

SÉRIE SEMINÁRIOS N° 19/98

DIRETORIA DE PESQUISA

SEMINÁRIOS SOBRE ESTUDOS DO TRABALHO

Gastos Sociais das Três Esferas de Governo - 1995

Grupo de Levantamento e Acompanhamento do Gasto Social

Maria Alice da Cunha Fernandes (coordenador)

Margarida Maria Sousa de Oliveira

Denise C. Correa da Rocha

Jose Aparecido Carlos Ribeiro

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

SETEMBRO DE 1998

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

SÉRIE SEMINÁRIOS N° 19/98

DIRETORIA DE PESQUISA

SEMINÁRIOS SOBRE ESTUDOS DO TRABALHO

Gastos Sociais das Três Esferas de Governo - 1995

Grupo de Levantamento e Acompanhamento do Gasto Social

Maria Alice da Cunha Fernandes (coordenador)

Margarida Maria Sousa de Oliveira

Denise C. Correa da Rocha

Jose Aparecido Carlos Ribeiro

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

SETEMBRO DE 1998

Instituições Participantes:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/DIPES)

Instituto de Economia Industrial (IEI-UFRJ)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-DEREM/DEISO/DEIND)

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)

Universidade Santa Úrsula (USU)

Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento
e Orçamento da Presidência da República.

PRESIDENTE

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luis Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Mariano de Matos Macedo

Murilo Lôbo

A SÉRIE SEMINÁRIOS tem por objetivo divulgar trabalhos
apresentados em seminários promovidos pelo IPEA. Os
textos são reproduzidos a partir de originais do(s) autor(es),
não sofrendo nenhuma revisão pelo Serviço Editorial.

Tiragem: 40 exemplares

IPEA/DIPES

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 14º andar

CEP 20020-010 - Rio de Janeiro - RJ - Tel.: (021) 212-1121



GRUPO DE LEVANTAMENTO E ACOMPANHAMENTO DO GASTO SOCIAL

GASTOS SOCIAIS DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO - 1995

1. APRESENTAÇÃO

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

Este trabalho vem complementar estudos desenvolvidos anteriormente na Diretoria de Política Social (DIPOS) do IPEA referentes ao levantamento do gasto social do governo federal¹. A restrição, até então, à esfera federal deveu-se à inexistência de informações sistemáticas sobre os gastos das esferas subnacionais de governo. Data de 1988 a última consolidação das contas de todo o setor público brasileiro detalhadas *por programas de governo*², que era levada a cabo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) por delegação de competência da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³. A abertura das contas governamentais por função, programa e subprograma é fundamental para a identificação, com maior grau de clareza, daqueles dispêndios que podem ser classificados como *gasto público social*. À falta dessas informações concernentes às despesas de estados e municípios, as séries oficiais de gasto social construídas até o momento se referiram apenas à esfera federal. Neste sentido, o presente trabalho vem também preencher esta lacuna que tem limitado as análises sobre o gasto social no país.

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

¹ Vide PIOLA, S. et alli - *A Conta Social Consolidada: 1980/1993*. IPLAN/IPEA, e FERNANDES, M. A. et alli - *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal: 1994/96*. TD n.547. IPEA, fev/98.

² Segundo a definição de programas dada pela Lei n.º 4.320/94 e legislação regulamentar.

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

ter uma medida relativa das efetivas modificações recentes na estrutura e na responsabilidade de execução desses gastos.

2. METODOLOGIA

2.1. FONTES PRIMÁRIAS

2.1.1. A BASE DE DADOS SIAFI/SIDOR-CIPEA

O Sistema de Acompanhamento Financeiro (SIAFI) e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do governo federal constituem a base das informações coletadas para os gastos mensais da União, englobando os dispêndios realizados tanto pela administração direta quanto por autarquias e fundações⁴. O tratamento dispensado a estes dados seguiu rigorosamente a metodologia estabelecida no estudo realizado na DIPOS/IPEA referente ao dimensionamento e acompanhamento dos gastos sociais do governo federal⁵. Das informações provenientes da base SIAFI/SIDOR extraiu-se aquelas que correspondiam a gastos em *áreas de atuação social* definidas segundo o objetivo ou finalidade dos gastos.

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

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

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

2.1.2. A BASE DE DADOS DECNA/IBGE

O Departamento de Contas Nacionais (DECNA) do IBGE promove o levantamento das contas dos governos estaduais e municipais para sua inserção nas contas nacionais, através de formulários de coleta direta nos órgãos da administração direta e indireta. Os dados levantados

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

⁵ Vide FERNANDES, M.A. et all, *op. cit.*, pp. 9-24.

cobrem os subprogramas levados a termo por todos os governos estaduais e de 186 municípios, incluindo todas as capitais e municípios das regiões metropolitanas. Essas contas da administração pública e da atividade empresarial do governo são periodicamente consolidadas e divulgadas pelo IBGE⁶.

As receitas estão estruturadas por categorias econômicas, ou seja correntes e de capital, e seus desdobramentos (tributárias, patrimoniais, de serviços, operações de crédito, transferências etc.), os quais também apresentam subdivisões em impostos, contribuições, cota-parte do fundo de participação etc. No concernente às despesas, estas são classificadas por natureza (despesas com pessoal, investimentos, amortização da dívida, serviços etc.) e, ao mesmo tempo, por função/programa/ subprograma de governo, o que permite empregar, para as contas dos governos estaduais e municipais, uma metodologia compatível com aquela empregada no levantamento dos gastos sociais federais realizado pela DIPOS/IPEA⁷. Em decorrência de convênio efetuado entre as duas instituições em agosto de 1997, o DECNA/IBGE processou os dados coletados para 1994 e 1995 segundo aquela metodologia, agregando as informações de acordo com o levantamento feito para o governo federal.

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

2.1.3. A BASE DE DADOS STN/SIAFEM

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

Na base STN/SIAFEM, assim como na base DECNA/IBGE, as receitas e as despesas estão dispostas por categoria econômica, com suas subdivisões. Entretanto, do ponto de vista da funcional-programática, as ações governamentais estão classificadas apenas por funções (Legislativa, Administração e Planejamento, Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, etc.).

⁶ Vide IBGE - *Regionalização das Transações do Setor Público: 1991 - Resultados das Administrações Públicas*, Rio de Janeiro, 1995 e IBGE - *Regionalização das Transações do Setor Público: 1995 - Resultados da Administração Pública e da Atividade Empresarial do Governo*, Rio de Janeiro, 1997.

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

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

Um outro problema concernente às informações dos governos locais diz respeito à divergência entre o número dos municípios com informações sobre a receita e a despesa orçamentárias cobertos pela base de dados, a cada ano, e o número de municípios existentes no país, conforme o IBGE⁸.

TABELA 1
NÚMERO DE MUNICÍPIOS, POR REGIÃO

REGIÕES	1994		1995	
	IBGE	SIAFEM	IBGE	SIAFEM
NORTE	406	247	398	292
NORDESTE	1.558	1.463	1.558	1.451
SUDESTE	1.533	1.533	1.533	1.498
SUL	1.058	1.056	1.058	1.022
CENTRO OESTE	427	412	427	423
TOTAL	4.982	4.711	4.974	4.686

Fontes: IBGE (Diário Oficial da União de 30.08.95 e 27.08.96); e Secretaria do Tesouro Nacional, para as informações do SIAFEM.

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

TABELA 2
N.º DE MUNICÍPIOS C/REGISTROS DA DESPESA POR FUNÇÃO

FUNÇÃO	1994	1995
Educação e Cultura	3.560	4.602
Saúde e Saneamento	3.520	4.553
Previdência e Assistência	3.282	4.352
Habitação e Urbanismo	3.515	4.475
Trabalho	408	458
Função 99 (a)	353	234

Fonte: STN/SIAFEM.

(a) A Lei n.º 4.320/64 permite aos municípios enquadrar nesta função projetos e atividades que atendam a diferentes objetivos.

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

Isto não significa que em 1994, por exemplo, os municípios sem registros na base deixaram de despender com as funções sociais, mas pode indicar uma orientação não muito clara para o preenchimento das planilhas de entrada de dados no sistema, ou, ainda, que o tratamento sistêmico das informações procedeu a cruzamentos e eliminações que não ficam explicitadas na base disponível⁹.

2.2. PROCEDIMENTOS PRELIMINARES À CONSOLIDAÇÃO

2.2.1. ADAPTAÇÃO DAS DESPESAS DA UNIÃO AO REGIME DE COMPETÊNCIA

Foram encontradas dificuldades de várias ordens para a compatibilização dos dados sobre gastos sociais da esfera federal com os das outras instâncias de governo. Um dos obstáculos é a diferença no que concerne ao tratamento do regime dos dados da execução orçamentária.

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

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

2.2.2. REGIONALIZAÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL

Para realizar a consolidação dos gastos públicos do país na área social por unidades da federação, fez-se necessário, antes, regionalizar os gastos sociais do governo federal previamente mensurados. Esta regionalização mostrou-se bastante complexa, sobretudo porque, para

⁹ Note-se, no demonstrativo anterior, que a situação é bem melhor em 1995, e na função “Educação e Cultura” o número de ocorrências representa 98,21% do total de municípios com receitas e despesas registrados no SIAFEM, o que parece corroborar a hipótese de mudança de orientação no registro dos dados e no seu tratamento sistêmico.

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

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

grande parte dos programas, não foi possível identificar uma destinação regional inequívoca dos recursos nos descritores dos projetos/atividades associados aos códigos da classificação funcional-programática. Sendo assim, fez-se necessário recorrer também a outras fontes de informação, de modo a estabelecer critérios complementares que permitissem uma regionalização mais abrangente do gasto social federal¹². Uma vez estabelecidos esses critérios, considerou-se como gastos *não regionalizáveis* ou *nacionais* aqueles que não foi possível enquadrar em nenhuma das formas de tratamento.

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

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

A partir deste ponto, recorreu-se a instrumentos alternativos para regionalizar os gastos restantes nessas áreas, bem como nas demais áreas de atuação. A distribuição mensal, por UF, dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) desembolsados em programas de Habitação e Infra-estrutura Urbana, de um lado, e de Saneamento, de outro, foi utilizada para regionalizar os gastos nas áreas de *Habitação e Urbanismo e Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente*, respectivamente, financiados por esse fundo¹³.

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

Para a área *Previdência*, foram utilizados dados do Anuário Estatístico da Previdência Social. Com estas informações, foi possível definir a participação percentual de cada UF no total das despesas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a qual foi utilizada como parâmetro para distribuição dos gastos desta área de atuação provenientes da base disponível na DIPOS¹⁴.

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

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

¹⁴ Para tanto, utilizou-se os valores mensais das despesas do INSS segundo as UF, apresentados no Capítulo 41 da Seção X do Anuário Estatístico da Previdência Social, nas rubricas **pessoal e encargos e benefícios** como base para a regionalização, respectivamente, dos gastos nos itens manutenção de ativi-

Quanto à área *Benefícios a Servidores Públicos Federais*, utilizou-se dois critérios distintos. No caso dos Poderes Legislativo e do Judiciário, a regionalização dos benefícios pôde ser feita com base no critério institucional mencionado anteriormente. Para o Poder Executivo, no entanto, recorreu-se aos dados do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) sobre a distribuição por UF dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas do Executivo Federal¹⁵. O objetivo central foi distribuir os gastos ainda não regionalizados, em cada item desta área de atuação, a partir da distribuição percentual por UF da população-alvo de cada programa.

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

2.2.3. EXPANSÃO DA AMOSTRA DECNA/IBGE PARA OS MUNICÍPIOS

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

A expansão foi feita com base em três fontes:

- 1) os próprios dados levantados pelo DECNA/IBGE para os gastos por áreas de atuação dos municípios de capital e de região metropolitana;
- 2) os números relativos à população residente em cada município, publicados anualmente, pelo IBGE,
- 3) as informações disponíveis na base STN/SIAFEM sobre receitas e despesas orçamentárias de 4.711 governos locais.

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

dades administrativas e aposentadorias, pensões, auxílios e outros benefícios da área de atuação *Previdência Social* tal como definida pela metodologia desenvolvida pela DIPOS/IPEA.

