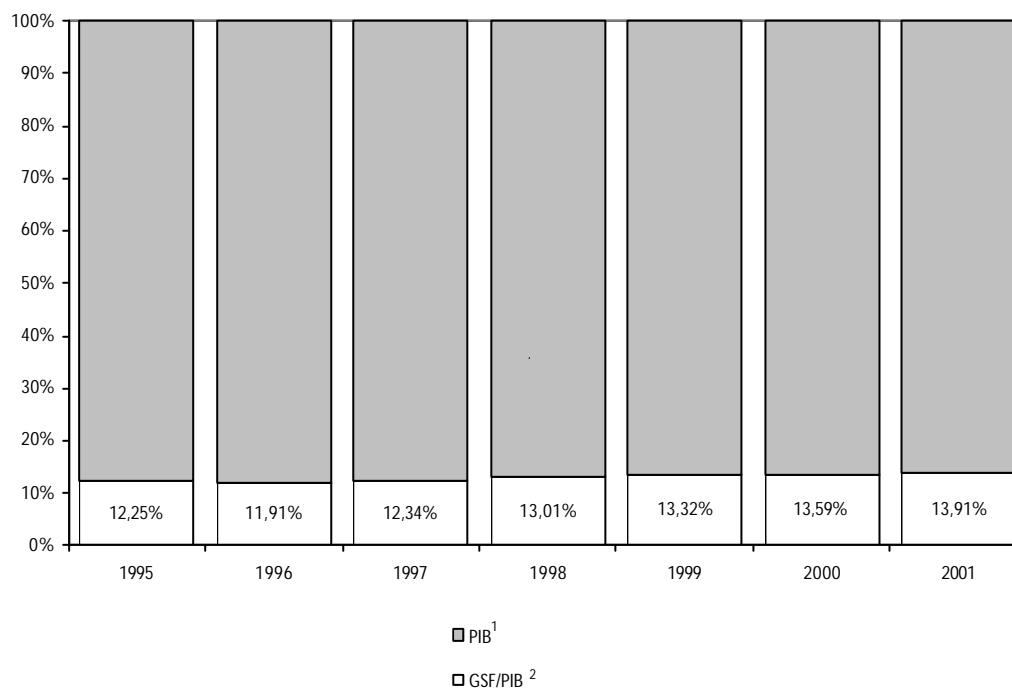
Fontes: <sup>1</sup>IBGE.<sup>2</sup>Ipea/Disoc.

Na comparação de valores do GSF com o PIB, a posição relativa mostra crescimento do indicador GSF/PIB, com exceção de 1996. Pode-se observar que o indicador fecha o período 13,5% maior que em 1995. Esse processo de crescimento, no entanto, não foi contínuo, uma vez que a relação obtida em 1996 é menor que a do ano base. Nesse ano, observa-se queda de 2,8% em relação a 1995, valor um pouco acima da taxa média de crescimento anual, que é de 2,1%.

Como pode ser visto no gráfico 6, de 1997 em diante – especialmente a partir de 1998 – a participação anual do GSF em relação ao respectivo PIB torna-se estritamente crescente, atingindo valor nível máximo igual a 13,9% em 2001.

GRÁFICO 6

### Participação relativa do Gasto Social Federal no total do PIB 1995-2001

Fontes: <sup>1</sup>IBGE.<sup>2</sup>Ipea/Disoc.

Os valores obtidos da relação GSF/PIB mostram que, até 1998, embora se observe elevado crescimento do PIB, há de fato crescimento real do GSF em ritmo bem mais acelerado que o crescimento econômico, configurando um movimento favorável à área social. A partir de 1999, apesar do moderado crescimento econômico do período e do elevado grau de contingenciamento do Orçamento Geral da União, observa-se certa tendência de crescimento do indicador GSF/PIB.

## 6.2 Gasto Social em comparação com o Gasto Total do Governo Federal

Para se ter uma dimensão da importância do GSF na agenda de governo, ou seja, dimensionar a prioridade fiscal do governo no que diz respeito às políticas sociais, procura-se efetuar a comparação do gasto social com o total de dispêndios do governo federal em suas várias dimensões, tais como a despesa efetiva, a despesa financeira, a despesa não-financeira e outras despesas do governo.

Para a estruturação de cada variável, segue-se a orientação metodológica proposta por Fernandes (2000), ou seja, eliminam-se da despesa total as transferências de recursos efetuadas entre órgãos da administração central e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação que caracteriza dupla contagem. Com isso, a comparação é feita a partir da *despesa total efetiva* do governo, isto é, depois de eliminadas as *transferências intragovernamentais*.

A variável *despesa financeira*, de acordo com Fernandes (2000), abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa), bem como as despesas com a manutenção do Banco Central do Brasil, único dos órgãos de intervenção financeira na economia que consta dos registros do Banco Geral da União (BGU) referentes à execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.<sup>23</sup> É necessário enfatizar que não foram computadas todas as despesas do Banco Central, tendo sido abatidas aquelas referentes a pagamentos de inativos e pensionistas, junto com outros dispêndios daquela entidade que foram considerados como gasto social e inseridos na área de atuação “Benefícios a Servidores Públicos Federais”.

A *despesa não financeira* é o resultado líquido do total da *despesa total efetiva* menos a *despesa financeira*. Essa despesa representa a parte dos gastos do governo reservada à prestação de serviços públicos, não somente àqueles voltados para a área social (segundo a metodologia empregada neste trabalho), como também aos destinados à segurança pública e à formulação e implementação de políticas setoriais, entre outros.

Por último, diminuiu-se do valor total dos gastos sociais a despesa efetuada com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por não constarem do Orçamento Geral da União. Além disso, para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos gastos sociais os pagamentos de juros e amortização da dívida pública localizados no levantamento das diversas áreas de atuação sociais.

---

23. Os bancos oficiais federais, como o Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal – embora atores importantes da política fiscal do governo –, não estão incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (que são a base do levantamento); apenas seus gastos de capital fazem parte do Orçamento de Investimentos.

Seguindo essas orientações, foi construída a tabela 11, apresentada a seguir, que trata de uma série de dados e cruzamentos sobre o GSF, Despesa Total Efetiva, Despesa Financeira Despesas com Juros e Despesa Não-Financeira.

TABELA 11

**GSF em comparação com a Despesa Total Efetiva  
1995-2001**

Em R\$ milhões correntes

| Descrição                                    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Despesa total do governo federal (GF)     | 307.947 | 313.013 | 391.866 | 500.182 | 588.536 | 616.382 | 603.434 |
| 2. Transf. Intragovernamentais               | 20.550  | 21.551  | 22.601  | 23.921  | 25.030  | 28.710  | 31.078  |
| 3. Despesa total efetiva do GF = 1-2         | 287.397 | 291.462 | 369.265 | 476.261 | 563.506 | 587.672 | 572.356 |
| 4. Despesa não-financeira do GF              | 173.323 | 155.686 | 201.192 | 224.492 | 221.762 | 203.970 | 244.858 |
| 4.1. Gasto Social Federal (GSF)              | 78.798  | 91.696  | 103.686 | 115.594 | 125.747 | 144.430 | 161.830 |
| 4.2. Despesa em outras áreas do GF           | 94.525  | 63.990  | 97.506  | 108.898 | 96.015  | 59.540  | 83.027  |
| 4. Despesa financeira do GF                  | 114.074 | 135.776 | 168.073 | 251.770 | 341.744 | 383.702 | 327.498 |
| 4.1 Juros e Encargos Dívida Inter. e Exter.  | 16.873  | 19.491  | 21.033  | 30.812  | 45.349  | 38.835  | 52.816  |
| 4.2 Outros (amort. e refinanciamento dívida) | 97.201  | 116.285 | 147.040 | 220.957 | 296.395 | 344.867 | 274.681 |
| <b>Proporções</b>                            |         |         |         |         |         |         |         |
| GSF/Despesa total efetiva do GF              | 0,27    | 0,31    | 0,28    | 0,24    | 0,22    | 0,25    | 0,28    |
| GSF/Despesa financeira do GF                 | 0,69    | 0,68    | 0,62    | 0,46    | 0,37    | 0,38    | 0,49    |
| GSF/Despesa não-financeira do GF             | 0,45    | 0,59    | 0,52    | 0,51    | 0,57    | 0,71    | 0,66    |
| GSF/(Despesa não-financeira+juros)           | 0,41    | 0,52    | 0,47    | 0,45    | 0,47    | 0,59    | 0,54    |
| GSF/Juros e encargos da dívida               | 4,67    | 4,70    | 4,93    | 3,75    | 2,77    | 3,72    | 3,06    |

Fontes: Siafi/Sidor para GF e Ipea/Disoc para o GSF.

A relação entre o GSF e a despesa total efetiva do governo federal apresenta oscilações em todo o período, como pode ser visto no gráfico 7 (a). Essa relação atinge valor percentual máximo em 1996, enfatizando, em termos financeiros, a prioridade dada pelo governo federal aos gastos sociais naquele ano. A partir daí, essa relação cai sistematicamente até chegar a 22,3% em 1999, a menor proporção do período. Esse movimento é explicado, em grande parte, pelo crescimento dos encargos financeiros da União. No fim da década passada e início desta, a relação volta a crescer, fechando 2001 com valores próximos aos de 1997.

A relação entre o GSF e a Despesa Não-Financeira adicionada dos Juros,<sup>24</sup> também apresentada no gráfico 7 (a), apresenta oscilações que seguem a tendência do caso GSF/Despesa Efetiva. Observa-se no período de referência que o Gasto Social Federal nunca representa menos de 40% da despesa de fato realizada pelo governo federal. A partir de 2000 essa relação ultrapassa 50%, tendo seu ápice exatamente nesse ano – aproximadamente 60%. Assim, uma constatação interessante pode ser imputada ao ano de 1998: se o grau de comprometimento fosse igual a um dos observados a partir de 1999, então o valor do GSF daquele ano seria ainda maior.

A proporção entre o GSF e a Despesa Financeira apresenta queda entre 1995 e 2001, de acordo com gráfico 7 (b). Essa proporção decresce até 1999, período em que a dívida pública cresce bem mais rapidamente que o GSF. A partir daí até o fim

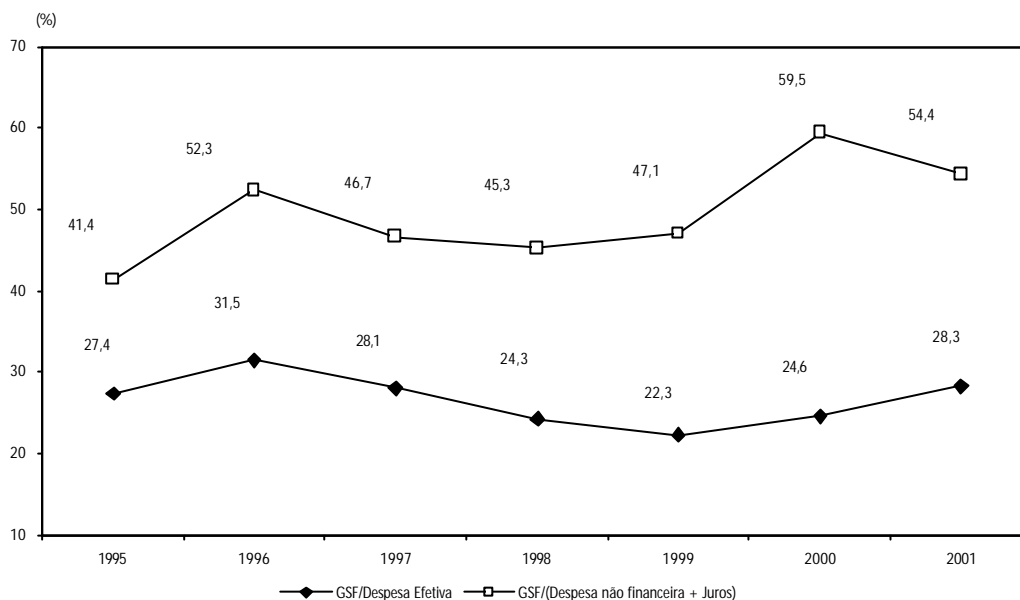
24. A Despesa Não-Financeira adicionada dos Juros representa a despesa de fato realizada pelo governo, pois a despesa computada como principal da dívida pública é sempre rolada, não representando propriamente uma despesa.

do período, a relação toma trajetória ascendente, embora se encontre em níveis mais baixos que do começo do período, representando o GSF cerca de 50% da Despesa Financeira em 2001.

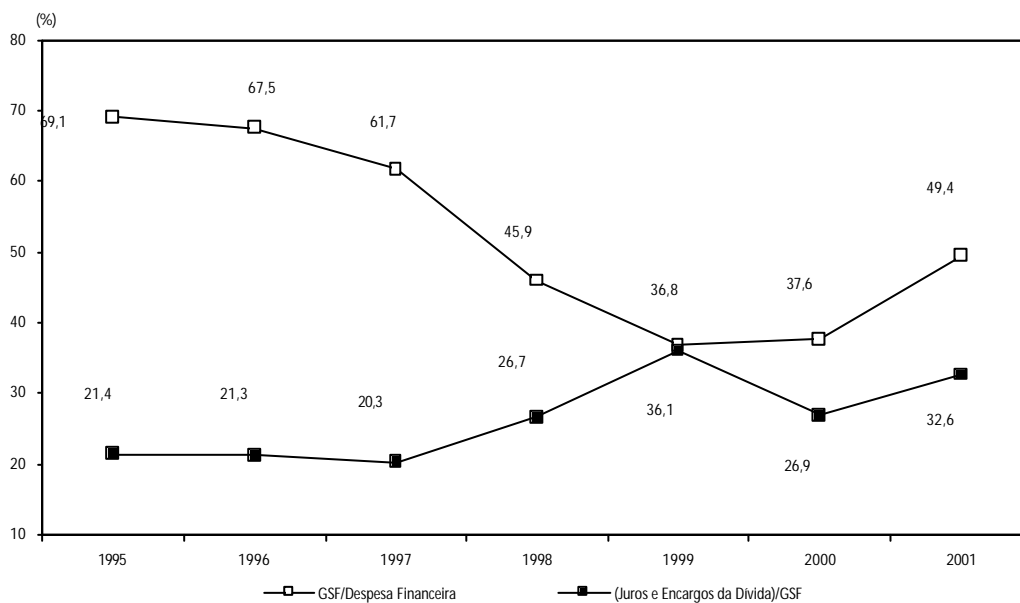
GRÁFICO 7

**Gasto Social Federal relacionado às Despesas do Governo Federal (em %)  
1995-2001**

(a)



(b)



Fonte: IBGE. Elaboração dos autores.