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

expansão da amostra inicial apresenta, para cada UF, o total de municípios divididos nas categorias *capitais*, *outros municípios das regiões metropolitanas*¹⁶ e *demais municípios*, com seus respectivos gastos agrupados segundo as áreas de atuação e seus respectivos subgrupos¹⁷.

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

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

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

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

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

2.3. A CONSOLIDAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS - ELIMINAÇÃO DE DUPLA CONTAGEM, POR ÁREA DE ATUAÇÃO, ORIGEM E FLUXO DOS RECURSOS

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

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

¹⁷ Na área de Educação e Cultura, por exemplo, abertos em educação de crianças de 0 a 6 anos, ensino fundamental, ensino médio, educação superior, educação especial, educação física e desporto, cultura, assistência ao estudante e manutenção de atividades administrativas.

- i) no de *origem dos recursos* se identificou qual esfera de governo financia o dispêndio, o que significa incluir as transferências negociadas de recursos para os outros níveis governamentais na esfera onde se originou o gasto;
- ii) no critério de *responsabilidade pelo gasto*, foram registradas todas as despesas executadas por cada esfera, seja com recursos oriundos da própria esfera de governo seja com recursos transferidos de outros níveis governamentais.

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

2.3.1. EDUCAÇÃO E CULTURA

Não há problemas de dupla contagem no fluxo União ⇔ Estados¹⁸. No entanto, em algumas unidades da federação, foram detectados dois tipos principais de distorções: 1) os gastos com ensino fundamental registrados pelo Estado eram inferiores às cotas estaduais alegadamente repassadas pelo Tesouro Nacional, e 2) alguns governos passaram a classificar como *atividades administrativas da Função Educação* a totalidade dos pagamentos a pessoal e a maior parte de outras despesas correntes, dificultando, assim, sua correta alocação por subgrupo da área de atuação.

2.3.2. ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Na consolidação, verificou-se que as transferências negociadas da União a Estados e Municípios, especificamente no subgrupo “Alimentação Escolar”, não tinham uma contrapartida contábil compatível nos gastos dos governos estaduais e/ou municipais, ou seja, os recursos declarados nos programas de alimentação escolar por estes governos eram de muito menor monta do que os recursos transferidos da esfera federal. Isto é causado, principalmente, pela disparidade encontrada nos fluxos que tais recursos federais percorrem dentro da contabilidade das esferas subnacionais bem como as diferentes formas de classificação orçamentária nos registros dos níveis subnacionais. Adotou-se, neste caso, considerar as despesas declaradas nos programas de alimentação escolar pelos níveis subnacionais de governo como a sua respectiva complementação, estando estas portanto acrescentadas aos valores transferidos pela União.

¹⁸ Não consta do levantamento do governo federal a cota-parte dos estados na arrecadação da contribuição para o salário-educação, cuja vinculação é específica para o ensino fundamental. A alíquota é de 2,5% e incide sobre a folha de pagamento das empresas que optaram por não oferecer gratuitamente o ensino fundamental aos seus empregados e aos filhos destes com idade entre 7 e 14 anos. Do total arrecadado, 2/3 constitui a quota estadual do salário-educação (QESE), os quais são repassados proporcionalmente aos estados arrecadadores. O terço restante é destinado ao FNDE para constituir a quota federal do salário-educação (QFSE), a qual é utilizada pela União para a implementação de projetos especiais, junto aos Estados e Municípios, encarregados da melhoria da eficiência escolar e formação integral no ensino fundamental.

2.3.3. SAÚDE

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

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

2.3.4. SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

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

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

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

2.3.5. PREVIDÊNCIA SOCIAL

Não existem problemas de dupla contagem neste item, uma vez que nas despesas do governo federal estão contabilizados apenas os benefícios previdenciários pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os dispêndios com benefícios previdenciários a servidores públicos estão registrados em separado, na área de atuação “*Benefícios a Servidores*”.

2.3.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL

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

2.3.7. EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR

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

2.3.8. HABITAÇÃO E URBANISMO

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

2.3.9. TRANSPORTE URBANO DE MASSAS

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

2.3.10. BENEFÍCIOS A SERVIDORES

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

Adicionalmente, há o problema de que dados relativos ao governo federal serem muito mais abertos do que os conseguidos para estados e municípios. Para estes foi impossível identificar, por exemplo, a assistência médica prestada a seus servidores, bem como outros auxílios e benefícios, como auxílio para alimentação, vale-transporte. Seguindo a mesma metodologia empregada para o tratamento das informações do Governo Federal, foram eliminadas as despesas com contribuição ao PASEP e as “Obrigações Patronais”, por não se poder determinar, entre as últimas, o que poderia causar uma dupla contagem quando da consolidação das três esferas de governo.

3. O GASTO SOCIAL CONSOLIDADO

3.1. COMPARAÇÕES COM OS TOTAIS DE DESPESA

Para a leitura correta das contas demonstradas nas Tabela 3 e 4, adiante, há que deixar claro alguns dos conceitos utilizados:

- “*despesa efetiva*” diz respeito ao total da despesa orçamentária constante do balanço anual de cada esfera de governo *menos* as transferências intragovernamentais, as quais caracterizam a movimentação de recursos entre a administração direta e a indireta, a cada um desses níveis;
- “*despesa financeira*” engloba os pagamentos de juros e amortização da dívida interna e externa das três esferas; no governo federal, compreende, ainda, os gastos do Banco Central do Brasil¹⁹;
- “*despesa não-financeira*” pode ser considerada, em cada nível de governo, como a parte dos gastos reservada à prestação de serviços públicos, não apenas aqueles voltados para a área social como os destinados à segurança pública, entre outras ações governamentais;
- as “*transferências intergovernamentais*” compreendem as transferências obrigatórias de tributos entre as esferas (da União para estados e municípios, dos estados para os municípios), bem como as transferências negociadas de recursos para fins específicos;
- foram considerados como “*gastos diretos*”, aqueles cuja responsabilidade final pela execução (como o pagamento de pessoal, a compra de bens e serviços, a construção e instalação em obras) coube a cada nível de governo;
- *gasto social*: na Tabela 1, o conceito utilizado foi o da *responsabilidade* final pela execução da ação, e na Tabela 2 empregou-se o de *origem* do recurso.

Sob a ótica da responsabilidade pelo gasto, há alguns pontos interessantes na comparação das três esferas, no que diz respeito à atuação sobre a área social: o grau de comprometimento das despesas não-financeiras com gastos sociais está bem abaixo, nos governos estaduais (42,0%), do patamar alcançado pelos governos federal (59,0%) e municipais (60,7%). A justificativa poderia ser a da alta carga de transferências obrigatórias dos estados para os municípios (17,1% das suas despesas não-financeiras), mas perde relevância o argumento quando se compara com a situação da União, que transfere 19,6% de suas disponibilidades aos níveis subnacionais e, ainda assim, tem uma performance melhor.

¹⁹ Vide FERNANDES, M. A. et alli, *op. cit.*, p. 25.

TABELA 3
COMPARAÇÕES ENTRE GASTO EFETIVO, GASTO DIRETO
E GASTO SOCIAL DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO - 1995
(POR RESPONSABILIDADE DO GASTO)

<i>Valores em R\$ milhões correntes</i>	UNIÃO ¹	ESTADOS	MUNICÍPIOS	CONSOLIDADO
1. Despesa Efetiva	241.672	92.348	43.210	377.230
2. Despesa Financeira	113.279	10.072	2.134	125.485
3. Despesa Não Financeira = 1-2	128.393	82.276	41.077	251.746
4. Transferências Intergovernamentais	25.209	14.077	10	39.296
5. Total de Gastos Diretos = 3-4	103.184	68.199	41.067	212.450
6. Gasto Social, por responsabilidade na execução final das despesas	75.747	34.601	24.936	135.284

COMPARAÇÕES PERCENTUAIS				
Gasto Social/Despesa Não Financeira	59,0	42,1	60,7	53,7
Gasto Social/Total de Gastos Diretos	73,4	50,7	60,7	63,7
Despesa Financeira/Despesa Efetiva	46,9	10,9	4,9	33,3
Transf. Intergov./Despesa Não Financ.	19,6	17,1	0,0	15,6

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

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

Se, ao invés do critério de *responsabilidade na execução final da despesa*, utilizarmos o de *origem dos recursos* - considerando agora que transferências negociadas a outros níveis de governo tiveram seus recursos originados na esfera que as concedeu - o comportamento dos governos estaduais²⁰ se distancia mais do das outras esferas (vide Tabela 4), e seu comprometimento da despesa não-financeira com gastos sociais é de apenas 39,0%, comparado com 62,9% da União e 55,1% dos governos municipais.

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

²⁰ Trata-se do somatório dos gastos dos governos estaduais. O comportamento de cada unidade da federação pode ser apreciado adiante, no item 4.

TABELA 4
COMPARAÇÕES ENTRE GASTO EFETIVO, GASTO DIRETO
E GASTO SOCIAL DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO - 1995
(POR ORIGEM DOS RECURSOS)

<i>Valores em R\$ milhões correntes</i>	UNIÃO ¹	ESTADOS	MUNICÍPIOS	CONSOLIDADO
1. Despesa Efetiva	241.672	92.348	43.210	377.230
2. Despesa Financeira	113.279	10.072	2.134	125.485
3. Despesa Não Financeira = 1-2	128.393	82.276	41.077	251.746
4. Transferências Intergovernamentais	25.209	14.077	10	39.296
5. Total de Gastos Diretos = 3-4	103.184	68.199	41.067	212.450
6. Gasto Social, por origem dos recursos	80.550	32.116	22.619	135.284
COMPARAÇÕES PERCENTUAIS				
Gasto Social/Despesa Não Financeira	62,7	39,0	55,1	53,7
Gasto Social/Total de Gastos Diretos	78,1	47,1	55,1	63,7
Despesa Financeira/Despesa Efetiva	46,9	10,9	4,9	33,3
Transf. Intergov./Despesa Não Financ.	19,6	17,1	0,0	15,6

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

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

3.2. COMPARAÇÕES COM O PIB TOTAL

As Tabelas 5 e 6, a seguir, detalham os gastos sociais de cada nível governamental em valores em R\$ milhões correntes, e sua participação percentual no Produto Interno Bruto do país, respectivamente, por *área de atuação social*²¹, segundo os critérios de *responsabilidade pelo gasto* e de *origem dos recursos*.

²¹ Vide FERNANDES, M. A. et alli, *op. cit.*, pp. 10-14.

TABELA 5
GASTO SOCIAL CONSOLIDADO, POR ÁREA DE ATUAÇÃO

Valores em R\$ milhões correntes

GASTO SOCIAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO	Governo Federal (a)	Governos Estaduais (b)	Governos Municipais (c)	CONSOLI- DAÇÃO (d) = a+b+c	Participação sobre o total (em %)		
					a/d	b/d	c/d
1. Gasto Social, por responsabilidade							
<i>na execução final das despesas ^a</i>	75.747	34.601	24.936	135.284	56,0	25,6	18,4
1.1. Previdência Social	35.088	58	15	35.161	99,8	0,2	0,0
1.2. Benefícios a Servidores	16.660	11.859	1.888	30.407	54,8	39,0	6,2
1.3. Educação e Cultura	5.638	13.719	8.611	27.968	20,2	49,1	30,8
1.4. Saúde	12.599	4.690	4.448	21.738	58,0	21,6	20,5
1.5. Habitação e Urbanismo	11	1.254	5.918	7.183	0,2	17,5	82,4
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	2.912	110	0	3.022	96,4	3,6	0,0
1.7. Assistência Social	849	1.148	866	2.863	29,7	40,1	30,2
1.8. Transporte Urbano de Massa	303	558	1.760	2.620	11,5	21,3	67,2
1.9. Saneamento	170	412	793	1.374	12,4	30,0	57,7
1.10. Organização Agrária	937	240	10	1.187	78,9	20,2	0,9
1.11. Alimentação e Nutrição	6	340	476	822	0,7	41,4	57,9
1.12. Ciência e Tecnologia	489	5	0	494	99,0	1,0	0,0
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	41	209	151	401	10,2	52,1	37,7
1.14. Treinamento Rec. Humanos	44			44	100,0	0,0	0,0
2. Gasto Social, por origem dos recursos ^b							
	80.550	32.116	22.619	135.284	59,5	23,7	16,7
1.1. Previdência Social	35.088	58	15	35.161	99,8	0,2	0,0
1.2. Benefícios a Servidores	17.307	11.213	1.888	30.408	56,9	36,9	6,2
1.3. Educação e Cultura	6.940	13.200	7.828	27.968	24,8	47,2	28,0
1.4. Saúde	13.686	4.493	3.558	21.738	63,0	20,7	16,4
1.5. Habitação e Urbanismo	278	992	5.913	7.183	3,9	13,8	82,3
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	2.964	58		3.022	98,1	1,9	0,0
1.7. Assistência Social	974	1.142	747	2.863	34,0	39,9	26,1
1.8. Transporte Urbano de Massa	466	398	1.756	2.620	17,8	15,2	67,0
1.9. Saneamento	326	284	764	1.374	23,7	20,6	55,6
1.10. Organização Agrária	1.127	60		1.187	94,9	5,1	0,0
1.11. Alimentação e Nutrição	789	8	25	822	96,0	1,0	3,0
1.12. Ciência e Tecnologia	494			494	100,0	0,0	0,0
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	66	208	127	401	16,5	51,9	31,6
1.14. Treinamento Rec. Humanos	44			44	100,0	0,0	0,0
3. PIB				646.192			

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

^a Pelo conceito de *responsabilidade do gasto* se determina quais os níveis de governo encarregados da execução final das ações.