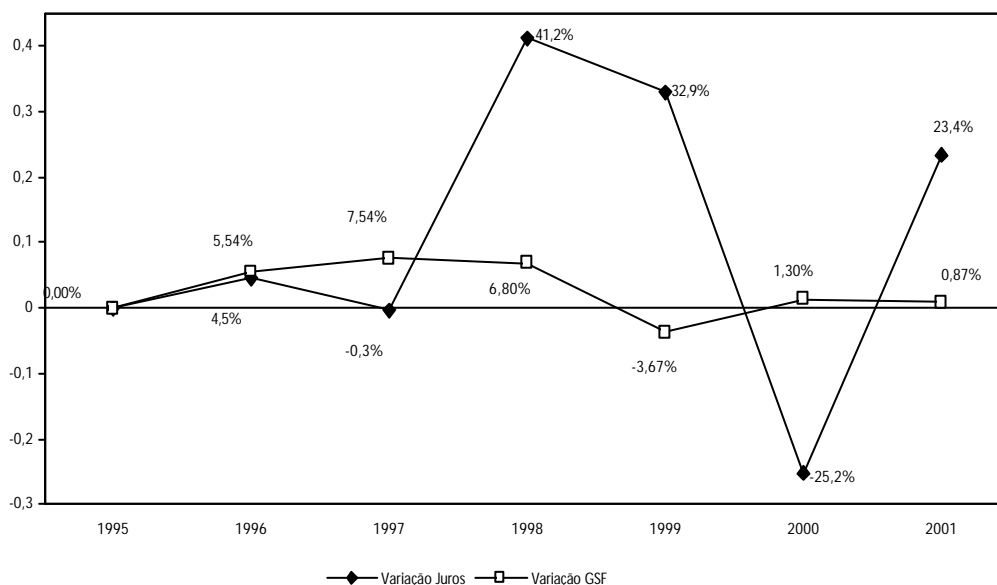


Na comparação entre as despesas com Juros e Encargos da Dívida e o GSF, observa-se, ainda no gráfico 7 (b), que no início do período a despesa com juros e encargos fica em torno de 21% do GSF; a partir de 1997, essa proporção cresce muito, em decorrência do aumento dos juros no período. Em 1999, ano de crise na economia brasileira, a despesa com juros atinge valor relativo máximo, chegando a representar 36,1% do GSF daquele ano. Em 2000, a relação entre o pagamento de encargos e juros e o GSF reduz-se a um patamar próximo ao de 1998, porém ainda bem maior que no começo do período. Em 2001, por sua vez, a despesa com juros volta crescer e a representar uma parcela maior do Gasto Social Federal.

Quanto à análise da variação da despesa com juros e do Gasto Social Federal, apresentada no gráfico 8, observa-se que os juros variam a taxas bem maiores que o GSF. Toda vez que a despesa com juros aumenta, o gasto social tende a diminuir – e vice-versa, com exceção de 1999, em que as duas grandezas caem, embora a despesa com juros neste período ainda seja bem elevada. Enquanto em 1997 os juros caem 0,3% em relação ao ano anterior, o GSF sobe 7,5% no mesmo período, de modo que as evoluções da despesa com juros e do Gasto Social Federal tendem a variar de maneira inversamente proporcional. Em 2000, quando a despesa com juros cai 25,2% em relação a 1999, o Gasto Social Federal cresce apenas 1,3%. Tamaña queda da despesa com juros se dá pelo fato de a taxa de juros real em 2000 ter sido a mais baixa de toda a década de 1990. Já em 2001 a despesa com juros aumenta 23,4% e o GSF apresenta crescimento de apenas 0,9% em relação a 2000.

GRÁFICO 8

Evolução real anual dos juros e do GSF a partir de valores deflacionados para dez./2001



Fonte: Sidor/SOF.

Além disso, no gráfico 8 dois momentos são destacados. No primeiro, que vai de 1995 a 1998, verifica-se aumento da prioridade fiscal destinada ao gasto social, o que foi facilitado pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização. No segundo período, que compreende os anos de 1999 até 2001, predomina a tendência de

oscilações coladas nos ajustes fiscais do governo, principalmente com deslocamento da prioridade para o pagamento juros da dívida pública, que acarreta grande aumento dos gastos financeiros do governo.

### 6.3 Gasto Social Federal e Carga Tributária Bruta

Outro importante recorte analítico para dimensionar o peso do GSF é compará-lo ao volume da Carga Tributária, cujo conceito econômico apresenta-a como o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto Interno Bruto (PIB) do país, em determinado exercício fiscal. A Carga Tributária Bruta (CTB) é o que cada esfera de governo (União, Estados e Municípios) arrecada, isto é, a receita sem deduções das transferências ao setor privado da economia, como os subsídios, benefícios da seguridade social e os saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Na tabela 12, são apresentados os dados em porcentagens referentes à Carga Tributária Bruta, originados na Secretaria da Receita Federal,<sup>25</sup> e ao Gasto Social Federal, mensurado pela Disoc/Ipea. As colunas que relacionam a/b, a/c e a/d são apresentadas em proporções.

TABELA 12

#### Gasto Social Federal e Carga Tributária Bruta no Brasil 1995-2001

| Ano  | GSF/PIB (%) | União                         |             | Total das 3 esferas |       |       | Número índice 1995 = 100% |       |       |       |       |
|------|-------------|-------------------------------|-------------|---------------------|-------|-------|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
|      |             | Contribuições Sociais/PIB (%) | CTB/PIB (%) | CTB/PIB (%)         | (a/b) | (a/c) | (a/d)                     | (a)   | (b)   | (c)   | (d)   |
|      |             |                               |             |                     |       |       |                           | (a)   | (b)   | (c)   | (d)   |
| 1995 | 12,3        | 9,9                           | 20,0        | 29,7                | 1,24  | 0,61  | 0,41                      | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1996 | 11,9        | 10,0                          | 19,3        | 29,0                | 1,19  | 0,62  | 0,41                      | 97,2  | 101,2 | 96,7  | 97,4  |
| 1997 | 12,3        | 10,7                          | 19,6        | 29,0                | 1,15  | 0,63  | 0,43                      | 100,7 | 108,9 | 98,2  | 97,6  |
| 1998 | 13,0        | 10,4                          | 20,4        | 29,7                | 1,25  | 0,64  | 0,44                      | 106,2 | 105,5 | 102,0 | 99,9  |
| 1999 | 13,3        | 11,6                          | 22,4        | 32,0                | 1,15  | 0,59  | 0,42                      | 108,7 | 117,9 | 111,9 | 107,8 |
| 2000 | 13,6        | 12,7                          | 22,8        | 32,9                | 1,07  | 0,60  | 0,41                      | 110,9 | 128,5 | 113,7 | 110,8 |
| 2001 | 13,9        | 13,1                          | 23,6        | 34,3                | 1,06  | 0,59  | 0,41                      | 113,5 | 133,3 | 117,9 | 115,5 |

Fontes: GSF – Disoc/Ipea; CTB – Secretaria da Receita Federal; PIB – IBGE.

Conforme a tabela 12, todas as variáveis em estudo apresentam tendência de crescimento em relação ao PIB – com exceção do ano de 1996, em que o GSF, o total da União e o total da CTB para as três esferas de governo sofrem queda. As Contribuições Sociais, salvo em 1998, vêm mantendo uma tendência constante de alta desde 1995.<sup>26</sup> Quanto a essas contribuições cabe ressaltar que as principais são: *î*) o Orçamento da Seguridade Social, que abrange as Contribuições de Empregados e Empregadores sobre a Folha de Salários (INSS); Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF); Contribuição Social sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica (CSLLPJ); Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); e

25. Os dados sobre a arrecadação tributária são provenientes do estudo publicado pela SRF, sobre a Carga tributária Bruta, e podem ser encontrados no site da Receita Federal – [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)

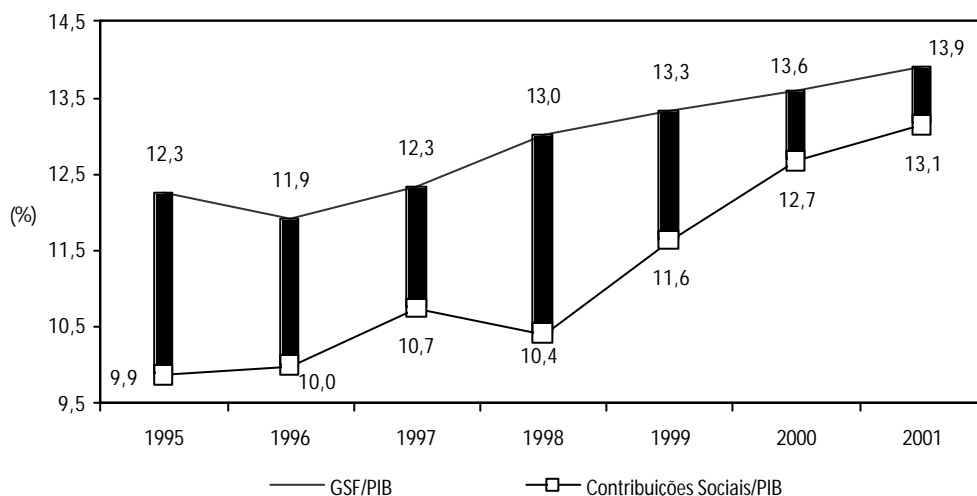
26. De acordo com Araújo e Afonso (2001): “A União foi induzida a elevar as contribuições sociais cumulativas, por dispor de toda sua receita, ter base ampla e alíquotas reduzidas e, ainda, por atender ao financiamento dos gastos que mais foram pressionados pela Constituição de 1988”.

Contribuição para Seguridade do Servidor Público, entre outras; e *ii*) Salário-Educação e FGTS incorporado no GSF.<sup>27</sup>

Comparando o GSF/PIB com a CTB/PIB apenas da União, observa-se que o GSF equivale, em média, a 61,0%, com pequena variação no período, atingindo, a menor proporção em 2001 e, em 1998, a maior. Quando se compara o GSF/PIB com as Contribuições Sociais/PIB, observa-se que o numerador é sempre superior aos valores do denominador, algo que é esperado, uma vez que outras fontes, além dessas contribuições,<sup>28</sup> financiam o GSF.

Analisando por outro lado a evolução das relações do GSF/PIB e das Contribuições Sociais/PIB, observam-se, no gráfico 9, dois movimentos distintos: no primeiro, que vai de 1995 até 1998, verificam-se oscilações que não permitem admitir uma tendência de subida ou queda; no segundo, que abrange os anos de 1999 a 2001, observa-se uma tendência de estreitamento dos valores das duas relações, com as contribuições sociais se aproximando bastante dos gastos sociais, chegando a representar 94,5% destes em 2001. Observa-se, de 1995 a 2001, que o GSF/PIB cresce 13,5% em termos reais, enquanto as Contribuições Sociais/PIB crescem cerca de 33,0% em relação ao mesmo período; nota-se ainda que elas crescem a uma taxa média real anual de mais de dois pontos percentuais que a do GSF – 2,1% contra 4,9% das contribuições sociais.

GRÁFICO 9  
Evolução real do GSF/PIB e Contribuições Sociais/PIB  
1995 – 2001



Fontes: GSF – Discoc/Ipea; Contribuições Sociais – Receita Federal; e PIB – IBGE

27. Para fins deste estudo, não foram computadas as demais Contribuições Sociais, relacionadas às Contribuições Econômicas e ao Sistema "S" (composto por uma rede de entidades paraestatais como, por exemplo, Senai, Senac e Sesi), por não serem consideradas computadas nos gastos sociais.

28. Legalmente, as contribuições sociais são fontes utilizadas exclusivamente para o financiamento das políticas sociais. Essas contribuições estão expressamente incluídas no ordenamento jurídico brasileiro e, como espécie tributária, autônoma e específica, a contribuição caracteriza-se por possuir um pressuposto de fato definido em lei, de forma típica, consistindo-se numa atividade estatal dirigida à coletividade, que atinge determinado grupo de pessoas. Essa contribuição distingue-se dos tributos fiscais por estar vinculada e por ser delegada a um órgão público favorecido. Para Cavalcanti (1994), "a vinculação das contribuições sociais ao financiamento dos gastos de natureza social está amplamente definida e amparada pela Constituição Federal de 1988, no Capítulo relativo à seguridade social".

Verifica-se ainda que, em termos gerais, a participação das contribuições sociais em relação ao PIB aumenta 33,3% de 1995 a 2001. A explicação para esse crescimento é o grande aumento na arrecadação das Contribuições Sociais, observado a partir de 1997 e impulsionado pela CPMF, que a partir de então começa a ser computada dentro das Contribuições Sociais. Além disso, ocorre o constante processo de aumento de alíquotas das principais contribuições, inclusive da própria CPMF.

Por outro lado, embora a arrecadação das contribuições venha crescendo ao longo do tempo, o fato de o governo adotar a política de desvinculação das receitas das contribuições sociais, por meio EC 27, que retira recursos da seguridade social para que se pudesse enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro Nacional, fez que o aumento da arrecadação não beneficiasse o GSF, uma vez que este cresce a patamares bem menores que as Contribuições Sociais.

Considerando-se o crescimento da Carga Tributária Bruta da União, tem-se um aumento de aproximadamente 18,0%. Porém, ao se analisar a Carga Tributária Bruta como um todo, que responde pelo total das três esferas, observa-se um aumento de cerca de 16,0%, que fica mais próximo da variação do GSF/PIB, de 13,5%. Isso demonstra que se a análise ficar no nível dos grandes agregados, os índices acabam por se aproximar, sendo que grande parte da explicação pode ser atribuída a apenas um efeito composição; daí a importância de se proceder a maiores desagregações do GSF, como o que foi realizado neste estudo, utilizando-se dos dados relativos às contribuições sociais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste trabalho sobre a evolução e dinâmica dos gastos sociais no Brasil, entre os anos de 1995 e 2001, permitiu distinguir dois períodos distintos: de 1995 a 1998, o qual engloba o primeiro governo de FHC; e o período seguinte, que vai de 1999 a 2001 e corresponde a grande parte da segunda gestão de FHC.

No primeiro período observa-se que o governo federal expandiu o GSF constantemente e em ritmo mais acelerado que o crescimento econômico e populacional, configurando um momento de descolagem do ciclo econômico e sem preocupações quanto ao ajuste fiscal. Essa dinâmica é consequência da obrigação de se cumprir as determinações advindas da Constituição Federal, como também do atendimento das pressões dos setores sociais, consubstanciando uma ênfase na prioridade fiscal destinada ao gasto social, facilitada pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização da moeda.

No segundo período, apesar de o GSF ter se mantido em patamar não inferior ao do período anterior, predominou uma tendência de oscilações seguindo o ciclo econômico e os ajustes dos gastos fiscais do governo, principalmente com um deslocamento da prioridade para o pagamento de juros da dívida pública, o que acarretou grande aumento dos gastos financeiros do governo. No fim do período é a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que vai agregar mais recursos para as políticas sociais, contribuindo para a manutenção do volume de gastos.

Esse tipo de evolução está relacionado com o baixo crescimento econômico e o aumento da prioridade fiscal do período. Além disso, o governo federal passa a ado-

tar uma estratégia de utilizar fontes de financiamento do gasto social, como as Contribuições Sociais, a fim de enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro, uma vez que as arrecadações dessas fontes cresceram bem à frente dos gastos.

Analisando os valores do gasto social *per capita* e do GSF como um todo, observa-se que o GSF cresce em termos reais durante o período, concluindo-se, portanto, que o aumento do GSF não acompanha o crescimento populacional, ou parte dele é absorvida por esse crescimento. Cabe ressaltar, no entanto, que o valor de crescimento do indicador do GSF *per capita* nem sempre está relacionado apenas ao crescimento populacional, pois depende também de outros fatores conjunturais que afetam o gasto.

Comparando o GSF com o total de dispêndios do governo federal em suas várias dimensões, verifica-se que a prioridade fiscal dada ao gasto foi irregular – há momentos de aumento e outros em que a fração da despesa efetiva destinada à área social cai. Por sua vez, nesse ínterim, a prioridade do gasto social em relação à despesa não-financeira do governo também manteve trajetória irregular, embora registre significativo aumento no período com um todo.