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

TABELA 6
GASTO SOCIAL CONSOLIDADO, POR ÁREA DE ATUAÇÃO
COMPARAÇÃO PERCENTUAL COM O PIB

<i>Em percentual</i>				
GASTO SOCIAL	GOVERNO FEDERAL	GOVERNOS ESTADUAIS	GOVERNOS MUNICIPAIS	CONSOLI- DAÇÃO
<i>Gasto Social, por responsabilidade</i>	<i>11,72</i>	<i>5,35</i>	<i>3,86</i>	<i>20,94</i>
1.1. Previdência Social	5,43	0,01	0,00	5,44
1.2. Benefícios a Servidores	2,58	1,84	0,29	4,71
1.3. Educação e Cultura	0,87	2,12	1,33	4,33
1.4. Saúde	1,95	0,73	0,69	3,36
1.5. Habitação e Urbanismo	0,00	0,19	0,92	1,11
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	0,45	0,02	0,00	0,47
1.7. Assistência Social	0,13	0,18	0,13	0,44
1.8. Transporte Urbano de Massa	0,05	0,09	0,27	0,41
1.9. Saneamento	0,03	0,06	0,12	0,21
1.10. Organização Agrária	0,15	0,04	0,00	0,18
1.11. Alimentação e Nutrição	0,00	0,05	0,07	0,13
1.12. Ciência e Tecnologia	0,08	0,00	0,00	0,08
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	0,01	0,03	0,02	0,06
1.14. Treinamento Rec. Humanos	0,01	0,00	0,00	0,01
<i>Gasto Social, por origem dos recursos</i>	<i>12,47</i>	<i>4,97</i>	<i>3,50</i>	<i>20,94</i>
1.1. Previdência Social	5,43	0,01	0,00	5,44
1.2. Benefícios a Servidores	2,68	1,74	0,29	4,71
1.3. Educação e Cultura	1,07	2,04	1,21	4,33
1.4. Saúde	2,12	0,70	0,55	3,36
1.5. Habitação e Urbanismo	0,04	0,15	0,91	1,11
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	0,46	0,01	0,00	0,47
1.7. Assistência Social	0,15	0,18	0,12	0,44
1.8. Transporte Urbano de Massa	0,07	0,06	0,27	0,41
1.9. Saneamento	0,05	0,04	0,12	0,21
1.10. Organização Agrária	0,17	0,01	0,00	0,18
1.11. Alimentação e Nutrição	0,12	0,00	0,00	0,13
1.12. Ciência e Tecnologia	0,08	0,00	0,00	0,08
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	0,01	0,03	0,02	0,06
1.14. Treinamento Rec. Humanos	0,01	0,00	0,00	0,01

Fonte: Tabela 5

3.3. COMPARAÇÃO COM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Na Tabela 7, da página seguinte, são demonstrados os gastos sociais do Brasil e de outros países da América Latina, evidenciando aquelas áreas de atuação social comuns a todos, como educação, saúde, seguridade social e habitação. Na coluna "Saúde e Seguridade Social"²² estão contidos, no caso do Brasil, apenas os gastos com benefícios previdenciários pagos pelo

²² Em alguns países, não é possível separar os gastos com saúde pública dos de previdência e assistência, razão pela qual os dados foram englobados numa única área.

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), não se incluindo, portanto, as aposentadorias e pensões pagas pelos diversos níveis de governo a servidores públicos e/ou seus beneficiários.

É de se notar que o país tem a maior participação de total de gastos sociais sobre o PIB, embora na área específica de *educação* se situe na 6.^a colocação, precedido por Costa Rica, Panamá, Equador, México e Bolívia. Se forem somadas, na tabela abaixo, as áreas de *Saúde* e de *Saúde e Seguridade Social*, no entanto, a posição do Brasil passa a segundo lugar, superado apenas pelo Panamá.

TABELA 7
GASTO PÚBLICO SOCIAL EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA
Em percentual sobre o PIB

PAÍSES	EDUCAÇÃO	SAÚDE	SAÚDE E SEGURID. SOCIAL	HABITAÇÃO	TOTAL DE GASTO SOCIAL
<i>Brasil</i> ¹	4,3	3,4	5,4	1,1	20,9
Argentina ²	4,0	2,0	2,7	1,3	18,6
Bolívia ³	4,4		1,6	0,0	6,3
Chile ³	2,8	2,5	5,8	1,1	13,4
Colômbia	3,3	3,8	3,6	0,4	12,0
Costa Rica ³	5,4	6,1		2,3	20,8
Equador ²	4,6	1,9	3,1	1,3	11,1
El Salvador ³	1,6	1,5	2,0	0,1	5,3
Guatemala ²	1,5	0,7	0,6	0,6	3,3
Honduras ⁴	4,1	3,1	0,3	0,2	7,9
México ³	4,5		4,1	3,0	13,1
Nicarágua ²	4,0	4,1		0,0	9,4
Panamá ⁵	4,9	6,2	7,6	1,4	20,0
Paraguai ²	3,4	1,1	2,5		7,1
Peru ⁶	1,3	0,5			1,8
República Dominicana ⁷	1,2	1,1		1,7	4,7
Venezuela ⁷	3,3	1,5	2,5	1,2	8,5

Fonte: Cominetti e Ruiz, "Evolucion del Gasto Publico Social en America Latina: 1980-1995, Cuaderno de CEPAL, novembro de 1996, para os demais países.

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

² Dados preliminares.

³ Informação referente a 1994.

⁴ Dados de orçamento.

⁵ Informação referente a 1994, dados preliminares.

⁶ Informação referente a 1991.

⁷ Informação referente a 1990.

Ainda no que diz respeito aos gastos com previdência social, é preciso enfatizar que não se tem notícia que se faça distinção, nos demais países da América Latina, entre os benefícios

previdenciários pagos a servidores públicos e os pagos ao restante da população, estando as duas categorias compreendidas na área de seguridade social. Para efeito de comparação com os demais países, portanto, se inserirmos os pagamentos a inativos e pensionistas do serviço público nos gastos com a previdência social, a participação relativa desta área no PIB passaria de 5,4% para 9,8%, e a soma com os gastos com saúde e seguridade social resultaria em 13,2%, o que colocaria o Brasil bem perto do nível do Panamá (13,8%), no que se refere aos gastos conjuntos com saúde e seguridade social.

4. GASTO PÚBLICO SOCIAL POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

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

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

4.1. GASTO SOCIAL CONSOLIDADO - TOTAL

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

- para os recursos do governo federal, adicionar à coluna do gasto direto daquela esfera os registros de transferências da União²³ para os governos estaduais e municipais;
- para os recursos dos governos estaduais, somar os números da coluna de gasto direto da esfera de governo com os da coluna referente às transferências de recursos dos governos estaduais para os municípios.

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

²³ Lembrando que as transferências em questão são apenas as denominadas *negociadas* ou *voluntárias*.

TABELA 8
GASTO SOCIAL CONSOLIDADO - 1995

Em R\$ milhões correntes

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Governo Federal	Governos Estaduais				Governos Municipais				TOTAL
		Recursos Transfer. da União (a)	Recursos Próprios		TOTAL GOVERN. ESTADUAIS	Recursos Transfer. da União	Recursos Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Próprios Governo Municipal	TOTAL GOVERN. MUNICIPAIS	
	Emprést. e Transf. a Empresas Estaduais		Gasto Direto							
NORTE	3.303,3	220,7	14,0	1.994,1	2.228,8	31,4	56,1	744,5	831,9	6.364,0
Acre	233,7	45,8		113,8	159,5	1,4	1,3	32,1	34,8	428,0
Rondônia	327,4	12,7		243,1	255,9	2,9	25,2	35,8	63,9	647,2
Amazonas	622,9	22,0	14,0	551,1	587,1	5,6	27,4	263,3	296,3	1.506,3
Roraima	120,5	22,7		109,4	132,1	0,3		22,1	22,4	275,0
Pará	1.595,7	52,1		660,9	713,1	11,9	0,4	297,0	309,2	2.617,9
Amapá	174,4	55,7		148,7	204,4	0,3		23,2	23,5	402,3
Tocantins	132,9	9,4		167,1	176,5	3,5	1,8	71,0	76,3	385,7
Região Norte	95,9	0,2		0,0	0,2	5,4		0,0	5,4	101,5
NORDESTE	15.948,4	650,3	96,0	5.307,5	6.053,8	223,6	25,1	3.309,0	3.557,7	25.560,0
Maranhão	1.315,4	35,6		370,1	405,7	27,3	1,0	354,2	382,5	2.103,6
Piauí	948,0	21,2		360,5	381,8	11,5	0,0	198,6	210,2	1.540,0
Ceará	2.535,9	53,8	12,5	735,6	801,9	30,2	15,2	638,6	684,0	4.021,8
R. G. do Norte	1.233,4	20,4		429,9	450,3	35,5	0,1	217,3	232,9	1.936,6
Paraíba	1.602,9	41,4	0,2	399,6	441,1	5,6		246,6	252,1	2.296,2
Pernambuco	3.113,9	67,2	11,3	962,0	1.040,6	62,6	2,6	556,2	621,4	4.775,8
Alagoas	923,6	17,1	0,0	337,5	354,7	8,0		174,5	182,4	1.460,8
Sergipe	588,9	18,5		376,4	394,9	4,2	0,2	113,6	118,0	1.101,8
Bahia	3.544,8	129,1	72,0	1.335,8	1.536,8	32,4	5,9	809,4	847,7	5.929,4
Região Nordeste	141,6	246,1			246,1	6,4		0,0	6,4	394,1
SUDESTE	34.527,2	498,3	18,7	16.369,7	16.886,7	607,6	623,4	14.506,0	15.737,1	67.150,9
Minas Gerais	6.812,2	91,2		3.960,9	4.052,1	308,9	198,2	2.141,4	2.648,6	13.512,9
Espírito Santo	1.092,3	10,8		609,6	620,4	13,2	2,1	457,6	472,9	2.185,6
Rio de Janeiro	12.256,2	272,1		2.890,8	3.162,9	85,6	351,9	2.522,3	2.959,8	18.378,8
São Paulo	14.364,2	124,3	18,7	8.908,3	9.051,3	199,9	71,2	9.384,8	9.655,9	33.071,3
Região Sudeste	2,2									2,2
SUL	10.617,5	104,8	125,5	4.761,0	4.991,3	104,3	136,9	3.311,9	3.553,1	19.162,0
Paraná	3.191,8	27,4	7,1	1.646,4	1.680,9	27,9	77,3	1.374,5	1.479,7	6.352,4
Santa Catarina	2.105,0	29,6	2,4	906,9	938,9	44,6	10,9	689,2	744,7	3.788,6
R. G. do Sul	5.314,0	47,9	116,0	2.207,7	2.371,6	28,1	48,7	1.248,2	1.325,0	9.010,5
Região Sul	6,8					3,7			3,7	10,5
CENTRO OESTE	5.678,1	933,6	33,5	2.551,4	3.518,4	44,1	0,9	749,2	794,1	9.990,6
M. G. do Sul	642,5	13,7		252,5	266,2	6,6	0,7	283,6	290,9	1.199,6
Mato Grosso	559,4	25,1		453,4	478,5	29,2		280,8	310,1	1.347,9
Goiás	1.274,3	34,5		703,3	737,8	8,3	0,2	184,7	193,2	2.205,3
Distrito Federal	3.198,6	860,3	33,5	1.142,2	2.036,0					5.234,5
Região C. Oeste	3,3									3,3
NACIONAL	5.672,4	922,1			922,1	462,1			462,1	7.056,6
TOTAL BRASIL	75.746,9	3.329,8	287,7	30.983,6	34.601,1	1.473,0	842,4	22.620,6	24.936,0	135.284,0

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

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

A distribuição regional do gasto público social, quando comparada ao PIB gerado em

cada Unidade da Federação²⁴, fornece informações interessantes quanto ao impacto destes gastos sobre as populações de cada estado brasileiro, conforme pode ser visto na tabela a seguir.