A estimação do gasto social das três esferas de governo mostra que o indicador relativo do gasto público consolidado em relação ao PIB coloca o Brasil em um patamar compatível aos dos países da América Latina que mais gastos efetuam na área social. No entanto, apesar de o montante do gasto público social brasileiro, em valor absoluto e na sua relação com o PIB, parecer expressivo, ele ainda não o é em dimensão suficiente para dar conta das necessidades sociais insatisfeitas da população brasileira, tanto em quantidade quanto em qualidade.

Analisando o GSF pela ótica das áreas de atuação demonstra-se que, em resposta aos requerimentos e às demandas sociais, o governo federal concentra seus esforços na cobertura da crescente demanda previdenciária da população, no atendimento das exigências colocadas pelo mercado de trabalho e na oferta de serviços para a população de baixa renda (Assistência Social e Saneamento). Por outro lado, observa-se que os gastos federais em Educação e Saúde tiveram baixo ou quase nenhum crescimento. Esse comportamento deve-se, em larga medida, ao processo de descentralização conduzido pelo governo federal, transferindo aos estados e municípios a competência e a crescente responsabilidade de aumentar o atendimento às demandas nessas áreas.

Quanto à utilização do GSF como mecanismo de combate à pobreza e à desigualdade, as comparações efetuadas mostram um duplo movimento: até metade da década o crescimento do gasto social foi um dos responsáveis pela diminuição da pobreza; e, no segundo momento, o gasto não foi suficiente para diminuir a pobreza e reduzir a desigualdade. Neste último momento, se por um lado o GSF não contribuiu diretamente para reduzir as proporções de pobres e de indigentes, por outro, foi um dos elementos responsáveis por evitar seu aumento. Desse modo, cabe ressaltar a importância da implementação de políticas públicas que envolvam a Previdência Social e transferências diretas de renda às famílias vulneráveis, sejam elas de caráter universal e resguardadas constitucionalmente, como por exemplo a previdência rural, sejam ações decorrentes de vontade de ação governamental do tipo compensatório.

No entanto, ressalta-se que a pobreza e a desigualdade observadas no país não serão combatidas apenas por meios de políticas sociais, sejam estruturais ou compensa-

tórias, mas, sobretudo, mediante políticas econômicas proativas, tanto de natureza tributária, com o propósito de promover a maior desconcentração da renda nacional, como de caráter fiscal, com o intuito de ampliar o nível de atividade econômica, gerando as condições necessárias para a criação de novos postos de trabalho.

Portanto, alguns desafios estão colocados para a efetiva implementação das políticas sociais nos próximos anos. Entre os mais importantes, está o de proteger a política social e, conseqüentemente, o gasto social diante de conjunturas adversas. Os dados revelam a vulnerabilidade dos gastos sociais durante os períodos de crise, observando-se uma dinâmica em que o GSF se expande quando existe recurso orçamentário disponível e pouca restrição fiscal, e se contrai quando piora a situação financeira do setor público, em geral acompanhando o baixo crescimento do PIB, em conjunto com movimentos de restrições fiscais decorrentes de processos de ajustes.

Ainda deve ser vista como desafio a estruturação do gasto social de tal forma que ele consiga se adaptar às mudanças significativas na composição etária brasileira, as quais tendem a se acentuar nas próximas décadas e causarão impactos na demanda por políticas sociais. O perfil demográfico atual mostra redução nas taxas de crescimento dos grupos etários mais jovens, ao passo que os idosos têm crescido em importância no conjunto da população.

Por fim, deve-se pensar que parte razoável das necessidades sociais da população brasileira ainda não foi atendida, o que vai exigir a ampliação do acesso a bens e serviços sociais existentes e a ser criados. Além disso, é necessária a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados, o que também vai exigir a ampliação do gasto social em dimensão ainda a ser estimada. Nesse caso, o desafio maior diz respeito ao fato de que a margem para expansão das receitas públicas encontra-se reduzida, em grande parte em razão do significativo crescimento da carga tributária verificado em período recente. No entanto, é possível se pensar na reorientação de uma parcela do gasto público para o atendimento das necessidades sociais, utilizando-se principalmente aquela parte do gasto que está esterilizada para remuneração da dívida pública, sobretudo em decorrência das altas taxas de juros atualmente praticadas. Ademais, a parcela dos recursos das Contribuições Sociais que está sendo retida para outros fins deveria voltar para o financiamento da área social, como originalmente previsto.

# ANEXO 1

TABELA A1

## Proporção de cada área de atuação no total do Gasto Social Federal 1995-2001

| Área de atuação                 | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Educação e Cultura              | 8,7   | 7,5   | 6,1   | 6,7   | 6,4   | 7,0   | 6,8   |
| Saúde                           | 16,0  | 13,9  | 14,6  | 13,0  | 13,9  | 13,8  | 13,5  |
| Alimentação e Nutrição          | 1,0   | 0,5   | 0,8   | 0,9   | 0,9   | 0,9   | 0,8   |
| Saneamento e Meio Ambiente      | 0,4   | 0,9   | 1,4   | 1,6   | 0,9   | 1,0   | 1,8   |
| Previdência Social              | 44,2  | 47,8  | 45,1  | 46,2  | 47,0  | 46,1  | 45,0  |
| Assistência Social              | 1,3   | 1,4   | 2,0   | 2,4   | 2,8   | 3,0   | 3,7   |
| Emprego e Defesa do Trabalhador | 3,7   | 4,1   | 3,8   | 4,3   | 3,9   | 4,2   | 4,6   |
| Organização Agrária             | 1,4   | 1,2   | 1,4   | 1,7   | 1,3   | 0,9   | 1,1   |
| Ciência e Tecnologia            | 0,4   | 0,3   | 0,4   | 0,2   | 0,3   | 0,3   | 0,3   |
| Habitação e Urbanismo           | 0,7   | 1,6   | 3,9   | 2,6   | 2,1   | 3,4   | 2,4   |
| Treinamento de Recursos Humanos | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| Benefícios a Servidores         | 22,2  | 20,8  | 20,5  | 20,5  | 20,5  | 19,4  | 20,0  |
| Gasto Social Federal            | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Sidor/SOF.

Elaboração: Ipea/Disoc

TABELA A2

## Áreas de atuação em relação a 1995 = 100% 1995-2001

| Área de atuação                 | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Educação e Cultura              | 100,0 | 91,1  | 80,1  | 93,3  | 86,5  | 95,0  | 93,4  |
| Saúde                           | 100,0 | 91,3  | 103,4 | 98,0  | 100,9 | 102,0 | 100,7 |
| Alimentação e Nutrição          | 100,0 | 57,5  | 88,6  | 111,6 | 106,7 | 103,8 | 95,2  |
| Saneamento e Meio Ambiente      | 100,0 | 240,2 | 405,8 | 500,1 | 283,3 | 317,6 | 571,7 |
| Previdência Social              | 100,0 | 114,2 | 115,8 | 126,8 | 124,3 | 123,4 | 121,5 |
| Assistência Social              | 100,0 | 115,4 | 174,0 | 226,8 | 250,1 | 274,1 | 342,5 |
| Emprego e Defesa do Trabalhador | 100,0 | 115,1 | 116,3 | 141,0 | 122,0 | 132,3 | 146,8 |
| Organização Agrária             | 100,0 | 91,9  | 114,9 | 145,4 | 106,2 | 80,0  | 91,9  |
| Ciência e Tecnologia            | 100,0 | 93,3  | 111,4 | 54,3  | 105,2 | 98,3  | 103,5 |
| Habitação e Urbanismo           | 100,0 | 247,5 | 674,8 | 471,7 | 374,9 | 609,3 | 425,6 |
| Treinamento de Recursos Humanos | 100,0 | 42,5  | 36,3  | 16,1  | 45,1  | 60,0  | 39,5  |
| Benefícios a Servidores         | 100,0 | 98,9  | 104,7 | 111,6 | 107,5 | 103,0 | 107,2 |
| Gasto Social Federal            | 100,0 | 105,5 | 113,5 | 121,2 | 116,8 | 118,3 | 119,3 |

Fonte: Sidor/SOF.

Elaboração: Ipea/Disoc

TABELA A3

## GSF e PIB Nominais 1995-2001

Em R\$ milhões correntes

| Ano  | GSF <sup>1</sup><br>(a) | PIB<br>(b) | População<br>residente <sup>2</sup><br>(c) | Evolução do GSF<br>per capita / PIB per capita<br>(a/c) / (b/c) |
|------|-------------------------|------------|--|---|
| 1995 | 79.170                  | 646.192    | 159.016                                    | 12,3  |
| 1996 | 92.742                  | 778.887    | 161.247                                    | 11,9  |
| 1997 | 107.473                 | 870.743    | 163.471                                    | 12,3  |
| 1998 | 118.945                 | 914.188    | 165.688                                    | 13,0  |
| 1999 | 128.422                 | 963.869    | 167.910                                    | 13,3  |
| 2000 | 147.667                 | 1.086.700  | 169.799                                    | 13,6  |
| 2001 | 164.809                 | 1.184.769  | 172.038                                    | 13,9  |

Fonte: <sup>1</sup> Disoc/Ipea.

<sup>2</sup> IBGE. População estimada para 1º de julho. Em razão dos resultados do Censo Demográfico de 2000, esta estimativa foi revisada para toda a década de 1990.

## ANEXO 2

### CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE O GASTO SOCIAL FEDERAL<sup>29</sup>

#### 1 Introdução

Para concepção desta metodologia de mensuração de gasto público em áreas sociais, foram estabelecidos os seguintes critérios: *i)* os gastos sociais teriam de estar associados aos registros contidos no orçamento, ou seja, à classificação funcional-programática e à natureza da despesa; *ii)* as despesas de caráter social teriam de ser agrupadas segundo a finalidade dos gastos e *iii)* a série deveria ser comparável, em nível internacional, com outras séries de gasto social.

#### 2 Bases de dados utilizadas

O Ipea utiliza duas fontes de dados para o dimensionamento do Gasto Social Federal (GSF). A primeira consiste na base de dados disponibilizada pela SOF/MP, a partir de um arquivo de dados gerado pelo Siafi da STN. Essa base contém para cada ano a execução do Orçamento Federal (Fiscal e da Seguridade Social), realizados mês a mês, em nível de despesa liquidada, tanto pela administração direta como por autarquias, fundações e fundos. A segunda é a base de dados administrada pela Caixa Econômica Federal, que reúne anualmente os desembolsos mensais dos recursos do FGTS, efetuados em setores de habitação, saneamento e infra-estrutura.

Vale registrar que o conceito de despesa liquidada significa que um determinado serviço ou o bem foi prestado ou adquirido, podendo o respectivo pagamento ainda não ter sido realizado.

#### 3 Definição das áreas de atuação

O conceito de *área de atuação* orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de *objetivo* ou *finalidade dos gastos*, na tentativa de promover a melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. As áreas de atuação são as seguintes:

- **Educação e Cultura** formulação da política setorial, bem como manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis de ensino (inclui instituições militares de ensino regular – médio e superior – abertas ao ingresso público, mas exclui aquelas voltadas somente para a formação de servidores civis ou militares); museus; bibliotecas; estabelecimentos de educação física e desporto e de difusão cultural; e programas de assistência ao estudante e de defesa e recuperação do patrimônio histórico e artístico.

---

29. Estas considerações estão baseadas nos seguintes trabalhos: Fernandes et alii (1998a), Fernandes et alii (1998b) e Fernandes (2000).



- **Saúde:** formulação e implementação da política para o setor; de programas de controle de doenças transmissíveis, de vigilância sanitária, de atendimento à mãe e à criança, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino e residência médica, de assistência médica ambulatorial e hospitalar (seja efetuada diretamente por hospitais próprios da esfera de governo ou pela rede conveniada/contratada por estados e municípios, com recursos do Sistema Unificado de Saúde – SUS). Exclui, no governo federal, os gastos dos hospitais da estrutura dos ministérios militares, classificados como despesas de benefícios a servidores públicos da esfera federal.
- **Alimentação e Nutrição:** ações e programas de suplementação alimentar a populações carentes, merenda escolar para alunos da rede pública de ensino e distribuição emergencial de alimentos.
- **Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente:** implantação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotos e de proteção ambiental, que engloba ações de defesa contra poluição, erosão, secas e inundações, além da proteção à fauna e à flora. Os programas de saneamento financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) fazem parte da soma de dispêndios nesta área.
- **Previdência:** administração de órgãos e programas de pagamentos de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários pagos pela previdência oficial ou universal. Os pagamentos de inativos e pensionistas dos extintos territórios e estados, bem como os proventos de inativos e pensionistas pagos a antigos servidores públicos ou a beneficiários foram consolidados à parte e inseridos na área de Benefícios a Servidores.
- **Assistência Social:** administração de órgãos e de programas voltados para a assistência à criança e ao adolescente, ao silvícola e à velhice, bem como para a reabilitação profissional de acidentados no trabalho, para a reintegração social de dependentes de álcool ou de drogas, dos presos e de suas famílias. São excluídas as ações voltadas para os servidores públicos federais, consolidadas separadamente.
- **Emprego e Defesa do Trabalhador:** atividades normativas e de ordenamento de empregos e salários, de segurança, higiene e medicina do trabalho, bem como programas de capacitação de mão-de-obra e seguro desemprego, de geração de emprego e de renda. Os dispêndios com auxílio-refeição/alimentação e vale-transporte pagos a servidores públicos mereceram tratamento diferenciado.
- **Treinamento de Recursos Humanos:** aperfeiçoamento e treinamento de pessoal diretamente envolvido nas atividades de objetivo social aqui apresentadas. Os treinamentos em outras áreas foram considerados como benefícios a servidores.
- **Organização Agrária:** programas de ações que promovem o acesso de agricultores de baixa renda à propriedade rural e organizam o assentamento de projetos de colonização – oficiais ou privados –, além das ações de apoio ao pequeno produtor rural.

- **Ciência e Tecnologia:** apoio a pesquisas e levantamento de informações científicas e tecnológicas em atividades consideradas complementares à educação, à saúde ou a outras áreas sociais.
- **Habitação e Urbanismo:** financiamento de habitações urbanas e rurais e transferências a outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo os programas financiados com recursos do FGTS; exclui as despesas de construção e manutenção de residências destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares.
- **Benefícios a Servidores:** destacados os programas/subprogramas e projetos/atividades (ações) em todas as unidades orçamentárias e independentes da função de governo a que estejam associados, que representam pagamentos a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações (além dos relativos a empregados das empresas públicas constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e, portanto, do Balanço Geral da União, ou dos registros correspondentes nas esferas subnacionais de governo) e os referentes a serviços médicos e hospitalares, assistência social geral, construção e manutenção de unidades habitacionais, benefícios previdenciários e treinamento de recursos humanos.

#### 4 Amplitude de cobertura

O levantamento do GSF abrange os dispêndios realizados pela administração direta, bem como os gastos decorrentes das transferências intergovernamentais (a estados, DF e municípios), excluindo as transferências intragovernamentais, isto é, aqueles repasses do governo federal para suas autarquias, fundações e fundos (ou vice-versa) com recursos provenientes de impostos, de contribuições e de receitas próprias. Exclui as sociedades de economia mista, mas inclui os gastos das empresas públicas com benefícios a servidores e aqueles realizados com seus programas e projetos/atividades (ações) considerados de cunho social.