TABELA 9
COMPARAÇÃO ENTRE GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO
E PRODUTO INTERNO BRUTO - 1995

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL - em R\$ milhões correntes		POPULA- ÇÃO RESI- DENTE (mil hab.)	PER CAPITA - em R\$ correntes		
	GASTO SOCIAL CONSOLIDADO	PIB		GASTO PÚBLICO SOCIAL	PIB	GASTO SOCIAL/ PIB (em %)
NORTE	6.364,0	32.558,5	11.127,6	571,9	2.925,9	19,5
Acre	428,0	1.463,3	476,3	898,7	3.072,2	29,3
Rorôndônia	647,2	4.342,4	1.218,6	531,1	3.563,6	14,9
Amazonas	1.506,3	8.827,2	2.348,0	641,5	3.759,5	17,1
Roraima	275,0	763,6	243,5	1.129,2	3.135,6	36,0
Pará	2.617,9	14.855,1	5.436,7	481,5	2.732,4	17,6
Amapá	402,3	1.175,5	369,5	1.088,8	3.181,1	34,2
Tocantins	385,7	1.131,3	1.035,0	372,7	1.093,1	34,1
Região Norte	101,5					
NORDESTE	25.559,9	85.277,4	44.435,9	575,2	1.919,1	30,0
Maranhão	2.103,6	6.640,0	5.172,5	406,7	1.283,7	31,7
Piauí	1.540,0	3.232,0	2.660,1	578,9	1.215,0	47,6
Ceará	4.021,8	11.742,6	6.751,2	595,7	1.739,3	34,2
R. G. do Norte	1.936,6	6.092,0	2.539,4	762,6	2.399,0	31,8
Paraíba	2.296,2	4.976,5	3.290,0	697,9	1.512,6	46,1
Pernambuco	4.775,8	15.430,4	7.351,6	649,6	2.098,9	31,0
Alagoas	1.460,8	3.931,5	2.615,2	558,6	1.503,3	37,2
Sergipe	1.101,8	5.178,2	1.606,8	685,7	3.222,6	21,3
Bahia	5.929,3	28.054,2	12.449,2	476,3	2.253,5	21,1
Região Nordeste	394,1					
SUDESTE	67.151,0	370.429,2	66.458,5	1.010,4	5.573,8	18,1
Minas Gerais	13.512,9	58.339,6	16.562,6	815,9	3.522,4	23,2
Espírito Santo	2.185,6	13.096,7	2.782,1	785,6	4.707,6	16,7
Rio de Janeiro	18.378,9	68.462,0	13.313,2	1.380,5	5.142,4	26,8
São Paulo	33.071,3	230.530,9	33.800,6	978,4	6.820,3	14,3
Região Sudeste	2,2					
SUL	19.162,0	107.595,7	23.357,2	820,4	4.606,5	17,8
Paraná	6.352,4	39.577,1	8.942,6	710,3	4.425,7	16,1
Santa Catarina	3.788,6	21.063,3	4.837,5	783,2	4.354,2	18,0
R. G. do Sul	9.010,5	46.955,3	9.577,1	940,8	4.902,9	19,2
Região Sul	10,5					
CENTRO OESTE	9.990,7	45.373,5	10.382,7	962,2	4.370,1	22,0
M. G. do Sul	1.199,6	8.127,0	1.910,0	628,1	4.254,9	14,8
Mato Grosso	1.347,9	7.626,0	2.209,8	610,0	3.451,0	17,7
Goiás	2.205,3	14.867,5	4.463,5	494,1	3.330,9	14,8
Distrito Federal	5.234,5	14.753,1	1.799,4	2.909,0	8.198,7	35,5
Região C. Oeste	3,3					
NÃO REGION	7.056,6	4.957,2				
TOTAL BRASIL	135.284,0	646.191,5	155.761,9	868,5	4.148,6	20,9

Fonte: IPEA/DIPOS

²⁴ Para a obtenção do PIB regionalizado, constante da tabela da página anterior, tomou-se como base o PIB a custo de produto (calculado pela DIPES/IPEA), por unidade da federação, e acrescentou-se os tributos sobre a produção e os subsídios, de conformidade com os valores divulgados pelo DECNA/IBGE.

Examinando-se os resultados da Tabela 10, a região **Nordeste**, como um todo, surge com a maior concentração de gastos sociais totais em comparação com o PIB gerado na região (30,0%), o que sugere um esforço de políticas públicas para a diminuição das desigualdades sociais, embora esse esforço não seja distribuído linearmente nas unidades federativas que compõem a região.

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

Naqueles estados citados anteriormente pela alta participação do gasto público social sobre o PIB, Piauí e Paraíba apresentam os maiores níveis de dispêndio relativo nas áreas de educação²⁵ e saúde, mas fica evidenciado que os valores totais de gastos foram fortemente influenciados pelos pagamentos de benefícios previdenciários e de benefícios a servidores. Em toda a região, essa cobertura de riscos da velhice e invalidez²⁶ é responsável por 54,3% do total dos gastos sociais.

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

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

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

²⁵ O que se pretende, neste trabalho, é a medição das despesas na área de atuação, sem chegar a considerações sobre a efetividade das ações de educação, a que faixas de renda da população se destinaram esses gastos, e/ou a qualidade dos serviços prestados. Para uma breve comparação entre gastos em educação em relação à *população-alvo*, vide item 4.2.1, tabela 12.

²⁶ Os valores totais de gastos com previdência incluem, além de aposentadorias e pensões, os auxílios e outros benefícios previdenciários pagos pela União. A coluna de benefícios a servidores inclui todos os benefícios pagos, incluindo inativos e pensionistas.

TABELA 10
GASTO PÚBLICO SOCIAL POR REGIÃO E ÁREA DE ATUAÇÃO - 1995

Em % sobre PIB da Unidade da Federação

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

Fonte: IPEA/DIPOS

¹ Incluindo o Distrito Federal.

² Sem o Distrito Federal.

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

Ao examinar-se a região Centro-Oeste, é preciso isolar o desempenho do Distrito Federal que, por suas peculiaridades, entre as quais as transferências de recursos do governo da União para a área de educação, a concentração de pagamentos de benefícios a servidores públicos (representando 48,49% do total de gastos sociais) e, ainda, a alta renda per capita de seus habitantes, distorce os valores obtidos para a região como um todo.

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

4.2. GASTO PÚBLICO SOCIAL - POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO, ÁREA DE ATUAÇÃO E ESFERA GOVERNAMENTAL

Neste item, serão detalhados os gastos públicos sociais por total de cada área de atuação. Para se obter informações por *responsabilidade da execução* e por *origem dos recursos* deve-se proceder conforme as instruções para leitura das tabelas de gasto consolidado apresentadas no item 4.1.

4.2.1. GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EM EDUCAÇÃO E CULTURA

O panorama dos gastos públicos em educação e cultura é mostrado a seguir, juntamente com uma demonstração da forma como estados e municípios financiam estes gastos.

Seguindo as instruções acima indicadas, da leitura da Tabela 11 se depreende que o governo da União despendeu R\$ 5 638 131 mil diretamente (*responsabilidade pela execução*), o que equivale a 20,2% do gasto consolidado em educação e cultura. Porém, do ponto de vista da *origem dos recursos*²⁷, o mesmo governo federal empregou R\$ 6 940 237 mil na área de atuação, correspondentes a 24,8% do total despendido. Aos governos estaduais coube R\$ 13 718 956 mil (49,1%), sob o prisma de responsabilidade pela execução, contraposto a R\$ 13 200 278 mil de origem dos recursos (47,2%), enquanto os governos municipais são responsáveis por 30,8% (ou R\$ 8 611 027 mil) a execução final, com R\$ 7 827 598 mil de recursos originados nos respectivos tesouros municipais²⁸ (28,0%).

²⁷ Vale lembrar que a Cota-Parte dos Estados e Distrito Federal na arrecadação do Salário Educação é considerada, de acordo com a metodologia empregada neste trabalho, como receita própria do Tesouro das unidades federativas.

²⁸ Nos recursos próprios dos governos municipais estão incluídas as transferências obrigatórias (constitucionais) da União e dos Estados.

TABELA 11
GASTO PÚBLICO SOCIAL EM EDUCAÇÃO E CULTURA - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIOES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL
		Recursos	Recursos	TOTAL DE	Recursos	Recursos	Recursos	TOTAL DE	
		Transfer. da União	Tesouro do Estado	GOVERNOS ESTADUAIS	Transfer. da União	Transfer. de Gov. Estaduais	Tesouro do Municipal	GOVERNOS MUNICI- PAIS	
NORTE	335.139	120	855.777	855.897	1.344	45.332	285.186	331.862	1.522.898
Acre	31.439	0	76.285	76.285	0	0	15.892	15.892	123.616
Rondônia	17.438	0	83.717	83.717	0	25.233	14.287	39.520	140.675
Amazonas	69.471	0	212.790	212.790	0	17.958	72.314	90.272	372.533
Roraima	14.211	0	34.323	34.323	0	0	6.685	6.685	55.219
Pará	195.911	0	280.674	280.674	0	336	109.745	110.081	586.666
Amapá	4.942	120	49.169	49.289	0	0	17.270	17.270	71.501
Tocantins	1.667	0	118.819	118.819	1.344	1.805	48.993	52.142	172.628
Região Norte	61	0	0	0	0	0	0	0	61
NORDESTE	1.069.598	166.143	2.244.249	2.410.392	18.802	12.830	1.440.662	1.472.294	4.952.284
Maranhão	96.406	0	232.192	232.192	0	925	146.280	147.205	475.803
Piauí	62.010	0	158.211	158.211	0	0	75.322	75.322	295.543
Ceará	109.655	0	341.521	341.521	6.284	9.631	246.145	262.060	713.236
R. G. do Norte	132.469	0	153.839	153.839	0	0	94.133	94.133	380.441
Paraíba	173.600	0	172.361	172.361	322	0	106.322	106.644	452.605
Pernambuco	195.138	0	301.633	301.633	0	1.503	214.506	216.009	712.780
Alagoas	80.053	0	100.569	100.569	0	0	70.799	70.799	251.421
Sergipe	45.148	0	133.436	133.436	1.040	0	58.655	59.695	238.279
Bahia	133.734	0	650.487	650.487	11.156	771	428.500	440.427	1.224.648
Região Nordeste	41.386	166.143	0	166.143	0	0	0	0	207.529
SUDESTE	1.554.104	0	6.933.305	6.933.305	4.687	418.731	4.329.670	4.753.088	13.240.497
Minas Gerais	568.719	0	1.666.140	1.666.140	160	20.337	1.010.473	1.030.970	3.265.829
Espírito Santo	93.492	0	220.851	220.851	2.400	30	172.459	174.889	489.232
Rio de Janeiro	731.649	0	941.008	941.008	0	344.025	499.523	843.548	2.516.205
São Paulo	160.245	0	4.105.306	4.105.306	2.127	54.339	2.647.215	2.703.681	6.969.232
SUL	833.020	0	1.681.148	1.681.148	6.509	85.985	1.401.559	1.494.053	4.008.221
Paraná	173.570	0	735.335	735.335	6.509	55.042	575.774	637.325	1.546.230
Santa Catarina	162.589	0	384.863	384.863	0	8.536	304.609	313.145	860.597
R. G. do Sul	496.861	0	560.950	560.950	0	22.407	521.176	543.583	1.601.394
CENTRO OESTE	542.655	498.198	922.504	1.420.702	2.505	417	370.522	373.444	2.336.801
M. G. do Sul	54.779	0	151.972	151.972	1.000	192	111.543	112.735	319.486
Mato Grosso	107.145	0	269.669	269.669	0	0	116.276	116.276	493.090
Goiás	85.375	0	233.950	233.950	1.505	225	142.703	144.433	463.758
Distrito Federal	295.356	498.198	266.913	765.111	0	0	0	0	1.060.467
NACIONAL	1.303.614	417.512	0	417.512	186.286	0	0	186.286	1.907.413
TOTAL BRASIL	5.638.131	1.081.973	12.636.983	13.718.956	220.133	563.295	7.827.598	8.611.027	27.968.114

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

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

No que diz respeito aos governos municipais, dos gastos totais sob sua responsabilidade, 90,9% dos recursos provêm do tesouro municipal e 2,6% e 6,5% são oriundos de transferências negociadas dos governos federal e estaduais, respectivamente. Quando se examina as diferentes regiões, no entanto, o panorama se modifica:

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

A Tabela 12, na página seguinte, sugere uma forma complementar de análise dos gastos com educação, comparando os gastos totais (exceto as despesas com educação de crianças de 0 a 4 anos e com patrimônio artístico e difusão cultural) com o que se convencionou chamar de “população-alvo”, ou seja, aquela parcela da população que se enquadra na faixa etária a ser beneficiada por programas governamentais dessa área.

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

Já na região **Nordeste**, o aparente esforço das três esferas de governo no Maranhão (vide Tabela 10), com 7,2% do seu PIB estadual empregado na área de educação, é diluído, em parte, pela expressiva massa de população enquadrada na faixa etária que constitui o objetivo das ações da área de atuação²⁹, o mesmo acontecendo, em menor escala, com o Piauí e o Ceará. É bem provável que outras variáveis estejam influenciando o montante dos gastos “per capita” em

²⁹ Para os dados de população total, por unidade da federação, e as respectivas faixas etárias escolhidas como “população-alvo” das áreas de educação e de cobertura de riscos da invalidez e da velhice, vide Tabela III do Anexo.

TABELA 12
GASTOS COM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO-ALVO

U.F. e REGIÃO	Gastos com Educação ¹ R\$ mil correntes	População de 05 a 29 anos N.º habitantes	Gastos per capita R\$ correntes
NORTE	1.486.411	6.186.834	240,25
Acre	121.731	268.915	452,67
Rondônia	140.675	668.362	210,48
Amazonas	362.930	1.323.747	274,17
Roraima	55.219	134.466	410,65
Pará	570.128	3.012.900	189,23
Amapá	71.501	212.917	335,82
Tocantins	164.166	565.527	290,29
R. Norte	61		
NORDESTE	4.785.915	23.526.258	203,43
Maranhão	467.120	2.869.854	162,77
Piauí	292.615	1.437.761	203,52
Ceará	709.351	3.475.360	204,11
R.G. Norte	365.302	1.307.232	279,45
Paraíba	444.995	1.693.301	262,80
Pernambuco	678.904	3.799.414	178,69
Alagoas	249.756	1.410.315	177,09
Sergipe	221.191	861.983	256,61
Bahia	1.149.152	6.671.038	172,26
R. Nordeste	207.529		
SUDESTE	11.917.995	31.483.564	378,55
Minas Gerais	3.177.509	8.122.795	391,18
Espírito Santo	467.778	1.400.429	334,02
Rio de Janeiro	2.380.607	5.902.642	403,31
São Paulo	5.892.101	16.057.698	366,93
SUL	3.844.348	10.978.152	350,18
Paraná	1.480.010	4.367.756	338,85
Santa Catarina	828.484	2.340.675	353,95
Rio Grande do Sul	1.535.854	4.269.721	359,71
CENTRO OESTE ²	2.252.246	5.384.704	418,27
CENTRO OESTE ³	1.214.708	4.429.528	274,23
Mato Grosso do Sul	313.444	965.999	324,48
Mato Grosso	482.993	1.174.939	411,08
Goiás	418.271	2.288.590	182,76
Dist. Federal	1.037.538	955.176	1.086,23
NÃO REGIONALIZ.	1.831.518		
TOTAL BRASIL	26.118.433	77.559.512	336,75

Fonte: IPEA/DIPOS

¹ Exceto gastos com educação de crianças de 0 a 4 anos e com cultura.

² Incluindo Distrito Federal.

³ Excluindo Distrito Federal.

educação na região³⁰, mas foge ao escopo deste trabalho aprofundar-se nesta vertente de análise.

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

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

Finalmente, na região **Centro-Oeste**, quando se isola o desempenho do Distrito Federal, por ser completamente atípico³¹, se destaca a posição do Mato Grosso, cujos gastos se situam muito acima da média nacional.

4.2.2. GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EM SAÚDE

A Tabela 13 demonstra a forte concentração dos gastos com saúde no governo federal (58,0% da responsabilidade pela execução e 63,0% da origem dos recursos), enquanto os governos estaduais são responsáveis por 21,5% (com 19,7% de participação na origem) e os governos municipais por 20,5% (contra 16,4% de recursos originados na própria esfera de governo).

A análise regional da composição do financiamento dos gastos com saúde comprova que na região **Norte**, como um todo, 9,4% dos dispêndios de governos estaduais com saúde são feitos com recursos transferidos da União, sendo que no Amazonas e em Roraima essa participação do financiamento do governo federal se limita a 3,2% e 1,7%, respectivamente, e atinge 25,4% no estado do Tocantins. No âmbito dos governos municipais, no entanto, há uma completa ausência de registros de despesas com saúde em Rondônia, uma transferência de recursos federais que financia 2,8% no Amapá, e nenhuma transferência de governos estaduais para os seus respectivos municípios.

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

³⁰ Dentre essas variáveis, não se descarta a possibilidade da influência da baixa remuneração dos docentes no total dos gastos em educação, principalmente no que se refere aos do ensino fundamental.

³¹ Inclusive por que conta com financiamento de recursos oriundos do governo federal (cerca de 65%) para as ações estaduais nessa área.

TABELA 13
GASTO PÚBLICO SOCIAL EM SAÚDE - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais			Governos Municipais			TOTAL DE GOVERNOS MUNICIPAIS	TOTAL
		Recursos Transf. da União	Recursos Tesouro Governo Estadual	TOTAL DE GOVERNOS ESTADUAIS	Recursos Transf. da União	Recursos Transf. de Gov. Estaduais	Recursos Tesouro Governo Municipal		
NORTE	638.877	34.474	330.829	365.303	5.488		52.554	58.042	1.062.222
Acre	23.292	1.568	7.973	9.541			63	63	32.896
Rondônia	95.945	7.312	43.296	50.608					146.553
Amazonas	122.836	3.168	97.189	100.357	30		23.288	23.318	246.511
Roraima	46.468	332	19.690	20.022			1.001	1.001	67.491
Pará	221.317	12.747	103.703	116.450			23.681	23.681	361.448
Amapá	50.498	6.520	51.308	57.828	35		1.237	1.272	109.598
Tocantins	41.159	2.615	7.669	10.284	7		3.284	3.291	54.734
Região Norte	37.362	213	0	213	5.416		0	5.416	42.991
NORDESTE	2.287.527	105.793	770.865	876.658	103.245	5.115	544.829	653.189	3.817.374
Maranhão	252.028	922	2.163	3.085	11.014	118	111.688	122.820	377.933
Piauí	147.858	3.708	54.999	58.707	469		64.034	64.503	271.068
Ceará	373.084	1.547	47.148	48.695	5.615		135.424	141.039	562.818
Rio Grande do Norte	134.273	779	125.575	126.354	27.282		58.593	85.875	346.502
Paraíba	235.943	2.830	31.972	34.802	153		23.917	24.070	294.815
Pernambuco	391.653	4.221	136.219	140.440	48.562		32.849	81.411	613.504
Alagoas	133.495	340	72.725	73.065	3.139		4.256	7.395	213.955
Sergipe	74.472	3.090	40.249	43.339	435		6.586	7.021	124.831
Bahia	503.462	8.414	259.814	268.228	175	4.997	107.483	112.655	884.345
Região Nordeste	41.261	79.942	0	79.943	6.400		0	6.400	127.604
SUDESTE	4.750.977	24.949	2.403.889	2.428.838	461.310	185.762	2.347.515	2.994.587	10.174.402
Minas Gerais	811.067	8.036	613.956	621.992	268.379	171.236	215.311	654.926	2.087.985
Espírito Santo	156.046	2.086	86.493	88.579	877	2.006	39.669	42.552	287.177
Rio de Janeiro	1.629.070	10.786	12.726	23.512	68.386		377.157	445.543	2.098.125
São Paulo	2.154.794	4.041	1.690.714	1.694.755	123.668	12.520	1.715.378	1.851.566	5.701.115
SUL	1.752.456	10.993	232.216	243.209	45.436	17.396	564.660	627.492	2.623.157
Paraná	637.603		120.481	120.481	657	4.048	249.489	254.194	1.012.278
Santa Catarina	257.015	4.470	55.572	60.042	35.826	1.228	54.795	91.849	408.906
Rio Grande do Sul	857.838	6.523	56.163	62.686	8.953	12.120	260.376	281.449	1.201.973
CENTRO OESTE	789.622	26.889	545.590	572.479	22.136	110	49.819	72.065	1.434.166
Mato Grosso do Sul	121.932	2.318	11.728	14.046	599	110	18.529	19.238	155.216
Mato Grosso	114.751	5.354	6.120	11.474	20.975		28.409	49.384	175.609
Goiás	271.689	2.507	18.768	21.275	563		2.880	3.443	296.407
Distrito Federal (*)	281.251	16.710	508.974	525.684					806.935
NÃO REGIONALIZ	2.379.858	203.825		203.825	42.520			42.520	2.626.203
TOTAL BRASIL	12.599.317	406.923	4.283.388	4.690.311	680.135	208.383	3.559.377	4.447.895	21.737.522

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

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

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

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

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

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

- para os governos estaduais: total de recursos orçamentários³², deduzidas as transferências obrigatórias de tributos aos respectivos municípios, pagamentos de juros e amortização da dívida, e transferências intragovernamentais;
- para os governos municipais: total de recursos orçamentários³³, deduzidos os pagamentos de juros e amortização da dívida e as transferências intragovernamentais.

³² Inclui as receitas próprias, tais como as tributárias e as operações de crédito, as participações em receitas da União e as transferências negociadas recebidas de outras esferas governamentais.

³³ Todos os itens descritos na nota anterior, acrescidos da participação constitucional em receita dos estados.

TABELA 14
PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS COM SAÚDE NA RECEITA
ORÇAMENTÁRIA DISPONÍVEL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIÃO E U.F.	GOVERNOS ESTADUAIS			GOVERNOS MUNICIPAIS		
	RECURSOS ORÇAMENT. DISPONÍVEIS	RESPONSAB. GASTOS C/ SAÚDE	PARTIC. PERCENT.	RECURSOS ORÇAMENT. DISPONÍVEIS	RESPONSAB. GASTOS C/ SAÚDE	PARTIC. PERCENT.
	(a)	(b)	b/a	(a)	(b)	b/a
NORTE	4.592.993	365.303	8,0	1.775.749	58.042	3,3
Acre	331.435	9.541	2,9	86.546	63	0,1
Rondônia	418.292	50.608	12,1	198.766	0	0,0
Amazonas	1.289.424	100.357	7,8	632.925	23.318	3,7
Roraima	239.809	20.022	8,3	52.017	1.001	1,9
Pará	1.289.190	116.450	9,0	548.689	23.681	4,3
Amapá	543.641	57.828	10,6	63.122	1.272	2,0
Tocantins	481.202	10.284	2,1	193.684	3.291	1,7
Região Norte		213	0,0		5.416	0,3
NORDESTE	9.307.414	876.658	9,4	6.504.763	653.189	10,0
Maranhão	880.882	3.085	0,4	549.330	122.820	22,4
Piauí	640.887	58.707	9,2	366.726	64.503	17,6
Ceará	1.355.835	48.695	3,6	1.096.840	141.039	12,9
R. G. do Norte	598.274	126.354	21,1	463.745	85.875	18,5
Paraíba	612.887	34.802	5,7	441.096	24.070	5,5
Pernambuco	1.585.529	140.440	8,9	1.231.898	81.411	6,6
Alagoas	621.398	73.065	11,8	384.226	7.395	1,9
Sergipe	676.159	43.339	6,4	265.905	7.021	2,6
Bahia	2.335.563	268.228	11,5	1.704.997	112.655	6,6
Região Nordeste		79.943	0,9		6.400	0,1
SUDESTE	28.751.908	2.428.838	8,4	22.859.550	2.994.587	13,1
Minas Gerais	5.384.827	621.992	11,6	4.212.964	654.926	15,5
Espírito Santo	1.371.362	88.579	6,5	558.047	42.552	7,6
Rio de Janeiro	4.549.913	23.512	0,5	4.631.234	445.543	9,6
São Paulo	17.445.806	1.694.755	9,7	13.457.305	1.851.566	13,8
SUL	7.345.264	243.209	3,3	5.945.322	627.492	10,6
Paraná	2.270.451	120.481	5,3	2.315.567	254.194	11,0
Santa Catarina	1.662.690	60.042	3,6	1.258.634	91.849	7,3
Rio Grande do Sul	3.412.123	62.686	1,8	2.371.121	281.449	11,9
C. OESTE	4.544.983	572.479	12,6	1.831.819	72.065	3,9
M. Grosso do Sul	516.129	14.046	2,7	443.038	19.238	4,3
Mato Grosso	870.205	11.474	1,3	543.656	49.384	9,1
Goiás	1.153.995	21.275	1,8	845.125	3.443	0,4
Distrito Federal	2.004.654	525.684	26,2			
NÃO REGIONAL		203.825			42.520	
TOTAL BRASIL	54.542.562	4.690.312	8,6	38.917.203	4.447.895	11,4

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

4.2.3. GASTO SOCIAL CONSOLIDADO EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

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

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

No subgrupo que engloba as ações de assistência alimentar e nutricional e de combate a carências alimentares, com dispêndios totais de R\$ 142 620 mil, o governo federal participa com 91,64% dos recursos empregados, ou R\$ 130 704 mil, com somente R\$ 2097 mil de gastos diretos. Apenas no Acre há registro de R\$ 7 451 mil de dispêndios de governos estaduais no subgrupo (sendo R\$ 90 mil transferido pelo estado aos governos municipais), enquanto os governos municipais, como um todo, empregaram R\$ 4 465 mil de seus recursos nas ações de assistência alimentar. Deste último montante, os governos locais da região sudeste arcaram com R\$ 1 839 mil (R\$ 1 011 mil em Minas Gerais e R\$ 828 mil em São Paulo) e os do Rio Grande do Sul financiaram R\$ 2 350 mil.

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

TABELA 15
GASTO PÚBLICO SOCIAL EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Governo	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL
	Federal	Recursos	Recursos	TOTAL DE	Recursos	Recursos	Recursos	TOTAL DE	
	Gasto Direto	Transfer. da União	Tesouro Governo Estadual	GOVERN. ESTADUAIS	Transfer. da União	Transfer. de Gov. Estaduais	Tesouro Governo Municipal	GOVERN. MUNICIPAIS	
NORTE	0	40.333	7.361	47.694	18.242	90	103	18.435	66.129
Acre	0	905	7.361	8.266	1.402	90	0	1.492	9.757
Rondônia	0	4.108	0	4.108	2.935	0	0	2.935	7.042
Amazonas	0	8.776	0	8.776	3.517	0	0	3.517	12.293
Roraima	0	727	0	727	65	0	0	65	792
Pará	0	19.801	0	19.801	8.285	0	103	8.388	28.189
Amapá	0	973	0	973	186	0	0	186	1.159
Tocantins	0	5.044	0	5.044	1.853	0	0	1.853	6.897
NORDESTE	0	118.999	807	119.806	101.473	0	7.485	108.958	228.763
Maranhão	0	13.797	807	14.604	16.280	0	3.581	19.861	34.465
Piauí	0	5.128	0	5.128	11.060	0	0	11.060	16.188
Ceará	0	7.748	0	7.748	18.329	0	0	18.329	26.076
R. G. do Norte	0	5.701	0	5.701	8.172	0	0	8.172	13.874
Paraíba	0	10.116	0	10.116	5.107	0	0	5.107	15.223
Pernambuco	0	21.002	0	21.002	13.994	0	656	14.650	35.652
Alagoas	0	4.150	0	4.150	4.771	0	3.069	7.840	11.989
Sergipe	0	5.921	0	5.921	2.700	0	0	2.700	8.621
Bahia	0	45.436	0	45.436	21.060	0	179	21.239	66.675
SUDESTE	0	72.744	0	72.744	141.443	0	11.034	152.477	225.221
Minas Gerais	0	41.805	0	41.805	40.212	0	2.587	42.799	84.604
Espírito Santo	0	2.924	0	2.924	9.956	0	510	10.466	13.390
Rio de Janeiro	0	11.542	0	11.542	17.208	0	7.106	24.314	35.856
São Paulo	0	16.473	0	16.473	74.067	0	831	74.898	91.371
SUL	0	32.829	0	32.829	47.361	0	6.046	53.407	86.236
Paraná	0	15.839	0	15.839	20.202	0	0	20.202	36.041
Santa Catarina	0	9.490	0	9.490	8.759	0	1.085	9.844	19.334
R. G. do Sul	0	7.500	0	7.500	18.399	0	4.961	23.360	30.861
CENTRO OESTE	0	31.699	0	31.699	15.613	0	0	15.613	47.313
M. G. do Sul	0	5.597	0	5.597	4.776	0	0	4.776	10.373
Mato Grosso	0	3.045	0	3.045	4.924	0	0	4.924	7.969
Goiás	0	15.400	0	15.400	5.914	0	0	5.914	21.313
Distrito Federal	0	7.657	0	7.657	0	0	0	0	7.657
NACIONAL	6.006	35.228	0	35.228	126.652	0	0	126.652	167.886
TOTAL BRASIL	6.006	331.832	8.168	340.000	450.784	90	24.668	475.542	821.547

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

4.2.4. GASTO SOCIAL CONSOLIDADO EM SANEAMENTO

Esta é uma área de atuação sobre a qual o governo federal tinha uma ativa participação na origem dos recursos até o início da década de 90, com a maior massa destes proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que se somava a seus próprios dispêndios orçamentários (empregados tanto em gastos diretos quanto em transferências negociadas a estados e municípios). Particularmente a partir de 1993, os financiamentos provenientes do FGTS se restringiram à manutenção dos cronogramas de desembolso de contratações anteriormente feitas, e o resultado é que, em 1995, a participação do financiamento da União no total das ações de saneamento levadas a cabo pelas três esferas de governo se situou em 23,7%, com 12,4% de gastos diretos, 10,9% de recursos do FGTS e 0,8% de transferências a governos municipais. Quando analisada a distribuição regional desses recursos, há uma concentração dos do FGTS na região Sudeste, e dos gastos diretos da União nas regiões Norte e Nordeste.

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

Os governos estaduais, por sua vez, originaram 31,6% dos recursos, e foram responsáveis diretamente pela execução de 30,0% dos dispêndios na área.

TABELA 16
GASTO PÚBLICO SOCIAL EM SANEAMENTO - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Governo Federal Gasto Direto	Governos Estaduais				Governos Municipais				TOTAL
		Recursos Transfer. da União ¹	Recursos Próprios		TOTAL DE GOVERNOS ESTA- DUAIS	Recursos Transfer. da União	Recursos Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Próprios Governo Municipal	TOTAL DE GOVERNOS MUNICI- PAIS	
			Emprést. e e Transf. a Empresas Estaduais	Gasto Direto						
NORTE	26.712	18.341	0	25.011	43.352	258	9.209	29.085	38.552	108.616
Acre	267	0	0	0	0	0	0	832	832	1.099
Rondônia	1.426	0	0	0	0	0	0	0	0	1.426
Amazonas	1.133	1.106	0	11.987	13.093	0	9.209	0	9.209	23.435
Roraima	62	0	0	0	0	258	0	0	258	321
Pará	1.509	15.982	0	13.024	29.006	0	0	28.253	28.253	58.768
Amapá	63	0	0	0	0	0	0	0	0	63
Tocantins	5.173	1.253	0	0	1.253	0	0	0	0	6.426
Região Norte	17.079	0	0	0	0	0	0	0	0	17.079
NORDESTE	71.979	20.106	76.018	78.539	174.663	0	5.577	97.686	103.263	349.905
Maranhão	3.169	0	0	1.956	1.956	0	0	22.195	22.195	27.320
Piauí	2.267	0	0	0	0	0	0	2.541	2.541	4.808
Ceará	2.920	1.374	11.420	54.168	66.962	0	5.577	26.246	31.823	101.705
R. G. do Norte	5.081	0	0	0	0	0	0	0	0	5.081
Paraíba	1.746	4.544	0	458	5.002	0	0	9.158	9.158	15.906
Pernambuco	2.666	8.146	0	0	8.146	0	0	1.521	1.521	12.333
Alagoas	1.251	0	19	8.000	8.019	0	0	1.935	1.935	11.205
Sergipe	2.226	203	0	10.497	10.700	0	0	0	0	12.926
Bahia	2.840	5.839	64.579	3.460	73.878	0	0	34.090	34.090	110.808
Região Nordeste	47.813	0	0	0	0	0	0	0	0	47.813
SUDESTE	12.830	71.704	18.220	34.107	124.031	100	324	574.396	574.820	711.681
Minas Gerais	7.273	8.400	0	2.426	10.826	100	0	101.215	101.315	119.414
Espirito Santo	1.910	0	0	909	909	0	0	9.426	9.426	12.245
Rio de Janeiro	1.173	35.084	0	27.887	62.971	0	0	80.016	80.016	144.160
São Paulo	279	28.220	18.220	2.885	49.325	0	324	383.739	384.063	433.667
Região Sudeste	2.196	0	0	0	0	0	0	0	0	2.196
SUL	10.987	15.172	22.790	6.551	44.513	4.483	7.097	63.211	74.791	130.291
Paraná	2.328	4.458	7.100	5.601	17.159	0	2.017	21.864	23.881	43.368
Santa Catarina	1.890	5.671	0	1	5.672	0	31	5.540	5.571	13.133
R. G. do Sul	6	5.043	15.690	949	21.682	749	5.049	35.807	41.605	63.294
Região Sul	6.762	0	0	0	0	3.734	0	0	3.734	10.496
CENTRO OESTE	7.755	25.000	0	90	25.090	277	0	0	277	33.122
M. G. do Sul	2.024	5.753	0	0	5.753	0	0	0	0	7.777
Mato Grosso	1.557	0	0	0	0	0	0	0	0	1.557
Goiás	851	14.731	0	0	14.731	277	0	0	277	15.859
Distrito Federal	54	4.516	0	90	4.606	0	0	0	0	4.660
Região C.Oeste	3.269	0	0	0	0	0	0	0	0	3.269
NACIONAL	39.483	0	0	0	0	1.090	0	0	1.090	40.573
TOTAL BRASIL	169.746	160.323	117.028	144.298	411.649	6.209	22.207	764.378	792.794	1.374.189

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

¹ Inclui recursos do FGTS.

4.2.5. GASTO SOCIAL CONSOLIDADO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL

A distribuição de ações de assistência social entre os três níveis de governo fica bem patente no demonstrativo da tabela abaixo: a União é responsável por 29,7% da execução direta, com os estados assumindo 40,1% e os municípios 30,3%.

TABELA 17
GASTO PÚBLICO SOCIAL EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais			TOTAL DE GOVERNOS MUNICIPAIS	TOTAL
	<i>Gasto Direto</i>	Recurso Transf. da União	Recursos Tesouro Governo Estadual	TOTAL DE GOVERNOS ESTADUAIS	Recurso Transf. da União	Transf. de Governos Estaduais	Recursos Tesouro Municipal		
NORTE	26.811	0	135.497	135.497	0	217	41.270	41.487	203.795
Acre	1.551	0	1.371	1.371	0	0	810	810	3.732
Rondônia	6.890	0	18.234	18.234	0	0	8.604	8.604	33.728
Amazonas	5.151	0	32.231	32.231	0	200	14.307	14.507	51.889
Roraima	49	0	816	816	0	0	1.191	1.191	2.056
Pará	9.946	0	49.154	49.154	0	17	13.593	13.610	72.710
Amapá	1.397	0	19.478	19.478	0	0	0	0	20.875
Tocantins	1.798	0	14.213	14.213	0	0	2.765	2.765	18.776
Região Norte	30	0	0	0	0	0	0	0	30
NORDESTE	214.476	0	304.947	304.947	0	1.021	125.320	126.341	645.764
Maranhão	15.495	0	10.271	10.271	0	0	354	354	26.120
Piauí	13.571	0	25.765	25.765	0	42	7.143	7.185	46.521
Ceará	47.175	0	51.016	51.016	0	4	21.453	21.457	119.648
Rio Grande do Norte	21.748	0	48.071	48.071	0	121	7.802	7.923	77.742
Paraíba	28.161	0	14.531	14.531	0	0	1.874	1.874	44.566
Pernambuco	29.337	0	39.732	39.732	0	839	33.616	34.455	103.524
Alagoas	14.698	0	5.032	5.032	0	0	14.433	14.433	34.163
Sergipe	7.187	0	85.354	85.354	0	0	3.231	3.231	95.772
Bahia	37.104	0	25.175	25.175	0	15	35.414	35.429	97.708
Região Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUDESTE	134.754	0	205.658	205.658	0	9.337	426.985	436.322	776.734
Minas Gerais	46.923	0	57.555	57.555	0	5.558	57.610	63.168	167.646
Espírito Santo	10.839	0	186	186	0	0	31.976	31.976	43.001
Rio de Janeiro	30.686	0	44.531	44.531	0	0	50.172	50.172	125.389
São Paulo	46.307	0	103.386	103.386	0	3.779	287.227	291.006	440.699
SUL	63.358	0	268.572	268.572	0	8.518	128.984	137.502	469.432
Paraná	29.569	0	19.507	19.507	0	2.086	74.772	76.858	125.934
Santa Catarina	10.639	0	11.366	11.366	0	482	15.887	16.369	38.374
Rio Grande do Sul	23.149	0	237.699	237.699	0	5.950	38.325	44.275	305.123
CENTRO OESTE	28.752	607	206.815	207.422	0	380	24.426	24.806	260.980
Mato Gr. do Sul	9.179	0	10.228	10.228	0	380	19.217	19.597	39.004
Mato Grosso	3.198	0	47.836	47.836	0	0	3.308	3.308	54.342
Goiás	15.653	0	105.302	105.302	0	0	1.901	1.901	122.856
Distrito Federal	722	607	43.449	44.056	0	0	0	0	44.778
NACIONAL	381.296	24.202	0	24.202	99.350	0	0	99.350	504.848
TOTAL BRASIL	849.447	24.810	1.121.489	1.146.298	99.350	19.473	746.985	865.808	2.861.553

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

A composição da origem dos recursos não difere fundamentalmente da distribuição da responsabilidade pelo gasto, com o governo federal financiando 34,0% do total dos dispêndios da área, os estados cobrindo 39,9% e os governos locais 25,2%.

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

TABELA 18
GASTO SOCIAL CONSOLIDADO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1995
(PRINCIPAIS SUBGRUPOS DA ÁREA DE ATUAÇÃO)

Em R\$ mil correntes

SUBGRUPOS DA ÁREA DE ATUAÇÃO	Governo	Governos Estaduais			Governos Municipais			TOTAL GOVERN. MUNICI- PAIS	TOTAL
	Federal	Recursos	Recursos	TOTAL	Recursos	Transf.	Recursos		
	<i>Gasto Direto</i>	Transf. União	Tesouro Govern. Estadual	GOVERN. ESTA- DUAIS	Transf. União	Govern. Esta- duais	Tesouro Govern. Municipal		
Assist. Criança e Adolescente	84.756	20.506	133.494	154.000	90.980	735	101.062	192.777	431.533
Assistência à Velhice	15.304	798	7.693	8.491	6.460		5.791	12.251	36.046
Abono do PIS e do PASEP	468.038		6.644	6.644		200	19.816	20.016	494.698
Outros Programas Assist. Social	100.073	3.506	410.563	414.068	1.909	12.453	415.608	429.970	944.111
Manut. Ativ. Administrativas	181.277		563.095	563.095		6.085	204.708	210.793	955.165
TOTAL ASSISTÊNCIA SOCIAL	849.447	24.810	1.121.489	1.146.298	99.350	19.473	746.985	865.808	2.861.553

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

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

A Tabela 18 demonstra, por outro lado, que a extinção de órgãos do governo federal destinados à *assistência à criança e ao adolescente* (LBA e FUNABEM) provocou uma descentralização das ações, fazendo com que a participação da União nos gastos totais deste subgrupo da área de atuação se situasse em 19,6% da responsabilidade pela execução direta das despesas, embora 45,5% dos recursos totais tenham origem naquela esfera governamental. Governos estaduais e municipais são responsáveis por 35,7% e 44,7% das despesas do subgrupo, respectivamente, sendo que, nos governos locais, quase a metade dos recursos empregados são originários da União.

4.2.6. GASTO SOCIAL CONSOLIDADO EM HABITAÇÃO E URBANISMO

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

TABELA 19
GASTO PÚBLICO SOCIAL EM HABITAÇÃO E URBANISMO - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL
		Recurso	Recursos	TOTAL	Recurso	Transf.	Recursos	TOTAL	
	<i>Gasto Direto</i>	Transf. da União ¹	Tesouro Governo Estadual	GOVERN. ESTA- DUAIS	Transf. da União	de Govern Estaduais	Tesouro Governo Municipal	GOVERN. MUNICI- PAIS	
NORTE	0	13.905	97.544	111.449	0	0	257.964	257.964	369.413
Acre	0	0	4.021	4.021	0	0	12.657	12.657	16.678
Rondônia	0	1.323	0	1.323	0	0	4.342	4.342	5.665
Amazonas	0	8.878	15.328	24.206	0	0	122.419	122.419	146.625
Roraima	0	126	48.625	48.751	0	0	13.195	13.195	61.946
Pará	0	3.490	1.620	5.110	0	0	84.651	84.651	89.761
Amapá	0	88	17.446	17.534	0	0	4.738	4.738	22.272
Tocantins	0	0	10.504	10.504	0	0	15.962	15.962	26.466
NORDESTE	0	75.742	63.554	139.296	0	202	774.659	774.861	914.157
Maranhão	0	290	7.057	7.347	0	0	46.828	46.828	54.175
Piauí	0	887	0	887	0	0	35.422	35.422	36.309
Ceará	0	3.967	13.141	17.108	0	1	139.103	139.104	156.212
Rio G. do Norte	0	815	12	827	0	0	13.130	13.130	13.957
Paraíba	0	5.906	164	6.070	0	0	73.948	73.948	80.018
Pernambuco	0	16.348	12.417	28.765	0	0	212.868	212.868	241.633
Alagoas	0	1.931	0	1.931	0	0	48.681	48.681	50.612
Sergipe	0	0	13.914	13.914	0	201	25.131	25.332	39.246
Bahia	0	45.598	16.849	62.447	0	0	179.548	179.548	241.995
SUDESTE	0	150.573	582.280	732.853	0	500	3.954.845	3.955.345	4.688.198
Minas Gerais	0	19.742	10.327	30.069	0	500	518.363	518.863	548.932
Espírito Santo	0	5.743	614	6.357	0	0	166.143	166.143	172.500
Rio de Janeiro	0	49.547	61.705	111.252	0	0	951.935	951.935	1.063.187
São Paulo	0	75.541	509.634	585.175	0	0	2.318.404	2.318.404	2.903.579
SUL	10.808	19.039	147.276	166.315	0	4.639	703.285	707.924	885.047
Paraná	0	6.726	32.937	39.663	0	2.170	253.627	255.797	295.460
Santa Catarina	0	9.933	14.009	23.942	0	655	212.025	212.680	236.622
Rio Grande do Sul	10.808	2.380	100.330	102.710	0	1.814	237.633	239.447	352.965
CENTRO OESTE	0	8.204	95.733	103.937	0	0	221.796	221.796	325.733
Mato Gr. do Sul	0	0	540	540	0	0	100.047	100.047	100.587
Mato Grosso	0	2.677	14.593	17.270	0	0	111.802	111.802	129.072
Goiás	0	1.844	1.335	3.179	0	0	9.947	9.947	13.126
Distrito Federal	0	3.683	79.265	82.948	0	0	0	0	82.948
TOTAL BRASIL	10.808	267.463	986.387	1.253.850	0	5.341	5.912.549	5.917.890	7.182.548

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

¹ Inclui recursos do FGTS.

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

TABELA 20
GASTO SOCIAL CONSOLIDADO EM HABITAÇÃO E URBANISMO - 1995
(POR SUBGRUPOS DA ÁREA DE ATUAÇÃO)

Em R\$ mil correntes

SUBGRUPOS DA ÁREA DE ATUAÇÃO	Governo	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL
	Federal	Recursos	Recursos	TOTAL	Recurso	Transf.	Recursos	TOTAL	
	Gasto	Transf.	Tesouro	GOVERN.	Transf.	Govern.	Tesouro	GOVERN.	
Direto	União ¹	Governo	ESTA-	União	Esta-	Governo	MUNICI-	PAIS	
		Estadual	DUAIS		duais	Municipal			
Habitações Urbanas e Rurais		227.927	752.784	980.711		3.170	303.292	306.462	1.287.173
Planejamento Urbano		39.536	110.766	150.302			1.949.260	1.949.260	2.099.562
Serviços de Utilidade Pública			16.064	16.064			3.170.556	3.170.556	3.186.620
Manutenção Ativ. Administrat.	10.808		106.773	106.773		2.171	489.441	491.612	609.193
TOTAL HABITAÇÃO E URBAN.	10.808	267.463	986.387	1.283.850		5.341	5.912.549	5.917.890	7.182.548

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

¹ Inclui recursos do FGTS.

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

Já os subgrupos de *planejamento urbano* e de *serviços de utilidade pública* têm predomínio absoluto de recursos e dispêndios das municipalidades, por se constituírem em atividades típicas daquela esfera governamental.

4.2.7. GASTO SOCIAL CONSOLIDADO EM BENEFÍCIOS A SERVIDORES

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

Os números mostrados na tabela da página seguinte indicam que essa área de atuação é a segunda em volume de recursos empregados, superada apenas pela de benefícios previdenciários universais pagos pela União. E, mais adiante, será possível cotejar o impacto dessas despesas nos recursos disponíveis de estados e municípios³⁴.

³⁴ Para o conceito de recursos disponíveis, vide página 36 e as Tabelas V e VI do Anexo.

TABELA 21
GASTO PÚBLICO SOCIAL EM BENEFÍCIOS A SERVIDORES - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL
	Gasto Direto	Recurso Transf. da União	Recursos Tesouro Governo Estadual	TOTAL DE GOVERNOS ESTADUAIS	Recurso Transf. da União	Transf. de Govern Estaduais	Recursos Tesouro Governo Municipal	TOTAL DE GOVERNOS MUNICI-PAIS	
NORTE	1.068.827	112.190	386.343	498.534			30.977	30.977	1.598.338
Acre	105.352	43.287	15.851	59.138			970	970	165.460
Rondônia	94.776	4	25.196	25.200			5.158	5.158	125.135
Amazonas	147.933	3	132.876	132.879			7.947	7.947	288.759
Roraima	57.113	20.933	217	21.150					78.263
Pará	502.004	6	198.612	198.618			16.902	16.902	717.523
Amapá	112.536	47.958		47.958					160.493
Tocantins	8.256	1	13.591	13.592					21.847
Região Norte	40.857								40.857
NORDESTE	4.084.066	43	1.690.727	1.690.770			264.825	264.825	6.039.662
Maranhão	258.620	4	105.705	105.709			22.678	22.678	387.007
Piauí	234.909	2	108.833	108.835			13.430	13.430	357.174
Ceará	693.837	5	205.755	205.760			60.085	60.085	959.682
Rio Grande do Norte	360.169	3	87.870	87.873			42.932	42.932	490.975
Paraíba	445.243	4	159.286	159.290			27.698	27.698	632.232
Pernambuco	922.850	7	454.282	454.289			51.739	51.739	1.428.878
Alagoas	214.450	2	137.367	137.369			27.408	27.408	379.227
Sergipe	164.878	8	83.937	83.945			18.206	18.206	267.029
Bahia	777.945	7	347.692	347.699			649	649	1.126.293
Região Nordeste	11.165								11.165
SUDESTE	7.374.296	165.131	5.951.150	6.116.281			1.264.512	1.264.512	14.755.089
Minas Gerais	1.459.235	13	1.557.897	1.557.910			121.349	121.349	3.138.494
Espírito Santo	240.484	3	289.121	289.124			22.176	22.176	551.783
Rio de Janeiro	4.527.249	165.103	1.734.164	1.899.267			439.686	439.686	6.866.202
São Paulo	1.147.328	13	2.369.968	2.369.981			681.301	681.301	4.198.609
SUL	1.675.593	26.453	2.453.988	2.480.441			295.553	295.553	4.451.587
Paraná	479.511	5	676.665	676.670			133.545	133.545	1.289.725
Santa Catarina	374.620	4	438.194	438.198			62.280	62.280	875.097
Rio Grande do Sul	821.462	26.444	1.339.129	1.365.573			99.728	99.728	2.286.764
CENTRO OESTE	2.457.432	342.834	730.384	1.073.218			32.245	32.245	3.562.895
Mato Grosso do Sul	128.525	2	62.583	62.585			9.705	9.705	200.815
Mato Grosso	109.724	13.913	103.180	117.093			19.715	19.715	246.533
Goiás	248.600	3	325.757	325.760			2.825	2.825	577.186
Distrito Federal	1.970.582	328.915	238.864	567.779					2.538.361
TOTAL BRASIL	15.703.578	646.651	11.212.593	11.859.244			1.888.112	1.888.112	30.407.570

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

Torna-se evidente que as esferas de governo federal e estadual estão comprometendo parte significativa de seus recursos disponíveis nos dispêndios desta área de atuação. O governo da União destina 15,2% do total de seus gastos diretos³⁵ (da ordem de R\$ 103 184 mil) e 19,5% do gasto social para esse fim. A posição dos governos estaduais e municipais pode ser observada na Tabela 22.

³⁵ Vide, na Tabela 4, os montantes de gastos diretos e gastos sociais, bem como os conceitos empregados, no texto que antecede a referida tabela.

TABELA 22
PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS COM BENEFÍCIOS A SERVIDORES NA RECEITA
ORÇAMENTÁRIA DISPONÍVEL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS - 1995

Em R\$ mil correntes

REGIÃO E U.F.	GOVERNOS ESTADUAIS			GOVERNOS MUNICIPAIS		
	RECURSOS ORÇAMENT. DISPONÍVEIS	RESPONSAB. GASTOS C/ BENF. SERV.	PARTIC. PERCENT.	RECURSOS ORÇAMENT. DISPONÍVEIS	RESPONSAB. GASTOS C/ BENF. SERV.	PARTIC. PERCENT.
	(a)	(b)	b/a	(a)	(b)	b/a
NORTE	4.592.993	498.534	10,9	1.775.749	30.977	1,7
Acre	331.435	59.138	17,8	86.546	970	1,1
Rondônia	418.292	25.200	6,0	198.766	5.158	2,6
Amazonas	1.289.424	132.879	10,3	632.925	7.947	1,3
Roraima	239.809	21.150	8,8	52.017	0	0,0
Pará	1.289.190	198.618	15,4	548.689	16.902	3,1
Amapá	543.641	47.958	8,8	63.122	0	0,0
Tocantins	481.202	13.592	2,8	193.684	0	0,0
Região Norte		0	0,0		0	0,0
NORDESTE	9.307.414	1.690.770	18,2	6.504.763	264.825	4,1
Maranhão	880.882	105.709	12,0	549.330	22.678	4,1
Piauí	640.887	108.835	17,0	366.726	13.430	3,7
Ceará	1.355.835	205.760	15,2	1.096.840	60.085	5,5
R. G. do Norte	598.274	87.873	14,7	463.745	42.932	9,3
Paraíba	612.887	159.290	26,0	441.096	27.698	6,3
Pernambuco	1.585.529	454.289	28,7	1.231.898	51.739	4,2
Alagoas	621.398	137.369	22,1	384.226	27.408	7,1
Sergipe	676.159	83.945	12,4	265.905	18.206	6,8
Bahia	2.335.563	347.699	14,9	1.704.997	649	0,0
Região Nordeste		0	0,0		0	0,0
SUDESTE	28.751.908	6.116.281	21,3	22.859.550	1.264.512	5,5
Minas Gerais	5.384.827	1.557.910	28,9	4.212.964	121.349	2,9
Espírito Santo	1.371.362	289.124	21,1	558.047	22.176	4,0
Rio de Janeiro	4.549.913	1.899.267	41,7	4.631.234	439.686	9,5
São Paulo	17.445.806	2.369.981	13,6	13.457.305	681.301	5,1
SUL	7.345.264	2.480.441	33,8	5.945.322	295.553	5,0
Paraná	2.270.451	676.670	29,8	2.315.567	133.545	5,8
Santa Catarina	1.662.690	438.198	26,4	1.258.634	62.280	4,9
Rio Grande do Sul	3.412.123	1.365.573	40,0	2.371.121	99.728	4,2
C. OESTE	4.544.983	1.073.218	23,6	1.831.819	32.245	1,8
M. Grosso do Sul	516.129	62.585	12,1	443.038	9.705	2,2
Mato Grosso	870.205	117.093	13,5	543.656	19.715	3,6
Goiás	1.153.995	325.760	28,2	845.125	2.825	0,3
Distrito Federal	2.004.654	567.779	28,3		0	
TOTAL BRASIL	54.542.562	11.859.244	21,7	38.917.203	1.888.112	4,9

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

A partir dos dados apresentados, pode-se verificar que o Brasil despendeu em áreas sociais R\$135.284 milhões, um montante de recursos correspondente a 20,94% do PIB em 1995. Deste total, foi ainda o governo federal que se comprometeu com o maior aporte de recursos, contribuindo, também em relação ao PIB, com uma participação de 12,47%, no que se refere ao financiamento do gasto, ou de 11,72 %, do ponto de vista da execução direta do mesmo. De acordo com estes mesmos critérios de financiamento do gasto (ou *origem dos recursos*) e de execução direta do gasto (ou *responsabilidade pelo gasto*), coube aos governos estaduais, respectivamente, uma participação da ordem de 4,97% e 5,35% do PIB, e aos municipais as parcelas de 3,5% e 3,86%.

Os dados comparativos entre o gasto efetivo dos três níveis de governo com *despesas não financeiras* e o gasto social consolidado demonstram um comprometimento de 53,7% daquele total com despesas nas áreas sociais. É preciso ressaltar o fato de que do total da despesa efetiva da União, estados e municípios, 33,3% foram recursos desembolsados à conta de despesas financeiras, estando a disponibilidade para execução das demais despesas, inclusive aquelas de cunho social, restrita aos 66,7% restantes. Esta situação não é, em absoluto, homogênea para os três níveis, sendo bastante mais grave no âmbito federal, onde cerca de 47% da despesa efetiva está comprometida com gastos financeiros. Ainda assim, 59% dos recursos totais disponíveis da esfera federal foram despendidos em áreas sociais, ao passo que a mesma relação para estados e municípios foi de 42,1% e 60,7% respectivamente, do ponto de vista da responsabilidade pelo gasto; se observada do ponto de vista da origem dos recursos, aquela relação passa para 62,7%, no governo federal, 39,0% nos estados e 55,1% nos municípios.

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

Pelo critério de origem dos recursos, do montante de R\$ 135.284 milhões referentes ao gasto social consolidado, o correspondente a 59,5% deveu-se a esforço do governo federal, cabendo aos estados 23,7% e aos municípios 16,7%. Uma variação é identificada quando se observa esta distribuição através da ótica da responsabilidade pela execução final da despesa, com a repartição atingindo 56,0%, 26,6% e 18,4% para o governo federal, estados e municípios respectivamente.

A diferença que se observa na atuação do governo federal de um critério para outro (cerca de R\$ 4.803 milhões) oferece uma medida da descentralização dos gastos dessa esfera, uma vez que diz respeito ao montante de recursos que a União transfere às esferas subnacionais para financiamento de gastos sociais, explicando, desta forma, a diferença no desempenho de governos estaduais e municipais também de um critério para outro. Este montante é referente apenas às *transferências negociadas* ou não obrigatórias por lei, já que as transferências constitucionais são entendidas como recursos pertencentes, no caso, a estados e municípios. Em se tratando de transferências negociadas, estas normalmente envolvem algum grau de arbitragem federal na aplicação de recursos a nível local, sobretudo no que se refere às diretrizes mais centrais de políticas sociais. Ao mesmo tempo, a negociação envolve também a possibilidade de satisfação das necessidades e anseios da população a partir da identificação de prioridades locais, de forma a tornar a aplicação dos gastos mais efetiva e, por que não, mais justa. Para além das pretensões deste trabalho, uma análise mais detalhada da distribuição regional dos recursos transferidos da União para estados e municípios, a partir dos dados apresentados, poderá permitir uma melhor avaliação da questão.

A análise da distribuição dos gastos sociais por *áreas de atuação* permite observar que as áreas de *Previdência Social*, *Benefícios a Servidores* e *Educação e Cultura* se destacam das demais, com suas despesas representando 5,4%, 4,7% e 4,3%, respectivamente, do PIB. Na área de *Educação e Cultura*, por exemplo, a aplicação do correspondente a 4,3% do total do PIB nacional é um desempenho compatível com a média dos países da América Latina. Do total de gastos nesta área, coube aos estados, municípios e União, nesta ordem, os maiores desembolsos, o que deve estar revelando o efeito da vinculação constitucional de recursos para a Educação sobre a repartição do gasto consolidado na área - e daí sobre a aplicação no Ensino Fundamental, atividade que a história da distribuição de atribuições da política educacional delegou a estados e municípios - bem como sobre a estrutura dos gastos sociais de cada esfera de governo. Nesta área, contabilizou-se 27,1% do total de transferências negociadas de recursos federais para as esferas subnacionais de governo, em grande medida reforçando a determinação no sentido da descentralização do ensino.

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

No que diz respeito à área de atuação *Saúde*, observa-se um comportamento mais tímido, correspondente, em termos de gasto total consolidado, a 3,4% do PIB. Novamente revela-se uma certa concentração dos gastos na esfera federal, a qual contribuiu com uma parcela de 63%

no financiamento dos gastos totais, cabendo aos estados 20,7% e os demais 16,3% aos municípios. Do ponto de vista da execução final do gasto, observa-se uma aproximação das posições relativas das esferas subnacionais de governo, com os estados subindo para 21,6% e os municípios atingindo uma participação de 20,5% do gasto total. Esta mudança relativa deve-se ao fato de que concentraram-se, nesta área, as transferências negociadas de recursos federais para governos municipais (46,2% do total dessas transferências), o que pode ser um indicativo bastante relevante do processo de descentralização em curso na área no sentido da *municipalização da saúde*.

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

Já no caso específico de *Assistência Social*, embora o financiamento e a execução do gasto consolidado se distribuam mais homoganeamente entre as três esferas, deve-se ressaltar que os governos estaduais lideram a distribuição das despesas dos dois pontos de vista, seguidos de perto pela União e pelos governos municipais, os quais vêm sua participação na execução final do gasto ampliada em relação ao seu financiamento pela transferência de recursos federais.

Em relação à distribuição do gasto social consolidado por regiões, é surpreendente a atuação das três esferas de governo na região Nordeste, que demonstra uma realização do gasto social per capita, em relação ao PIB de suas UF, da ordem de 30,0%, contra 19,5% na região Norte, 18,1% na Sudeste, 17,8% na Sul e 22% na Centro-Oeste. Destacam-se sobretudo os estados do Piauí e da Paraíba, onde o gasto social é da ordem de 47,6% e 46,1%, respectivamente, em relação ao PIB local. Lembrando sempre que este quadro se apoia na importância relativa particularmente elevada das áreas de *Previdência Social*, *Benefícios a Servidores* e *Educação e Cultura*, extrapolando um comportamento já observado a nível nacional.

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