Ainda em relação às transferências intergovernamentais, somente as voluntárias são consideradas como gasto do governo federal, excluindo do cálculo as transferências constitucionais, como é o caso da cota-parte dos estados e do Distrito Federal no salário-família.

Finalmente, a amplitude de cobertura do GSF abrange as *i*) despesas correntes e *ii*) despesas de capital feitas diretamente pelos órgãos encarregados pelas ações via transferências negociadas. O primeiro tipo é caracterizado pelo pagamento de pessoal e de compras de bens e serviços destinadas à manutenção das atividades administrativas e à execução de programas e ações (projetos/atividades) específicos, bem como os juros e encargos da dívida e as transferências a organismos internacionais. Já o segundo tipo considera apenas os investimentos, as inversões financeiras e outras despesas de capital.

#### 5 Cruzamento de informações básicas

Uma das preocupações na fase de consolidação do GSF é o risco de dupla contagem dos dispêndios. Nesse sentido, a agregação dos gastos é feita segundo a classificação

funcional-programática, a classificação por natureza da despesa e por fontes de financiamento dos recursos. Assim, além de eliminar a dupla contagem nas transferências, permite: *i)* conhecer os montantes transferidos pelo governo federal aos estados e municípios, bem como a instituições privadas; *ii)* mensurar os custos diretos da máquina governamental na administração dos programas ou das áreas de atuação; e *iii)* identificar, para tratamento diferenciado, os dispêndios referentes a benefícios assistenciais e/ou previdenciários concedidos aos servidores públicos federais.

## 6 Tratamento diferenciado para pessoal ativo e inativo

Os dados relativos aos recursos humanos alocados nas áreas de atuação refletem os gastos com pessoal ativo e são computados exclusivamente para aqueles órgãos ou programas que desenvolvem ações de cunho social. Já os dispêndios com inativos e pensionistas, referentes a pagamento de aposentadorias, reformas e pensões de antigos servidores (e/ou seus beneficiários) dos três poderes e dos antigos territórios, salário-família e outros benefícios (que fazem parte da rubrica de pessoal, no conceito contábil de natureza de gasto dos registros oficiais) estão alocados na área de atuação Benefícios a Servidores Públicos Federais.

## 7 Deflatores

O Ipea adotou em sua metodologia o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas, aplicado mês a mês, para deflacionar as séries de gasto social. A escolha da correção mês a mês dos dispêndios em detrimento da opção pela correção via média anual foi tomada em virtude das seguintes constatações:

- a) Algumas áreas de atuação apresentam cronogramas de dispêndios irregulares ao longo do ano, com tendência de a despesa se concentrar nos últimos meses do ano em observação; e
- b) a correção pela média anual pode resultar em distorções graves para valores constantes, as quais tendem a invalidar comparações com outros anos de uma mesma série, em virtude de ela não captar uma variância acentuada nas taxas inflacionárias mensais e/ou em períodos de aceleração inflacionária, nos quais a execução mensal do orçamento aprovado é corroída pela inflação.

## 8 GSF e o Orçamento 2000

A atividade de calcular o Gasto Social Federal foi reformulada a partir de 2000 em virtude das mudanças ocorridas no processo de planejamento e orçamento da Administração Pública Federal do PPA 2000-2003 e, particularmente, do Orçamento Geral da União de 2000, tendo como protagonista a figura do programa ao assumir o papel de elemento integrador dos processos de planejamento e de orçamento.

No tocante ao sistema orçamentário, essas modificações se deram na classificação funcional-programática, com o surgimento das figuras *subfunção* e *ação* e do respectivo desaparecimento de subprograma e projeto/atividade (nível mais analítico da classificação, utilizado pelo Ipea para agregar gasto social).

Com essa mudança, a característica de continuidade que vinha sendo observada nos projetos/atividades ao longo dos anos 1990 deixou de existir; ou seja, as ações de governo criadas no bojo do PPA 2000-2003 não guardam uma correspondência com aquele nível de detalhamento da execução orçamentária, seja em termos de código, seja de descritor.

Isso implicou o seguinte ponto de inflexão: deve-se rever a atual metodologia com vistas a incorporar as especificidades da nova estrutura, ou mantê-la e ter de administrar as dificuldades que surgiriam naturalmente ao longo do processo de mensuração do GSF?

O Ipea, após análise das vantagens e desvantagens das duas opções, decidiu que a mensuração do Gasto Social Federal para 2000 e 2001 ainda continuaria sendo realizada por meio da metodologia em vigência, uma vez que a segunda opção requer mais tempo e um número maior de pessoas envolvidas.

Estabelecida a primeira opção, surgiram mais dois desafios: o primeiro consistia em manter certo nível de comparabilidade dos gastos sociais entre as duas décadas; e o segundo foi identificar no novo orçamento ações típicas de gasto social. Para tanto, foi de grande valia a listagem “de para” organizada pela SOF/MP, que consiste em verificar a correspondência entre ações e os antigos projetos/atividades considerados sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEMA, W. Revisiting real social spending across countries: a brief note. **OECD Economic Studies**, n. 30, 2000/1 Paris, 2000.

\_\_\_\_\_. Net Social Expenditure. **Labour Market and Social Policy Occasional Papers** n. 39 OECD, 1999.

\_\_\_\_\_. EINERHAND, M.; EKLIND, B.; LOTZ, J.; PEARSON, M. Net Public Social Expenditure. **Labour Market and Social Policy Occasional Paper**, n. 19. Paris, 1996.

ARAÚJO, E. Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente **Informe-se** n. 29. BNDES/Cepal, julho de 2001. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. AFONSO, J. R. R. **A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível** Junho de 2001. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. SILVEIRA, R. F. Carga Tributária Global: Estimativa para 2001. **Informe-se** n. 40. BNDES, maio de 2002. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. FERREIRA, S. G. Responsabilidade Fiscal – Municípios: os bons resultados orçamentários de 2000. **Informe-se** n. 33. BNDES, dezembro de 2001. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. OLIVEIRA, P. A. S. Tributação Municipal – Desigualdades na Carga Tributária Local (1996). **Informe-se** n. 15. BNDES, julho de 2000. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

ARRETCHE, M., RODRIGUEZ, V. (Orgs.) **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo** São Paulo: Fundap, 1998. Série Federalismo no Brasil.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego – a experiência brasileira**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – Abet, 1998. Coleção Teses & Pesquisas, v. 1.

BARRERAS, A. W. Gasto social na América Latina: um balanço das perspectivas. São Paulo: Fundap, 1997. **Boletim de Conjuntura Político-Social**, n. 23.

BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil** v. 37. Brasília: Banco Central.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Balanço Geral da União**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Conjuntura Social – A Previdência Social Reavaliada II**. Brasília, v.13, n.1, Janeiro-Março p. 44-45. Agosto de 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Boletim Conjuntural do Ipea** n. 52. Brasília: Ipea, janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 1. Anexo Estatístico**. Brasília: Ipea, junho de 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 2. Anexo Estatístico**. Brasília: Ipea, fevereiro de 2001.

- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 3. Anexo Estatístico.** Brasília: Ipea, agosto de 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 4. Anexo Estatístico.** Brasília: Ipea, fevereiro de 2002.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 5. Anexo Estatístico.** Brasília: Ipea, agosto de 2002.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 6. Anexo Estatístico.** Brasília: Ipea, novembro de 2002.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Classificações Orçamentárias: Manual Técnico do Orçamento – Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União (MTO 02).** Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. GSF – Disoc/Ipea: Pobres e Indigentes – Ipea. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 2.** Brasília, fevereiro de 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União: orçamentos fiscal e da seguridade social, exercícios financeiros de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001.** Brasília: Departamento de Imprensa Nacional.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal. <http://www.receita.fazenda.gov.br>.
- CASTRO, J., FERNANDES, M. A. **Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos na Área de Educação – SIGPE: diagnóstico para 1995.** Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 674).
- \_\_\_\_\_. SADECK, F. **Capacidade de Financiamento Público do Gasto em Educação no Brasil em 2000.** Brasília: Ipea, novembro de 2002.
- CAVALCANTI, C. E. A reforma tributária no contexto da revisão constitucional. **Balço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil.** São Paulo: Fundap/Iesp. 1994.
- CECHIN, J. A Previdência Social Reavaliada II. **Conjuntura Social**, v. 13 n. 1. Brasília: MPAS, agosto de 2002.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina.** Santiago de Chile, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Equidade, desenvolvimento e cidadania.** Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- COMINETTI, R., GROPELLO, E. El gasto social en América Latina, un examen cuantitativo y cualitativo. **Cuadernos de la Cepal**, 73. Santiago de Chile: Cepal, 1994.
- \_\_\_\_\_. RUIZ, G. Evolucion del gasto social en América Latina, 1980-1995. **Cuadernos de la Cepal.** Santiago de Chile: Cepal, 1994.
- DRAIBE, S. M. Brasil: O Sistema de Proteção Social e suas transformações recentes. **Projeto Regional sobre as Reformas de Política para aumentar a efetividade do Estado na América Latina e no Caribe (HOL/90/S45).** Santiago de Chile: Cepal, agosto de 1992.
- \_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, 1993.

- \_\_\_\_\_. **O “Welfare State” no Brasil:** características e perspectivas. São Paulo, 1989, p. 13-61.
- \_\_\_\_\_. CASTRO, M. H. G., AZEVEDO, B. **O sistema de Proteção Social no Brasil.** Campinas: Nepp, setembro de 2001.
- EUROSTAT. **Social protection expenditures and receipts** (Data 1980-1998). Luxembourg, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Social Protection, Expenditure, and Receipts:** European Union Iceland, and Norway. Luxembourg, 1999.
- \_\_\_\_\_. **ESSPROS Manual.** Luxembourg, 1996.
- FERNANDES, M. A. **Mensuração do Gasto Público Social:** a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Brasília: Ipea, setembro de 2000. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. *et alii.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996.** Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 547).
- \_\_\_\_\_. **Gasto social das três esferas de governo – 1995.** Brasília: Ipea, outubro de 1998. (Texto para Discussão, n. 598).
- FERREIRA, S. G. Federalismo Fiscal – Municípios: Despesa com Saúde e Transferências Federais. **Informe-se** n. 38. BNDES, fevereiro de 2002. Banco Federativo Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.
- FLOOD, M. C. V. (Coord.) **El gasto público social y su impacto redistributivo.** Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994.
- \_\_\_\_\_. **El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales.** Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, novembro de 1999.
- GALPER, J. A preliminary analysis of federal social spending in Brazil. **Cadernos de Políticas Sociais**, 1987-1995. Unicef, 1996. Série Documentos para Discussão.
- GANUZA, E., LEÓN, A., SAUMA, P. **Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile: Cepal/Pnud/Unicef, 1999.
- GARDIA, R. M. 1995 **Guía metodológico para el estudio de la incidencia y impacto distributivo de subsídios directos y implícitos en Ecuador.** Trabalho apresentado ao 7<sup>o</sup> Seminário Regional de Política Fiscal da Cepal. Chile: Santiago, janeiro de 1995.
- GARSON, S. ARAÚJO, E. **Federalismo Fiscal – ações sociais básicas:** descentralização ou municipalização. Rio de Janeiro. BNDES: SF 23, janeiro de 2001.
- GIAMBIAGI, F., ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas:** teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- KLIKSBERG, B. (Org.) **Pobreza, uma questão inadiável.** Brasília: Enap/Unicef, 1994.
- MACHADO JR., J. T., REIS, H. C. **A Lei nº 4.320 Comentada** Rio de Janeiro: Ibam, 1997 (28<sup>a</sup> edição revista e atualizada).
- McGREEVEY, P., PIOLA, S., *et alii.* **Recessão e gasto social:** a conta social consolidada (1980/1986). Brasília: Ipea/CPS, 1987.

- MEDEIROS, C. A. **Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil**. Rio de Janeiro, 2001. (mimeo).
- MÉDICI, A. C. A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo. **Federalismo no Brasil, Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap/Iesp, 1994.
- \_\_\_\_\_. MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. AFFONSO, R. e SILVA, P. L. B. (Orgs.) **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap, 1995.
- \_\_\_\_\_. MARQUES, R. M. Saúde: entre gastos e resultados. **Boletim de Conjuntura Político-Social** – setembro/outubro São Paulo: Fundap, 1994.
- \_\_\_\_\_. PACHECO FILHO, A.; MACIEL, M. C. **Gastos sociais nos estados e municípios (base de dados) 1980-1990**. São Paulo: Fundap/Iesp, 1994.
- MUSSI, C., OHANA, E. F., GUEDES, J. R. M. **Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil, 1980-1995**. Rio de Janeiro: Ipea, 1994. (Texto para Discussão, n. 249).
- OECD. **Tax Expenditures: Recent Experiences**. Paris, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Benefit Systems and Work Incentives**. Paris, 1999.
- \_\_\_\_\_. **OECD Social Expenditure Database, 1980-1997**. Paris, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Revenue Statistics, 1965-1999**. Paris, 2000.
- \_\_\_\_\_. **National Accounts of OECD Countries, Main Aggregates**, v. 1, 1988-1998. Paris, 2000b.
- OLIVEIRA, F. A. **Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996**. Brasília: Ipea, junho de 1999. (Texto para Discussão, n. 649).
- OLIVEIRA, M. M. S. **A evolução do gasto público social da União, estados e municípios – 1994 a 1996**. Brasília: Ipea, fevereiro de 2001.
- PIOLA, S. *et alii*. A conta social revisitada (1980/1987). **Acompanhamento de Políticas Públicas**, n. 11. Brasília: Ipea, 1989.
- \_\_\_\_\_. CAMARGO, S. **Brasil: gasto social federal por áreas (1980/1993)**. Brasília: Ipea, 1994. (mimeo).
- RIBEIRO, J. A. FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise** n.1, junho de 2000.
- ROSANVALLON, P. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. A trágica condição da política social. *In: Política Social e Combate à Pobreza* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.
- SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. **Revista de Administração Pública**, v. 10. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, abril/junho de 1976.
- SCHWARZER, H., QUERINO, A. C. **Benefícios sociais e pobreza** programas não contributivos da seguridade social brasileira. Brasília: Ipea, dezembro de 2002. (Texto para Discussão n. 929).



SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

URRIOLA, R. **Incidence del gasto público social, un panorama general**. Trabalho apresentado ao 7º Seminário Regional de Política Fiscal da Cepal, Santiago de Chile, janeiro de 1994.

VÉLEZ, C. E. **Gasto social y desigualdad**. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación – Misión Social, 1994.



**EDITORIAL**

**Gerente**

**Silvânia de Araujo Carvalho**

Revisão

**Sarah Ribeiro Pontes**

**Constança de Almeida Lazarin (estagiária)**

Editoração

**Iranilde Rego**

**Aeromilson Mesquita**

**Elidiane Bezerra Borges**

**Roberto Astorino**

Reprodução Gráfica

**Antônio Lucena de Oliveira**

**Edilson Cedro Santos**

Apoio Administrativo

**Tânia Oliveira de Freitas**

**Wagner da Silva Oliveira**

**Divulgação**

Equipe

**Geraldo Nogueira Luiz**

**José Carlos Tofetti**

Brasília

**SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,**

**10º andar – 70076-900 – Brasília – DF**

**Fone: (61) 315-5336**

**Fax: (61) 315-5314**

**Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br**

Rio de Janeiro

**Av. Presidente Antônio Carlos, 51,**

**14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ**

**Fone: (21) 3804-8118**

**Fax: (21) 2220-5533**

**Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br**

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

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares