

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

**GASTOS SOCIAIS BÁSICOS NO BRASIL E A
INICIATIVA 20/20**

Coordenador:

Marcelo Côrtes Neri

mcneri@ipea.gov.br

Equipe:

Alexandre Pinto Carvalho

Jorge Abrahão de Castro

Manoel Flávio Datrino

Mariano Macedo

Mabel Cristina Nascimento

Sérgio Piola

José Aparecido Ribeiro

Juarez Silva Filho

Introdução

O objetivo deste trabalho é subsidiar a implementação no contexto brasileiro da chamada iniciativa 20/20 originada na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, realizada em Compenhagen em 1995. A iniciativa fixa como meta que 20% dos gastos públicos e 20% da ajuda financeira internacional deveriam ser alocados em serviços sociais básicos. Por serviços sociais básicos entendemos educação básica, saúde primária, saneamento básico e alguns programas de alimentação e nutrição.

A meta de 20% tanto dos orçamentos quanto da ajuda externa fixada se baseia na convicção de que a provisão de gastos sociais básicos constitui numa das mais efetivas formas de combate à pobreza nas diversas formas que o fenômeno se apresenta. A filosofia da proposta 20/20 consiste em deslocar a ênfase do debate sobre ajuste fiscal e desenvolvimento do nível macroeconômico para níveis meso. No nível meso se determina a alocação dos gastos públicos, da ajuda internacional, do crédito concedido, da taxação e etc. A idéia é que taxa de retorno para a sociedade de um determinado nível agregado de gastos públicos pode ser, em geral, amplificado através de realocações em direção aos chamados gastos sociais básicos.

O trabalho está dividido em introdução, conclusão e mais cinco capítulos centrais: no primeiro realizamos uma retrospectiva da evolução macroeconômica e social do país desde de 1980. O segundo capítulo traça um painel geral das finanças públicas brasileiras. O terceiro capítulo focaliza os gastos públicos. O quarto capítulo analisa o nível e a estrutura dos gastos sociais e dos gastos sociais básicos. Por último, e mais importante, o capítulo final propõe as principais medidas para viabilizar a consecução da meta 20/20. As medidas de alocação de 20% dos gastos públicos em serviços sociais básicos estão classificadas em dois grupos: realocações intersetoriais e realocações intrasetoriais. As principais realocações intersetoriais propostas se confundem com parte da agenda de reformas previdenciária, administrativa e tributária. No âmbito das mudanças intrasetoriais propostas conferimos uma especial atenção a mudanças nas áreas de saúde e de educação. O estudo dos efeitos do processo de descentralização destas áreas promovida pela Constituição Brasileira de 1988 ocupa um lugar central na análise. Finalmente, a última parte do capítulo avalia a sensibilidade de indicadores de resultado sociais frente a mudanças do volume setoriais de gastos sociais bem como a magnitude de incremento necessária destes gastos para a obtenção de acesso universal aos chamados serviços sociais básicos.

Capítulo 1 : Principais Tendências Econômicas e Sociais deste 1980

Evolução Macroeconômica no Período 1980-98

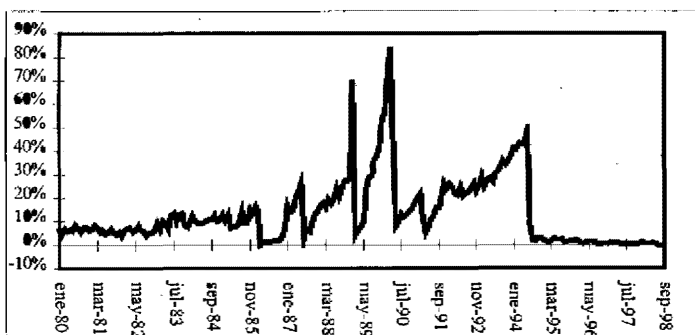
Este capítulo discute as principais tendências macroeconômicas e sociais do país nas últimas duas décadas. Desde o começo da década de 80, os indicadores sociais foram dominados pela observada instabilidade macroeconômica. Na primeira metade da década de 80, observamos a aplicação de políticas contracionistas sob a égide do Fundo Monetário Internacional. O período posterior à Nova República de 85 é caracterizado em termos macroeconômicos pelo lançamento dos chamados planos de estabilização heterodoxos. Existiram seis planos de estabilização: Cruzado (Fevereiro de 1986), Bresser (Junho de 1987), Verão (Janeiro de 1989), Collor (Março de 1990), Collor II (Fevereiro de 1992) e Real (Julho de 1994). Esses planos produziram severas oscilações nas taxas de inflação e no nível de atividade macroeconômica. Após o lançamento do Plano Real, com o advento da estabilidade dos preços, as fontes de instabilidade apresentam um componente externo preponderante, como a Crise Mexicana (Dezembro de 1994), a Crise Asiática (Outubro de 1997) e a Crise Russa (Agosto de 1998).

Os gráficos mais abaixo apresentam a evolução da taxa de inflação, da taxa de desemprego, da proporção de pobres e da desigualdade, medida como a razão da renda apropriada pelos 20% mais ricos em relação a renda apropriada pelos 50% mais pobres, desde o início da década de 80.

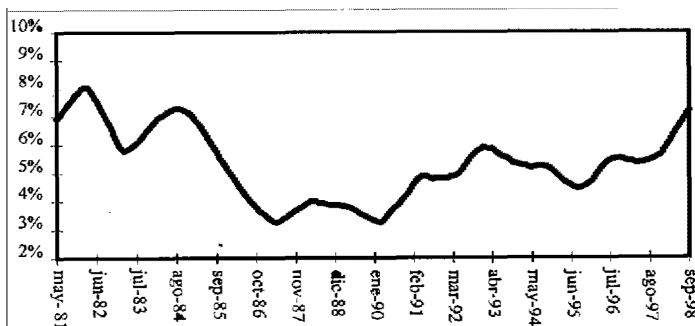
O período 1980-98 pode ser dividido em dez fases:

- O “Ajustamento voluntário” (1981/1982), depois do *boom* de consumo do ano de 1980, o governo buscou, através de uma política monetária bastante contracionista e um aumento das barreiras alfandegárias e não alfandegárias, equilibrar a balança comercial e reduzir a taxa de inflação. O primeiro objetivo foi realizado, graças a diminuição das importações, mas isso não foi o suficiente para reduzir a demanda global por moeda estrangeira no país como um todo, devido ao aumento das taxas de juros e da dívida externa, enquanto a taxa de inflação permaneceu basicamente constante. Em outras palavras, a diminuição da demanda agregada repercutiu mais sobre a quantidade produzida do que sobre o nível geral de preços. Pela primeira vez em sua história econômica estatisticamente documentada, o Brasil registrou em 1981, uma negativa taxa de crescimento do PIB. O resultado desta combinação de políticas, em termos sociais, foi o início de um ciclo de incremento da pobreza e da desigualdade, que se prolongaria por mais dois anos.

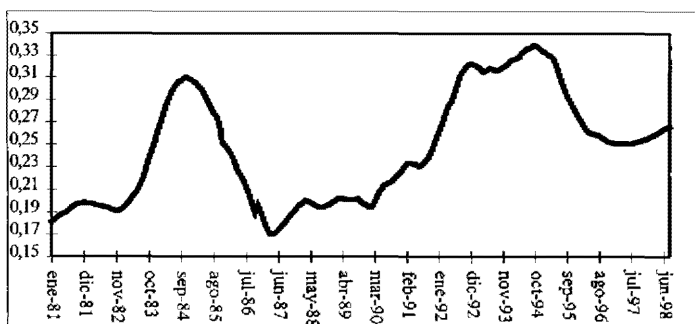
Gráfico 1.1



A) Taxa de Inflação Mensal

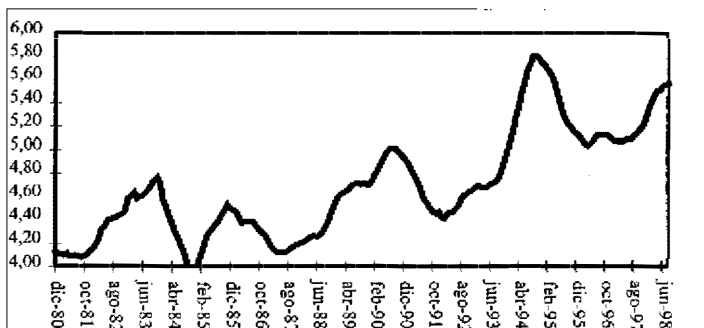


B) Taxa de Desemprego Mensal (MM12)



C) Proporção de Pobres P0 - MM12

D) Desigualdade (20+/50-) MM12



- A Nova República (1985), o acordo com o FMI e as medidas ortodoxas para combater a inflação foram abandonadas. A ênfase da política macroeconômica retornou para os temas de crescimento e os seus componentes anti-inflacionários foram limitados a tentativas efêmeras de protelar reajustes dos preços públicos. A taxa de inflação continuou no mesmo nível dos dois anos anteriores enquanto a taxa de crescimento do PIB foi similar à média do crescimento registrada durante a década de 1970, sem afetar o superávit comercial. ● indicadores sociais baseados em renda começam a apresentar alguma reversão em relação aos picos anteriormente atingidos.

- O Plano Cruzado (1986), pode ser visto como uma combinação de políticas de combate à inflação com crescimento do PIB e redistribuição de renda. Essa heterodoxa experiência foi baseada na reforma monetária, no congelamento de preços e na taxa de câmbio nominal, ao invés de políticas monetária e fiscal contracionistas. Seus resultados foram muito bons a curto prazo: a taxa de inflação foi reduzida drasticamente e a taxa de crescimento do PIB foi mantida em níveis bastante altos. No entanto, a combinação de aumento da demanda e congelamento da oferta gerou racionamento no mercado tanto de produtos como monetário, provocando comportamentos especulativos de todos os tipos, que resultou na erosão progressiva do superávit comercial. Em poucos meses o governo abandonou a política de fixação da taxa de câmbio, resultando na volta caótica da inflação. Durante o interregno de estabilidade artificial e “boom” de consumo, a desigualdade sofre uma queda e como consequência a proporção de pobres atinge o nível mais baixo de toda a série: 17%.

- A Agonia da Nova República (1987/1989), quando a meta básica das políticas era evitar a hiperinflação a qualquer custo. Duas tentativas de estabilização foram implementadas durante este período (Planos Bresser e Verão), ambas combinando elementos como congelamento temporário de preços com elementos de controle de demanda, mas incapazes de colocar um fim na voracidade fiscal do novo regime. A conta corrente do balanço de pagamentos foi rapidamente equilibrada (apesar do fato da taxa

de câmbio real não ter retornado aos níveis registrados anteriormente), enquanto o crescimento do PIB diminuiu consideravelmente. Dado o aumento dos gastos públicos no momento onde a credibilidade do governo estava particularmente fraca, estes planos foram ineficientes para controlar a taxa de inflação por muito tempo, resultando na explosão inflacionária no final de 1989 e início de 1990. A combinação de um substancial aumento da desigualdade com a manutenção de taxas agregadas de crescimento positivas em meio à instabilidade do período provocou uma contínua mas até certo ponto moderada ascensão da proporção de pobres que chega aos 21% no auge da hiperinflação das eleições de 1989.

- O Plano Collor (1990/1991), que pela primeira vez no Brasil, tentou combinar o objetivo da estabilização com reformas estruturais. As principais medidas da frente anti-inflacionária foram um novo congelamento de preços, o confisco de 80% dos depósitos do setor financeiro privado e arrocho salarial. O pacote de ajustamento estrutural foi, na prática, restrito a uma substancial reforma comercial e a um tímido esforço de privatização. Esta política resultou na maior recessão da história estatisticamente documentada no Brasil combinada com uma, até certo ponto, inesperada redução da desigualdade de renda. Ainda assim, a proporção de pobres quase dobra em relação ao nível de 1986, atingindo a marca dos 32%.

- O Gradualismo, do último ano do Governo Collor (1992), consistia na combinação de novo confisco das finanças privadas, uma moderadamente conservadora política de gerenciamento da demanda agregada, delimitação da abertura comercial e renegociação da dívida externa, cujo resultado foi a progressiva queda da taxa de inflação, o não aprofundamento da recessão e maior entrada de capital externo especulativo de curto prazo. Os indicadores sociais mantêm a tendência anterior de redução da desigualdade e aumento da pobreza.

- A política feijão com arroz, iniciada em 1992, representou uma pálida tentativa do governo Itamar Franco de recuperar o crescimento do PIB em um ambiente de não somente alta como crescente taxa de inflação. A pobreza e a desigualdade explodem atingindo os níveis mais altos da série desde 1980.

- O Plano Real, a política de estabilização mais bem sucedida no Brasil desde meados dos anos 60, se beneficiou das reformas estruturais feitas anteriormente (liberalização comercial e financeira, renegociação da dívida externa e início da privatização). O plano incluiu uma fase de transição com a adoção de um “super-indexador” (a Unidade Real de Valor - URV), no qual todos os contratos deveriam ser progressivamente convertidos. Os primeiros resultados desta estratégia foram a aceleração do crescimento do PIB e uma rápida deterioração da balança comercial devido a um incremento exponencial da importação. Os indicadores de desigualdade sofrem uma rápida reversão dos níveis recordes assumidos previamente à estabilização. A pobreza cai de cerca de um terço para cerca de um quarto da população em pouco menos de dois anos impulsionada pelo “boom” de consumo pós-estabilização, pelo forte aumento dos rendimentos reais particularmente no setores informais e *non-tradables* e pela abrupta recomposição do valor do salário mínimo em Maio de 1995.

- As Ondas de Choques Externos, a estabilidade dos preços e o crescimento do produto têm sido mais recentemente ameaçados por choques de origem externa. Inicialmente, as entradas de capital foram rigorosamente reduzidas pelo *efeito tequila* (Crise do México) do começo de 1995, mas, como vimos, os indicadores sociais ainda apresentaram melhoras substantivas paralelamente ao desenrolar deste primeiro episódio. Entretanto, o novo risco de um colapso no balanço de pagamentos a partir de outubro de 1997 e de agosto de 1998, com a instabilidade dos países do leste asiático e Rússia respectivamente, obrigou o governo a adotar política monetária restritiva, aumentar algumas tarifas alfandegárias para diminuir o ritmo de crescimento das importações e editar um pacote com aumentos de tributação. Como consequência, o crescimento do PIB foi substancialmente reduzido e em particular a taxa de desemprego

se aproxima em 1998 dos dois dígitos, nível inédito na história brasileira. A consequência é a reversão do movimento de alívio de pobreza do pós-Real aliado a uma clara deterioração no quadro da desigualdade de renda.

1.2. As principais tendências da Política Social Brasileira

Os indicadores sociais brasileiros mostram que, ainda com um patamar inegavelmente alto de gasto social, que tenderia a aproximar o Brasil dos países mais desenvolvidos – 20,9% do PIB em 1995, convivemos ainda com situações de pobreza inaceitáveis para os graus já alcançados de renda per capita.

No que se refere à educação básica, no estrito sentido de acesso ao sistema, a expansão da rede escolar tem sido capaz de garantir a plena cobertura, isto é, nas áreas urbanas, mais de 90% das crianças de sete anos encontram oportunidade de se matricular no ensino fundamental (de oito anos de escolaridade básica). Por outro lado a taxa de escolarização aumentou de 62,2% para 79,9% entre 1980 e 1991. Sabe-se, no entanto que a cobertura neste ciclo é baixa, principalmente após a primeira série, que apresenta taxas de evasão e repetência muitíssimo altas, embora tenha apresentado melhoras nos últimos anos.

A taxa de reprovação, obtida no Censo Escolar, indica a percentagem dos alunos matriculados na rede estadual no início do ano que foram reprovados no final do ano letivo caiu de 22,5% em 1983 para 17,7% em 1993. A proporção de pessoas de pessoas com algum atraso escolar, definida como a proporção de crianças entre 7 e 14 anos com defasagem série-idade positiva, caiu de 73,8% para 64% entre 81 e 93. Enquanto a proporção de crianças fora da escola, ao tomarmos como base a faixa etária entre 7 e 14 anos, também tem apresentado quedas substantivas, caindo de 27,7 para 13% entre 1981 e 1993.

É importante ressaltar a estreita relação com a renda: cerca de 60% deste contingente pertenciam a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. De acordo com levantamento da Unicef-IBGE, em 1989, apenas 58,6% das crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos estudavam sem trabalhar, 18% apenas trabalhavam e 12,3% conciliavam as duas coisas. De fato, o Brasil ainda está longe de garantir o ensino básico de 8 anos, particularmente para as famílias de baixa renda. Apenas dois quintos de cada geração tem conseguido completar a quarta série e apenas 20% completam 8 anos de escolaridade efetiva.

A educação secundária pública e gratuita constitui competência dos Estados, mas não é obrigatória e sua cobertura é extremamente reduzida (*apenas 21% dos jovens de 15 a 19 anos freqüentavam a escola secundária em 1985*). Em termos de eficiência pedagógica e qualidade de ensino as redes básica e secundária públicas são, em geral as que apresentam os piores indicadores, o que abriu amplo espaço para as redes privadas de maior qualidade, e que atende a camadas sociais de renda relativamente maior.

O governo federal compôs também uma rede de Universidades, que em conjunto com as Universidades Estaduais, oferece, no País, o ensino de terceiro grau de melhor qualidade (e mais caro, relativamente aos outros níveis de ensino) e que tem beneficiado principalmente os estudantes de famílias de rendas média e alta, oriundos de escolas básicas e secundárias privadas, nas quais melhor se qualificam para disputar as vagas nos concursos vestibulares.

No que se refere às ações de saúde pública e ao atendimento hospitalar de urgência são bem conhecidas as restritas condições. A saúde pública é baseada num modelo “hospilocêntrico”, que privilegiou a assistência médica ambulatorial e hospitalar, apoiado prioritariamente por recursos da previdência social (Inamps) e fortemente assentado na compra de serviços do setor privado (responsável por 70% dos atos médicos do sistema). Nesse quadro, apesar da taxa de mortalidade ter estado historicamente em declínio

durante toda a década de 80, se reduzindo gradativamente de um patamar de 49 para 39 por mil nascidos vivos, nos últimos anos permaneceu em torno de 36 por mil nascidos vivos, maior que a encontrada no bloco de países com renda similar. Por outro lado, a esperança de vida da população brasileira apresentou um substancial aumento entre os anos 1980 e 1991, passando de 60,08 para 66,30 anos de vida.

Com relação ao saneamento, as estatísticas oficiais demonstram que as políticas públicas têm avançado para a solução de problemas neste setor, sobretudo no segmento da população com renda mais elevada. Entretanto a população de baixa renda, em especial habitantes de favelas, periferias urbanas e do meio rural – cerca de 40% da população total do país – os indicadores apresentam carências substanciais. Em muitos casos, estes indivíduos não dispõem de água potável, nem sequer de serviços mínimos de esgoto sanitário. A cobertura do abastecimento de água no Brasil apresentou uma significativa expansão nos últimos 10 anos. No início da década de 80 a rede geral abastecia 57,2% da população urbana, tendo se elevado para 90% em 1990. No entanto cabe ressaltar que há grandes disparidades entre as áreas urbanas e rurais, onde apenas 16% da população possuíam acesso ao abastecimento de água. Verifica-se, no entanto, que apenas 73,4% dos domicílios brasileiros dispõem de abastecimento de água com rede geral. O confronto entre os dados referentes às condições de saneamento dos domicílios, segundo o rendimento mensal per capita, demonstra que a situação das crianças e adolescentes mais pobres (até ½ salário mínimo mensal per capita) é alarmante. Segundo os estudos do IBGE/Unicef (1989), somente 19,8% deles são beneficiados por esgotamento sanitário adequado, 28,4% têm água adequada em suas casas e 27,4% têm lixo coletado. Este contingente representa em torno de 58% do total de crianças e adolescentes no Brasil. O acesso ao saneamento básico, portanto, também está fortemente associado ao rendimento da população.

No caso da política habitacional, foi praticamente inexistente a aplicação de recursos de origem fiscal nos programas habitacionais e os financiamentos de casa própria beneficiaram principalmente aos segmentos de renda alta à média, muito pouco aos setores populares. Tal performance está estreitamente relacionada com a forma de financiamento do programa que, após 20 anos de existência (1965/84), produziu um total aproximado de 4,5 milhões de moradias, das quais 273 mil foram destinadas às camadas de baixa renda da população (até 3 salários mínimos) e aproximadamente um quarto a famílias com renda de até 5 salários mínimos. Financiados pelos recursos do FGTS, que além de onerosos, são extremamente sensíveis às oscilações da economia, este sistema rapidamente passou a sofrer os impactos da crise econômica, que somados à medidas variadas de proteção à inadimplência dos mutuários, algumas de cunho paternalista e demagógico, levaram-no a acumular rombo de US\$ 7 bilhões de subsídios, rombo a ser coberto por recursos do Tesouro Nacional. No início da Nova República, o BNH foi extinto, tendo sido os seus recursos destinados aos programas habitacionais da Caixa Econômica Federal. Entretanto, desde então, o sistema entrou praticamente em paralisia, a política encontra-se indefinida, o investimento em habitação e Urbanismo reduziu-se de US\$ 1235 para US\$ 856 mil dólares entre 1991 e 1995., tornando crítico o já enorme e de difícil mensuração do déficit habitacional, calculado em torno de 12 milhões de habitações.

A questão de baixa redistributividade e do reduzido caráter compensatório das políticas sociais agrava-se com o frágil mecanismo redistributivo interno do esquema de transferências sociais. Isso porque, em princípio, o primeiro objetivo, no âmbito da previdência social, deveria ser a proteção do status já adquirido pelo trabalhador contra os riscos de declínio social (presente ou futuro). Mas seja pela forma de financiamento do sistema, pelas definições de alíquotas e tetos ou mesmo pelos baixos valores dos benefícios, este objetivo dificilmente é atingido.

O sistema de previdência abrigava também apresenta fortes traços regressivos, dados tanto pelas pronunciadas desigualdades entre trabalhadores urbanos e rurais quanto pela perversa distribuição das aposentadorias. Cabe ressaltar que 28% dos benefícios eram recebidos por aposentados por tempo de serviço, os quais representam apenas 9,3% de todos os beneficiários. Além disso, grande parte dos benefícios previdenciários são absorvidos pelo funcionalismo público, que apesar de pertencerem à classe de maior rendimento, gozam de vários benefícios entre eles o direito à aposentadoria integral.

Em suma, apesar do Brasil apresentar níveis mais elevados de gastos em algumas áreas sociais, quando comparado aos de outros países de renda média próxima à sua, alguns indicadores sociais brasileiros - a taxa de mortalidade infantil, expectativa de vida ao nascer, taxas de matrícula no ensino do segundo grau, por exemplo - apresentam resultados bem mais desfavoráveis. Embora considerando a hipótese dos efeitos provocados pela grande dispersão geográfica do país sobre os custos na prestação destes serviços, nos parece obvio que a ineficiência em sua gestão, com a geração de grandes desperdícios, e a destinação de financiamento público para certos tipos de serviços que, beneficiando as classes mais favorecidas da sociedade, contribuem para o agravamento das desigualdades.

Capítulo 2 : Visão Geral das Finanças Públicas

A estabilidade econômica conseguida a partir de 1994, com o plano Real, revelou um grande problema, até então encoberto pela alta inflação e pelo sistema de correção monetária: o desequilíbrio das contas públicas. A combinação de declínio da poupança pública, estagnação do investimento privado, altas taxas de juros, baixa taxa de investimento e dívida pública crescente sugere que a estrutura macroeconômica ainda não está completamente alinhada e não é capaz de fornecer a base necessária para o crescimento sustentável acima dos níveis atuais.

Balanco dos Fluxos: Poupanças Pública e Privada

O Brasil começou a década de 1980 com uma razão de investimento (Formação Bruta de Capital em relação ao PIB) de 23,6%. Medida a preços constantes de 1980, esta razão declinou para 13,6% em 1992. Após este ano houve uma gradual recuperação, alcançando 16% em 1996

Em termos de financiamento dos investimentos, a poupança interna financiou quase todo o investimento entre 1991 e 1994, o que contrasta com a experiência do Brasil nos anos 70 e início dos anos 80.

Observando a evolução da composição das poupanças em seus componentes privado e público, fica claro que as contas públicas desempenharam um importante na papel na década de 70 e início da década de 80. Nesta época o nível da poupança pública foi de 7% a 8% do nível do PIB nos anos 70, porém durante a década de 80 esta situação foi se invertendo e no final da década de 80 a poupança pública tornou-se negativa, em torno de 10% do PIB. No período de 1991-94, houve uma significativa recuperação e as poupanças públicas tiveram uma média de 2,8% do PIB. No entanto após o Plano Real, as finanças públicas pioraram e as poupanças públicas tornaram-se novamente negativas, alcançando o patamar de -1,4% do PIB em 1996. As poupanças privadas foram mais estáveis mas não foram capazes de substituir as poupanças públicas, resultando em um declínio na poupança total e no investimento. No período seguinte ao Plano Real a poupança privada aumentou de 15,9% do PIB em 1994 para 18,6% do PIB em 1995, mas caiu em 1996 para 17,1% do PIB.

A análise da evolução das poupanças públicas e privadas, não nos possibilita determinar se as restrições ao investimento e à poupança estão limitando o seu crescimento. O que é evidente é que não houve

recuperação dos investimentos em nenhuma escala significativa após o Plano Real e tanto o investimentos público quanto o privado, continuam sendo relativamente inferiores aos níveis históricos.

Balço dos Estoques de Dívida Pública

No início dos anos 80 os déficits elevados do setor público verificados no Brasil provocaram, como era de se esperar, um aumento significativo da relação dívida pública/PIB, gerando, entre outras coisas, um maior peso dos pagamentos de juros na despesa pública total e um crescente temor de que o governo estivesse a caminho de alguma forma de moratória interna. O total da Dívida pública sobe de 23.7% do PIB em 1981 para 40.5% em 1990. Posteriormente, esta estatística cai para 24.5% em 1994 mas volta a subir subitamente para 34.4% em 1996 e segue subindo a taxas cada vez mais expressivas frente o aumento da taxa de juros como resposta as instabilidades externas, fruto das Crises Asiática (outubro de 1997) e Russa (agosto de 1998).

Mais marcada que a tendência ascendente do nível de dívida pública observado foi a sua mudança de composição interna/externa: A dívida pública interna passa de 8.8% do PIB em 1981 para 16.4 em 1996. Neste mesmo período a dívida pública externa passa de 14.8% do PIB para 4% em 1996, após ter atingido o pico de 33.2% em 1984. A análise da evolução da dívida interna desde 1980 pode ser dividida em três subperíodos:

- A década de 80 foi um período marcado por distúrbios. O Brasil perdeu parte de seu acesso ao capital externo de longo prazo, apresentou altos déficits operacionais e repetiu inúmeras tentativas fracassadas de estabilização. O crescimento da dívida interna foi geralmente seguido por gradual monetização. Os períodos durante os quais a dívida líquida federal caiu relativamente ao PIB correspondem a períodos de alta receita de senhoriagem, nos quais a base monetária crescia a uma taxa acelerada.

- No início da década de 90 o regime de senhoriagem foi reduzido o que acarretou o aumento da dívida interna. No entanto, o setor público apresentou superávits primários substanciais que tornou possível o equilíbrio do balanço operacional.

- Com o lançamento do Plano Real e a estabilização da economia, a senhoriagem perdeu a importância. No entanto, os déficits operacionais retornaram. Além disso, foram explicitados ativos escondidos (“os esqueletos”) em montante superior às receitas de privatizações destinadas ao abatimento da dívida, fazendo com que a dívida líquida aumentasse em magnitude superior à do déficit anual.

O crescimento da dívida interna foi uma das conseqüências da política adotada desde o lançamento do Plano Real. No entanto, à primeira vista, a situação aparentava estar longe do ponto crítico. No final de 1996 o nível da dívida líquida manteve-se em 34,5% do PIB, um percentual relativamente baixo para os padrões internacionais. Além disso, o nível da dívida pública esteve mais alto no passado, quando alcançou o pico de 53% em 1984, e desde então apresenta flutuações. Contudo, o nível geral da dívida tem crescido desde 1994, quando ela esteve em um nível bem menor, em torno de 25% do PIB. Entre 1994 e 1996 o nível da dívida interna apresentou um incremento de 14 % em relação ao PIB, paralelo a um declínio da dívida externa. Portanto, houve uma substituição de uma dívida externa de menor custo por uma dívida interna mais dispendiosa, dado os altos juros da economia. Cabe ressaltar, no entanto, que o limite superior das dívidas passadas sobre o PIB pode não ser um bom indicador de um nível sustentável da dívida. Como vimos, a redução da dívida por antecipação de picos geralmente era adequada por mecanismos de monetização, confisco e sub-indexação e não necessariamente para melhorias na instância fiscal.

As contas fiscais do governo consolidadas ao longo do período 1991-96 são apresentadas na tabela 2.1:

Tabela 2.1 - Resultados do Setor Público Não Financeiro, 1991-1996
(% do PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Empréstimos do Setor Público	24.5	44.2	58.1	44.3	7.1	6.1
Governos Federal e Banco Central	6.5	14.9	20.4	16.8	2.3	2.6
Governos Estaduais e Municipais	8.8	16.4	24.5	18.9	3.5	2.8
Empresas Estaduais	9.2	12.9	13.3	8.6	1.3	0.6
Balanco Primário	-2.6	-2.3	-2.6	-4.3	-0.4	0.1
Governos Federal e Banco Central	-0.8	-1.3	-1.4	-3	-0.6	-0.4
Governos Estaduais e Municipais	-1.2	-0.4	-0.6	-0.5	0.2	0.6
Empresas Estaduais	-0.7	-0.6	-0.7	-0.8	0	-0.1
Pagamento de Juros Reais Líquidos	1.2	4.5	2.4	3.8	5.2	3.8
Governos Federal e Banco Central	0.5	2.1	1.4	1.4	2.2	2.1
Governos Estaduais e Municipais	0	1.2	0.3	1.5	2.1	1.3
Empresas Estaduais	0.8	1.2	0.6	0.9	0.9	0.4
Balanco Operacional	-1.4	2.2	-0.3	-0.5	4.8	3.9
Governos Federal e Banco Central	-0.3	0.8	0	-1.6	1.6	1.7
Governos Estaduais e Municipais	-1.2	0.8	-0.2	1	2.2	1.9
Empresas Estaduais	0.1	0.6	0	0.1	0.9	0.3
Taxa de Inflação	3.08	2.69	2.4	1.8	0.5	0.25

Fonte: 1. Banco Central 2. Boletim Conjuntural, IPEA

Balanco Fiscal

As contas fiscais do governo consolidadas ao longo do período de 1991 a 1996, apresentadas na tabela 2.1, revelam uma forte mudança a partir de 1994. Em 1991, 1993 e 1994 o setor público não financeiro como um todo apresentou sucessivos superávits operacionais. Nesse período o superávit primário aumentou de 2,6% do PIB para 4,3%. No entanto, as finanças públicas estavam longe do equilíbrio, pois com o aumento da inflação o governo podia aumentar as suas receitas com a incidência do imposto inflacionário, que alcançou em média 2,5% do PIB. Após a queda da taxa de inflação propiciada pelo lançamento do Plano Real tornaram-se necessárias mudanças estruturais no sistema de impostos e gerenciamento de gastos, através das reformas tributária, administrativa e previdenciária. Estas reformas não foram, no entanto, implementadas.

Sistema Tributário

Comparação da Carga Tributária Brasileira com a de Outros Países

A comparação da tributação brasileira com a de outros países mostra que a carga tributária do Brasil é da mesma ordem de grandeza da dos Estados Unidos e de Portugal, equivalente a 28,9% do PIB. As

cargas dos demais países europeus, bem como a do Canadá, são todas superiores a 35% do PIB. Na Dinamarca, Holanda e Suécia ultrapassam 50% do PIB. Os países asiáticos têm cargas tributárias relativamente pequenas, em torno de 20%. Nos países latino americanos são poucos os que superam este patamar, oscilando entre 13.3% na Bolívia e 22.4% na Costa Rica. Neste aspecto a carga tributária brasileira é a mais alta entre os países Latino Americanos. (Esta seção resume Varsano, 1997)

Evolução da Carga Tributária

O montante relativo de carga tributária brasileira subiu de 24.5% em 1980 para 28.9% em 1996. Além desta tendência ascendente, a carga tributária brasileira apresentou fortes flutuações no período, em particular em função dos efeitos de flutuações da inflação operantes através do efeito Tanzi, que resulta da erosão das receitas tributárias pela inflação no intervalo de tempo decorrido entre o fato gerador do imposto e sua arrecadação efetiva. Este efeito sofreu uma inversão com o Plano Real, o que provocou um salto na relação total de impostos/PIB.

Estrutura da Carga Tributária

Apesar do grande número de tributos que existem no país, a arrecadação se concentra em poucos deles. Os 10 principais tributos foram responsáveis, em 1996, por cerca de 86% da arrecadação.

A base mais intensamente explorada é o fluxo de bens e serviços. O nível de tributação deste fluxo é bastante elevado, segundo o padrão internacional. Os tributos sobre ela incidentes apresentaram na década de 80 participação entre 37% e 45% da receita total. Tal participação aumentou nos anos 90, oscilando entre 46% e 52%. A maior participação é explicada, em grande parte, pelo crescimento da arrecadação de impostos cumulativos, fruto, principalmente, das medidas tomadas pela União para recuperar a perda de receita imposta pela reforma constitucional de 1988. Esse tipo de tributo é prejudicial à eficiência econômica, uma vez que distorce os preços relativos e estimula a integração vertical da produção, elevando os custos. Isto cria um sério problema de competitividade num contexto de globalização econômica.

Com relação aos tributos sobre o valor adicionado a estrutura tributária do Brasil também é problemática. O Brasil é o único país do mundo onde o tributo de maior arrecadação, o ICMS, responsável por um quarto da carga tributária global, é um imposto sobre valor adicionado regido por leis estaduais. Dado o nível de complexidade destas leis, é praticamente impossível estabelecer a comparabilidade internacional.

A participação dos tributos sobre a mão de obra na arrecadação total ficou próxima dos 30%, em média, na década de 80 e foi de 25,3% na média do período 1990/96.

A carga de tributos incidentes sobre a renda apresentou um contínuo crescimento no período entre 1980 e 1985, alcançando o pico de 5,1% do PIB. Desde então, a carga tributária sobre a renda se estabilizou, não ultrapassando este patamar, apesar de apresentar algumas oscilações. Em 1996 a tributação sobre a renda atingiu 5,2% do PIB. Este nível é considerado muito baixo para os padrões internacionais considerando tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento e com renda per capita menor que a do Brasil. Cabe ressaltar que, diferentemente da maioria dos países, a tributação da renda no Brasil concentra-se nas empresas e não nas pessoas físicas, o que seria mais desejável considerando o alto índice de desigualdade da renda per capita no Brasil. Com relação a tributação sobre a propriedade, que também poderia ser utilizado como uma política de equidade, também encontramos o mesmo problema. Esse tipo de tributação é pouco explorado pelo sistema tributário brasileiro e, apesar

de ter apresentado um leve aumento com a estabilização da economia, sua arrecadação em 1996 foi de apenas 0.9% do PIB.

A Regressividade de Impostos e Tributos

Na falta de dados comparáveis com aqueles apresentado acima sobre a regressividade da arrecadação de tributos e impostos utilizamos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada em 1996 nas 11 regiões metropolitanas brasileiras. De acordo com estes dados, o percentual de tributo efetivo pago pelas famílias, é maior entre as famílias com maior rendimento. A carga tributária direta média para quem recebe até US\$ 900 é próxima de zero, subindo para 2.4% para rendas de US\$ 2500 e atingindo 7% para rendas superiores a US\$ 40000.

Capítulo 3. Análise dos Gastos Públicos Totais

Após dez anos da constituição de 1988 e quatro anos de estabilização, havia uma expectativa de que as contas públicas neste ponto atingissem resultados mais favoráveis. No entanto, como foi visto na seção anterior, os resultados das contas públicas, brasileiras vêm se deteriorando bastante nos últimos anos, pondo em risco a sustentabilidade do Plano Real e a próprio potencial de cumprimento da meta proposta no projeto de alocação de 20% dos gastos públicos em serviços sociais básicos.

No início do Plano Real foram dados alguns passos chaves para a consecução de um ajustamento fiscal. Nesse estágio duas preocupações eram predominantes. Uma era o aumento da flexibilidade do governo federal no gerenciamento de suas finanças em face ao seu orçamento que é fortemente dependente da sua receita. Com o objetivo de criar novas reservas foi implementado o Fundo Social de Emergência (posteriormente renomeado para Fundo Fiscal de Estabilização e estendido até meados de 1997). Este fundo desvinculou 15% dos impostos do orçamento federal de transferências automáticas para o sistema de previdência social e outros níveis do governo para gastos em educação. A outra medida foi a instituição de um mecanismo no qual os salários na economia em geral não obtivessem aumentos durante o período de transição inflacionaria.

Mudanças estruturais no sistema de impostos e gerenciamento dos gastos tornaram-se necessárias na área das finanças públicas. No capítulo quatro serão discutidas propostas de reforma tributária.

A tabela 3.1 apresenta a classificação econômica dos gastos por nível de governo. Observamos que os gastos com salários do setor público não foram controlados satisfatoriamente entre 1993 e 1996. Em 1993, os gastos com pessoal e encargos na esfera federal correspondiam a 4,2% do PIB e em 1996 atingiu um montante de 5,1% do PIB, depois de ter atingido 5,2% em 1995. Nos estados e municípios, os gastos com salários do setor público neste período aumentaram de 6,8% para 7,4%. O aumento dos gastos com salário do governo federal foi concentrado, sobretudo, no ano de 1995, quando foi concedido significativos aumentos ao salários do funcionalismo público e ao salário mínimo vigente. Em 1996 e 1997 não foram concedidos aumentos nominais de salário aos servidores públicos federais e as folhas de salários declinaram marginalmente. Nos estados, porém, houve um aumento significativo do peso da folha salarial sobre o PIB no ano de 1996. Propostas de reforma administrativa a serem discutidas no capítulo 4 são de fundamental importância neste ponto.

Paralelo ao problema do aumento do peso dos salários nas contas públicas, existe o problema do benefícios previdenciários. De acordo com a tabela 3.1, os gastos em benefícios previdenciários têm aumentado gradualmente: em 1993 correspondiam a 4,0% do PIB, aumentando para 4,7% do PIB em 1994, 4,9% do PIB em 1995 e 5,5% em 1996. Hoje em dia os gastos previdenciários são considerados

como um dos principais responsáveis pela deterioração das contas públicas do governo. Como veremos a seguir, as tentativas de reforma não tem alcançado os resultados esperados.

Outro ponto a ressaltar é o aumento do contingente de obrigações do governo federal. Esse aumento é devido, particularmente, ao *mix* de políticas inerente ao próprio plano de estabilização. O plano de estabilização conduziu a uma maior exposição do Banco Central aos bancos comerciais. Quase US\$ 20 bilhões foram emprestados para os bancos privados sob o esquema PROER. A Caixa Econômica Federal, atuando como um agente do Tesouro, disponibilizou linhas de crédito no valor de R\$ 2.2 bilhões em 1995 e 1996 para financiar as dívidas dos estados e programas de demissão. Como vimos anteriormente, o Governo também perdeu uma parte dos seus recursos com o fim do imposto inflacionário desde a implantação do regime de baixa inflação.

3.1. Evolução das Despesas do Governo Federal - 1994 - 1997

A tabela 3.2 apresenta comparações entre o gasto total e o gasto social do governo federal para o período entre 1994 e 1997 (Esta seção resume Fernandes et. all (1998)). Nesse período a participação dos gastos sociais com relação ao total efetivo de dispêndios apresentou um acréscimo acentuado no ano de 1995, com ligeiro declínio em 1996 e uma queda mais acentuada em 1997. A performance de 1996 pode ser debitada à conta da frustração de recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). No entanto, em 1997 observamos um aumento relativo das despesas não-financeiras do governo federal, o que mostra que houve uma queda da participação do gasto social federal em relação a despesa não financeira.

Por outro lado, observa-se que o governo federal vem aumentando seus gastos sociais a taxas maiores que a do crescimento do PIB, apesar da nítida queda do gasto social em 1997. No entanto, observamos que o total de despesas não financeiras, que vinha apresentando uma tendência crescente, teve um aumento mais acentuado em 1997. Neste período as despesas federais não financeiras cresceram 6,2% do PIB, enquanto o gasto social aumentou apenas 0.4% do PIB. Desta forma, a participação do gasto social nas despesas não financeiras do governo se reduziu de um patamar de 60% para 47% em 1997.

Quanto à transferência de recursos do governo federal a estados e municípios, tem se observado um aumento em termos constantes. Nesse período o total de transferências intergovernamentais registrado nos sistemas de acompanhamento e no BGU cresceu 33%. O total de transferências negociadas para os gastos sociais totais aumentou cerca de 49%, o que demonstra uma disposição do governo federal em orientar e acompanhar a aplicação do dinheiro transferido. Sabe-se que a efetivação desses repasses requer a assinatura de contrato ou convênio (o que pressupõe entendimento prévio entre as partes), fato que permite a determinação de metas a serem cumpridas e o estabelecimento de mecanismos de controle (alguns exercidos pela sociedade civil, representada por conselhos comunitários) sobre a aplicação mais eficiente desses recursos.

Por outro lado, há um problema sério enfrentado pelo setor público brasileiro nos últimos anos, relacionado com o aumento do número de municípios: em 1990 existiam 4491 municípios no Brasil, este número passou para 5374 em 1996, representando um aumento em torno de 20%. Devido a esse fenômeno, há uma tendência natural à duplicação das máquinas públicas, que inclui novos cargos e algum esforço de investimento para a construção de instalações. Ao mesmo tempo, o maior número de municípios faz com que haja uma diminuição dos recursos disponíveis pelos municípios remanescentes. Este desequilíbrio acaba por gerar demandas dos prefeitos dos estados com municípios desmembrados, em geral incidentes sobre os respectivos governadores.

**Tabela 3.1: Classificação Econômica dos gastos por nível de governo
(% PIB)**

	1993	1994	1995	1996
Federal				
Pessoal e Encargos	4.2	5.1	5.2	5.1
Benefícios Previdenciários	4	4.7	4.9	5.5
Transferências	3.5	3.6	4.2	4.2
Outros Despesas Correntes	2.7	2.4	4.3	3.8
Despesas de Capital	1.4	1	0.8	0.8
Erros e Omissões	0.6	1.3	0.7	0.4
Juros Reais Líquidos	1.4	1.4	2.2	2.1
Estados e Municípios				
Pessoal e Encargos	6.8	5.9	7	7.4
Benefícios Previdenciários	5.7	5.6	4.4	4.6
Despesas de Capital	2.1	1.9	1.9	1.6
Erros e Omissões	2	0.1	-0.6	0
Juros Reais Líquidos	0.3	1.5	2.1	1.3
Empresas Estatais				
1. Federal				
Pessoal e Encargos	1.7	1.7	1.4	n.a.
2. Outras				
	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fonte: FMI e Ministério da Fazenda

Tabela 3.2 - Comparações Entre o Gasto Total e o Gasto Social do Governo Federal

Descrição	1994		1995		1996		1997	
	% do PIB	(%) da Desp. Efetiva	% do PIB	(%) da Desp. Efetiva	% do PIB	(%) da Desp. Efetiva	% do PIB	(%) da Desp. Efetiva
1. Total Balanço Geral da União	48.83		47.66		41.52		45.14	
2. Transf. Intragovernamentais	9.90		10.32		3.29		0.15	
3. Despesa Total Efetiva do Governo Federal = 1-2	38.92	100.0	37.34	100.0	38.23	100.0	44.99	100.0

4. Despesas Financeiras	19.67	50.5	17.53	47.0	18.10	47.3	19.53	43.4
Juros Dívida Interna e Externa	2.72	7.0	2.59	6.9	2.59	6.8	2.42	5.4
Amortiz. Dív. Interna e Externa	16.81	43.2	14.84	39.7	15.43	40.3	17.03	37.9
Despesas do Banco Central (b)	0.13	0.3	0.10	0.3	0.09	0.2	0.08	0.2
5. Despesa Não-Financeira = 3-4 (c)	19.25	49.5	19.81	53.0	20.13	52.7	25.46	56.6
6. Gasto Social Federal (d)	11.55	29.7	12.14	32.5	12.13	31.7	11.86	26.4
7. Despesas em Outras Áreas = 5-6	7.71	19.8	7.67	20.5	8.01	20.9	13.60	30.2
8. Gasto Social em relação à Despesa Não-Financeira		60.6		61.3		60.2		46.6

Fontes: BGU 1994 a 1996, e SIAFI/SIDOR para 1997

Notas: a) Dados preliminares, com base nas informações do SIAFI/SIDOR disponíveis em fevereiro/98.

b) Excetua os benefícios caracterizados como "não-salário" já incluídos no Gasto Social Federal.

c) Inclusive as transferências intergovernamentais.

d) Exclui as despesas financeiras encontradas em áreas de atuação social; exclui, também, despesas à conta de recursos do FGTS.

O Problema Previdenciário Agregado (1987-97)

Como vimos anteriormente, no conjunto representado pelas contas da União, dos Estados e dos Municípios, nos anos de 1987 e 1997, ocorreram déficits fiscais *primários*, respectivamente, de 2,4% do PIB e de 1,0% do PIB (Esta seção resume Velloso (1998)).

Por trás da redução ocorrida entre esses dois anos, notam-se profundas transformações. A primeira é que nesse mesmo período os déficits previdenciários consolidados (isto é, despesas desse segmento menos suas receitas específicas) aumentaram de 1% do PIB para 4,8% do PIB, mostrando-se como uma das principais causas do agravamento do déficit.

Por outro lado, como o resultado *primário* total mostrou até alguma melhora, deduz-se, por diferença, que os superávits *primários* gerados pelos tesouros (não previdenciários) aumentaram significativamente no mesmo período. De fato, estes saíram de -1,4% do PIB (ou seja, de um déficit de 1,4% do PIB) para 3,8% do PIB.

Esses dados revelam que foi realizado um ajuste brutal no resultado dos tesouros, de 5,2 pontos de porcentagem do PIB, para fazer face à deterioração dos resultados previdenciários. Ajuste esse que também não fica transparente nas estatísticas convencionais.

O Problema Previdenciário nas Três Esferas de Governo

Observa-se também que o agravamento do problema previdenciário foi mais intenso no Governo Central do que nas demais esferas. No governo federal o resultado previdenciário passou de um superávit de 0,8% do PIB em 1987 para um déficit de 2,6% do PIB em 1997 (deterioração de 3,4 pontos de porcentagem do PIB), enquanto o resultado *primário* do tesouro federal passava de um déficit de 2,6% do PIB para um superávit de 2,3% do PIB (ajuste de 4,9 pontos de porcentagem). A diferença entre o ajuste no tesouro e a deterioração do déficit previdenciário (1,5 ponto de porcentagem do PIB) corresponde à melhoria do resultado *primário* do Governo Central verificada entre 1987 e 1997.

Por sua vez, o déficit previdenciário dos Estados e Municípios, decorrente apenas dos seus regimes especiais para o funcionalismo, também se agravou, embora não tanto quanto na esfera federal. O déficit previdenciário dessas entidades aumentou de 1,8% do PIB para 2,3% do PIB, implicando uma deterioração de 0,5 ponto de porcentagem do PIB. O esforço de ajustamento, nesse caso, foi também menos intenso do que na área federal, apenas de 0,3 ponto de porcentagem, resultando no aumento do superávit dos tesouros estaduais e municipais de 1,2% do PIB para 1,5% do PIB entre 1987 e 1997.

Nesses termos, o efeito líquido sobre o resultado *primário* dos governos estaduais e municipais foi uma deterioração de 0,2 ponto de porcentagem.

Capítulo 4. Gasto Social

4.1. Gasto Social Total

A mensuração dos dispêndios em áreas sociais é um importante instrumento auxiliar na identificação do formato e da condução da política social do país, bem como na avaliação de sua eficiência, e qualquer esforço de levantamento desses dispêndios deve levar em consideração uma série de questões. A primeira delas é a dificuldade de se chegar a uma definição universalmente aceita do que seja “gasto social”, pois o conceito varia em razão das necessidades mais prementes da população de um dado país, e esse elenco de necessidades se altera ao longo do tempo. Definiu-se aqui como gasto social todo aquele voltado para a melhoria - a curto ou a longo prazo - das condições de vida da população em geral, envolvendo aqueles *diretamente efetuados* pelo governo da União bem como a *transferência negociada* de recursos a outros níveis de governo (Estados ou Municípios) ou a instituições privadas, referentes a programas de trabalho, projetos e ações desenvolvidos nas áreas de Educação e Cultura, Saúde, Alimentação e Nutrição, Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente, Previdência, Assistência Social, Emprego e Defesa do Trabalhador, Treinamento de Recursos Humanos, Organização Agrária,, Ciência e Tecnologia, Habitação e Urbanismo e Benefícios a Servidores (Esta seção resume Fernandes, Ribeiro et al (1998)).

Comparação com Países da América Latina

A comparação dos dados para 16 países da América Latina apresentado em Cominetti e Ruis (1996) com os dados apresentados neste trabalho demonstra que o Brasil é o país que possui a maior participação do gastos social total sobre o seu Produto Interno Bruto (20,9%). No entanto, desempenho brasileiro em áreas sociais cruciais, como educação e saúde, fica aquém de desempenho de vários países. Na área específica de educação, o gasto público social do Brasil se situa na 6ª colocação, precedido por Costa Rica, Panamá Equador, México e Bolívia. Similarmente, na área de saúde ocupa a 5ª colocação, precedido pelo Panamá, Costa Rica, Nicarágua e Colômbia.

Na área de saúde e seguridade Social (previdência), entre os 17 países em questão, o Brasil se situa na 2ª colocação precedido apenas pelo Panamá. É importante ressaltar que este item se refere apenas aos gastos com benefícios previdenciários pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), não se incluindo, portanto, as aposentadorias e pensões pagas pelos diversos níveis de governo a servidores públicos e/ou seus beneficiários. Por outro lado, no que diz respeito aos gastos com previdência social, é preciso enfatizar que nos demais países da América Latina, geralmente não há distinção 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%, ultrapassando o nível do Panamá (7,6%).

Estes resultados evidenciam que o Brasil não gasta pouco com a área social, pois entre o países da América Latina é o que apresenta maior gasto social relativo ao seu Produto Interno Bruto. No entanto, o seu gasto social é mal alocado e mal distribuído entre a população. A alta participação dos gastos em previdência no gasto social do governo e a baixa participação relativa de gastos em setores como a educação, põem em dúvida o objetivo da política social no Brasil, dado que nem sempre os benefícios da previdência são direcionados para a parcela mais pobre e mais necessitada da população. Esta estratégia

minimiza simultaneamente os impactos diretos exercidos sobre o nível de bem-estar social e sobre o potencial de crescimento econômico brasileiro. Toda a moderna teoria de crescimento enfatiza o papel desempenhado por investimentos em capital humano.

Gasto Social Total Consolidado por Unidade da Federação e Esfera de Governo

A consolidação dos gastos das três esferas de governo tem como principal objetivo possibilitar o conhecimento da dimensão e da estrutura dos gastos bem como a prestação de serviços dos gastos públicos em áreas sociais. Dada dificuldade de obtenção de informações sistemáticas sobre gastos das esferas sub-nacionais do governo, a análise do gasto social consolidado será restrita apenas ao ano de 1995. Devido a falta destas informações referentes às despesas de estados e municípios, as séries oficiais de gastos sociais construídas até o momento se referiram apenas à esfera federal, e sua evolução será analisada posteriormente.

A tabela 4.1 apresenta o gasto social total, por Unidades da Federação, de acordo com as três esferas do governo e áreas de atuação. Observa-se que a esfera federal corresponde a 56% dos gastos sociais consolidados, enquanto os governos estaduais e municipais correspondem a 36% e 18%, respectivamente. A alta participação do gasto federal se deve especialmente à alta participação dos benefícios previdenciários no gasto social total. O dispêndio do governo com este item de total responsabilidade do governo federal corresponde a cerca de 48% do gasto social federal.

A distribuição regional do gasto público social, quando comparada ao PIB gerado em cada estado, fornece informações interessantes quanto ao impacto destes gastos sobre as populações de cada estado brasileiro.

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. A média regional é influenciada para baixo pelo desempenho de Sergipe e Bahia, em torno de 21%, enquanto Piauí e Paraíba apresentam participação do gasto social sobre o PIB acima de 45%. Nesta região os estados de Piauí e Paraíba apresentam os melhores desempenhos das áreas de educação 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 invalidez é responsável por 54,3% do total dos gastos sociais.

A situação é diferente na Região Norte, onde se constata que os melhores desempenhos 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.

A influência dos dispêndios com aposentadorias e pensões é muito grande na região Sudeste, chegando ao patamar de 45,64% 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, Minas Gerais se destaca nas áreas de educação e saúde.

Tabela 4.1

Gasto Consolidado por Esferas do Governo e Áreas de Atuação - 1995 (% do PIB)

Regiões	Esferas do Governo			Áreas de Atuação						
	Govern o Federal	Govern os Estadu ais	Govern os Munici pais	Educaç ão e Cultur a	Saúde	Previdê ncia Social	Benefíc ios Serviç. Público	Habilit ação Urbani smo	Outros e Gastos Sociais	TOTA L
NORTE	9.9	6.8	2.5	4.7	3.3	3.4	4.9	1.1	2.1	19.5
Acre	16.0	10.9	2.4	8.4	2.2	4.6	11.3	1.1	1.5	29.2
Rondônia	7.5	5.9	1.5	3.2	3.4	2.3	2.9	0.1	3.0	14.9
Amazonas	7.1	6.7	3.4	4.2	2.8	2.8	3.3	1.7	2.3	17.1
Roraima	15.8	17.3	2.9	6.2	5.7	9.1	8.1	0.2	2.4	36.0
Pará	10.7	4.8	2.1	9.1	5.9	13.9	12.7	1.6	2.9	17.6
Amapá	14.8	17.4	2.0	4.6	4.0	9.7	9.3	1.6	1.9	34.2
Tocantins	11.7	15.6	6.7	6.4	5.4	11.6	9.6	1.3	2.8	34.1
NORDESTE	18.5	6.8	4.2	5.8	4.5	9.2	7.1	1.1	2.3	30.0
Maranhão	19.8	6.1	5.8	7.2	5.7	10.1	5.9	0.8	2.1	31.7
Piauí	29.3	11.8	6.5	9.1	8.4	14.5	11.1	1.1	3.4	47.6
Ceará	21.6	6.8	5.8	6.1	4.8	10.6	8.2	1.3	3.3	34.2
R.G. do Norte	20.2	7.4	4.2	6.2	5.7	9.1	8.1	0.2	2.4	31.8
Paraíba	32.2	8.9	5.1	9.1	5.9	13.9	12.7	1.6	2.9	46.1
Pernambuco	20.2	6.7	4.0	4.6	4.0	9.7	9.3	1.6	1.9	31.0
Alagoas	23.5	9.0	4.6	6.4	5.4	11.6	9.6	1.3	2.8	37.2
Sergipe	11.4	7.6	2.3	4.6	2.4	5.3	5.2	0.8	3.0	21.3
Bahia	12.6	5.5	3.0	4.4	3.2	7.1	4.0	0.9	1.7	21.1
SUDESTE	9.3	4.6	4.2	3.6	2.7	5.1	3.9	1.3	1.5	18.1
Minas Gerais	11.7	6.9	4.5	5.6	3.6	6.2	5.4	0.9	1.5	23.2
Espírito Santo	8.3	4.7	3.6	3.7	2.2	4.1	2.1	1.3	3.3	16.7
Rio de Janeiro	17.9	4.6	4.3	3.7	3.1	7.3	10.0	1.6	1.2	26.9
São Paulo	6.2	3.9	4.2	3.0	2.5	4.2	1.8	1.3	1.6	14.3
SUL	9.9	4.6	3.3	3.7	2.4	5.3	4.1	0.8	1.4	17.8
Paraná	8.1	4.2	3.7	3.9	2.6	4.3	3.3	0.7	1.3	16.1
Santa Catarina	10.0	4.5	3.5	4.1	1.9	5.6	4.2	1.1	1.1	18.0
R.G. do Sul	11.3	5.1	2.8	3.4	2.6	6.0	4.9	0.8	1.6	19.2
CENTRO OESTE	12.5	7.8	1.8	5.2	3.2	3.6	7.9	0.7	1.6	22.0
M. G. do Sul	7.9	3.3	3.6	3.9	1.9	3.6	2.5	1.2	1.6	14.8
Mato Grosso	7.3	6.3	4.1	6.5	2.3	2.5	3.2	1.7	1.5	17.7
Goiás	8.6	5.0	1.3	3.1	2.0	3.6	3.9	0.1	2.1	14.8
Distrito Federal	21.7	13.8	0.0	7.2	5.5	4.0	17.2	0.6	1.1	35.5
NÃO REGION.	114.4	18.6	9.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	1.1
TOTAL BRASIL	11.7	5.4	3.9	4.3	3.4	5.4	4.7	1.1	2.0	20.9

Fonte: IPEA/DIPOS

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

Ao examinar 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 a benefícios públicos (representando 48,49% do total de gastos sociais) e, ainda, a alta renda per capita dos seus habitantes, distorce os valores obtidos para a região como um todo. As distorções apontadas são bem visíveis, mas vale destacar a situação do Mato Grosso, com altas performances das áreas de educação e saúde, quando se compara aos gastos nessas áreas com o PIB do estado. O estado do Mato Grosso toma a dianteira na cobertura de riscos de invalidez e da velhice (quando excluídos os dados do Distrito Federal), e os números relativos ao Distrito federal configuram realmente um caso a parte, por diversas razões, entre os quais os pagamentos feitos a inativos e pensionistas do setor público que, embora recebam nominalmente nessa unidade da federação, não se tem informação a respeito de quantos, na realidade, residem efetivamente no Distrito Federal.

4.2. Gasto Social Básico

A inclusão de gastos realizados pelo Governo Federal em Serviços Sociais Básicos (SSB) obedeceu aos critérios propostos no Termo de Referência do Projeto. Assim, o Gasto Social Básico englobará as seguintes áreas de atuação:

Saúde Primária.

- Controle de Doenças Transmissíveis; Assistência Médica e Sanitária (Estados e municípios); Manutenção e Reparelhamento de Unidades do Ministério da Saúde e Reparelhamento Servidores dos SUS nos Estados; Vigilância Sanitária; DST/AIDS e Vigilância Epidemiológica

Educação Básica

- Educação 0 a 6 anos; Ensino Fundamental; Ensino Supletivo; Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial.

Alimentação e Nutrição

- Merenda Escolar; Combate à Carências Nutricionais e Distribuição Emergencial de Alimentos

Saneamento

- Abastecimento de Água; Saneamento Geral; Sistema de Esgotos.

4.2.2. Gasto Social Básico Consolidado nas Três Esferas de Governo

No que se refere apenas ao Gasto Social Básico, a participação das três esferas de governo é bastante diferente daquela observada para o Gasto Social Federal. Dos quase US\$ 20,5 bilhões gastos em 1995, a participação da União foi de 25%; dos Estados 40% e dos Municípios 35%. O governo federal dispense apenas 0,68% do PIB, os estados 1,07% e os municípios 0,95% com serviços sociais básicos. Este comportamento deve-se, em parte, à não inclusão da Previdência Social neste critério, dado que este item é de inteira responsabilidade do governo federal e, como vimos, possui um grande peso sobre o gasto social total. É importante ressaltar também o processo de descentralização ocorrido na área de educação que transferiu a maior responsabilidade dos gastos para os estados e municípios. De acordo com a tabela 4.2., em 1995 a União gastou menos de 10%, do gasto total, em educação com crianças de 0 a 6 anos,

ensino fundamental, ensino supletivo e educação especial, enquanto os estados e municípios gastaram, respectivamente, 51% e 39%.

Tabela 4.2 - Gasto Social Básico: Participação das três Esferas de Governo US\$ Milhões de Dez96

Área de Atuação	Federal		Estadual		Municipal		Total	
	Valor	% Part.	Valor	% Part.	Valor	% Part.	Valor	% Part.
EDUCAÇÃO	1,340,753	9.68	7,092,601	51.18	5,424,313	39.14	13,857,667	100.0
Educação Criança de 0 a 6	11,065	0.96	55,099	4.77	1,088,127	94.27	1,154,291	100.0
Ensino Fundamental	1,295,145	10.41	6,898,949	55.44	4,250,368	34.15	12,444,461	100.0
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos	11,991	11.89	64,150	63.60	24,732	24.52	100,873	100.0
Educação Especial	22,552	14.27	74,403	47.08	61,087	38.65	158,042	100.0
ALIMENTAÇÃO E	857,683	95.99	8,982	1.01	26,829	3.00	893,494	100.0
Assist. Alim. e Nutric. e Combate Carênc.	142,156	91.64	8,104	5.22	4,856	3.13	155,117	100.0
Alimentação Escolar	712,750	98.04	-	0.00	14,228	1.96	726,978	100.0
Distribuição Emergencial de Alimentos	2,777	24.36	878	7.70	7,745	67.94	11,399	100.0
SAÚDE	2,802,741	63.15	735,531	16.57	900,158	20.28	4,438,429	100.0
Assistência Médica e	1,569,801	54.33	701,958	24.29	617,630	21.38	2,889,389	100.0
a) Piso de Atenção	1,546,765	100.0	-	0.00	-	0.00	1,546,765	100.0
b) Infraestrutura Básica	23,036	100.0	-	0.00	-	0.00	23,036	100.0
Controle de Doenças	300,990	52.03	25,526	4.41	252,026	43.56	578,542	100.0
Vigilância Sanitária	4,809	11.09	8,047	18.56	30,501	70.35	43,357	100.0
DST/AIDS	68,274	100.0	-	0.00	-	0.00	68,274	100.0
Vigilância	46,176	100.0	-	0.00	-	0.00	46,176	100.0
Despesas c/ Pessoal	812,690	100.0	-	0.00	-	0.00	812,690	100.0
SANEAMENTO(4)	152,497	11.92	304,774	23.83	821,641	64.25	1,278,911	100.0
Abastecimento de Água	22,183	5.94	96,677	25.87	254,775	68.19	373,635	100.0
Saneamento Geral	119,682	16.34	197,403	26.94	415,586	56.72	732,671	100.0
Sistemas de Esgotos	10,632	6.16	10,694	6.20	151,279	87.64	172,605	100.0
Total Gasto Social	5,153,673	24.88	8,141,887	39.95	7,172,941	35.16	20,468,501	100.0
GSB Per Capita	33.18		52.42		46.18		131.78	
GSB/PIB	0.68		1.07		0.95		2.70	

Fonte: DIPOS/IPEA

Na área de Alimentação e Nutrição, 96% dos dispêndios se originam do governo federal. Essa participação do governo federal se dá basicamente nos itens de assistência alimentar, combate a carência e alimentação escolar. Neste último item, 98% dos gastos são de responsabilidade do governo federal. Quanto à distribuição emergencial de alimentos, os governos municipais exercem o papel principal, representando 68% do dispêndio total nesta rubrica.

Na área de Saúde Básica o governo federal detêm 63% dos gastos, enquanto os governos estaduais e municipais representam 17% e 20% respectivamente. Esse alto percentual do Governo Federal é explicado principalmente, pelas despesas referentes ao Piso de Atenção Básica, que correspondem a

cerca de 19% dos gastos com internações e atendimentos ambulatoriais realizados pela rede do SUS e gastos com infra-estrutura básica. Além disso, a maioria das despesas em saúde básica, como as despesas nos itens como Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS, vigilância epidemiológica e as despesas com pessoal da FUNASA, são de inteira responsabilidade do governo federal. As maiores participações das esferas subnacionais se dão principalmente no item de controle de doenças transmissíveis e vigilância sanitária. Neste último, a participação dos governos municipais em 1995 foi de 70%.

Os gastos na área de saneamento básico são exercidos especialmente pelos governos municipais que são responsáveis por 64% do dispêndio total nesta área. Os gastos dos governos federal e estaduais nesta área correspondem a 12% e 24%, respectivamente.

4.3 Gasto Social Federal Total

4.3.1 Evolução desde 1980

A tabela 4.3.; apresenta a evolução do gasto social federal e sua distribuição pelas seguintes áreas de atuação: educação, saúde, previdência social e habitação e urbanismo. Observamos que de 82 a 84 ocorre uma forte contração dos gastos sociais a nível federal, alcançando neste último ano o menor patamar de toda a série histórica. A partir de 85 os gastos sociais federais apresentaram um crescimento contínuo até 89. De 89 a 92 ocorre nova queda recuperando a trajetória ascendente logo em seguida até o final da série, em 97, quando atinge o seu ponto máximo. É importante observar também que participação da previdência social no gasto social federal total tem aumentado bastante nos últimos anos, principalmente do final da década de 80, mas precisamente após a constituição de 1988.

Cabe ressaltar, no entanto, que a análise dos gastos sociais neste período deve ser realizada com cautela. Este período foi marcado pela instabilidade econômica e pela alta inflação até meados de 1994. Esses fatores geralmente distorcem os dados sobre finanças públicas, especialmente sobre os dispêndios do governo, tornando-os pouco confiáveis.

Tabela 4.4.
Gasto Social Federal por Área de Atuação

	(US\$ MILHÕES deDes96)				
	TOTAL	Educação e Saúde Cultura	Previdência Social	Habitação e Urbanismo	
1980	51,349	3,718	7,232	19,306	3,875
1981	55,294	4,884	7,566	21,761	3,365
1982	56,722	4,489	7,650	22,374	3,402
1983	52,736	4,357	6,456	21,715	2,972
1984	48,400	4,132	6,803	19,831	1,740
1985	52,700	4,952	8,071	20,567	1,501
1986	56,730	5,856	8,283	22,112	1,614
1987	63,766	7,715	12,657	21,057	1,671
1988	71,547	9,362	12,649	22,874	2,922
1989	77,298	8,522	13,469	27,371	1,292
1990	66,307	8,693	12,479	29,336	1,235
1991	58,024	5,999	10,102	26,730	2,067
1992	57,683	4,870	8,018	27,869	1,641
1993	76,335	7,329	10,443	38,403	1,282
1994	73,267	8,367	12,398	31,772	906
1995	88,983	7,666	15,008	38,859	856

1996	92,941	6,920	13,227	44,294	1,311
1997	100,947	6,651	15,892	44,975	3,925

Fonte: IPEA/DIPOS

Para uma compreensão mais profunda da evolução da política social neste período, no entanto, é imprescindível levar em conta o gasto social consolidado realizado pelas três esferas de governo - União, Estados e Municípios. Nesse sentido, a evolução da política social brasileira a partir de 1980 pode ser dividida em quatro sub-períodos, a saber:

- 1980-84 é marcado por uma forte contração dos gastos públicos na área social e por sua considerável concentração na esfera federal. Nesta época a crise da economia brasileira, associada a um crescente desequilíbrio das contas públicas, exigiu a implementação de programas de ajustamento de caráter recessivo e de medidas de contenção dos gastos públicos. No entanto, a concentração na órbita federal conseguia manter-se praticamente intacta;
- 1985-89 período que se convencionou chamar de "Nova República"), caracteriza-se por uma considerável expansão dos gastos sociais e por um avanço significativo do processo de descentralização, possibilitada pela Constituição Federal de 1988. Neste período, entretanto, apesar dos gastos sociais terem se mantido em contínuo crescimento, agravaram-se as condições de seu financiamento. Nos dois primeiros anos da "Nova República" (1985/1986), marcados pelo crescimento econômico registrado no período (em torno de 8% a.a.), que elevou a arrecadação, e pela implementação do Plano Cruzado, os gastos sociais puderam ser geridos em condições mais favoráveis. Porém, no período seguinte (1987/1989), diante do insucesso do Plano Cruzado e da rápida deterioração das contas externas do País, a economia ingressou em um período de redução de seus níveis de crescimento econômico, com quedas expressivas da carga tributária. Mas os gastos sociais não alteraram a sua trajetória de expansão. Nesse período os gastos sociais foram mantidos em níveis crescentes, com conseqüências danosas para o aumento do déficit operacional do setor público, que atingiu 6,9% do PIB em 1989.
- No período 1990-93, ocorre uma nova contração dos gastos na área social, apesar do aumento da carga tributária e da redução e transformação do déficit público operacional em superávits de 1,3% e 1,4% do PIB em 1990 e 1991, respectivamente, tornados possíveis pela realização do seqüestro da riqueza financeira da economia. Neste período a forte redução dos gastos explicar-se-ia, predominantemente, pelas medidas adotadas pelo Governo Federal para compensar as perdas de recursos que lhe haviam sido impostas pela Constituição Federal de 1988, em favor das esferas subnacionais. Do ponto de vista das relações intergovernamentais, é também neste período, que reduzem-se, mais expressivamente, as transferências negociadas para estados e municípios, e exploram-se outras fontes de receitas - IOF, contribuições sociais - não partilhadas com essas esferas, impulsionando o processo de descentralização "forçada" dos encargos, com repercussões negativas sobre o nível efetivo de gastos sociais e com mudanças mais visíveis na sua distribuição entre as esferas governamentais.
- O período 1994-97 se inicia com o lançamento do Plano Real e a subsequente estabilidade inflacionária. Pôr esse motivo, a análise dos gastos sociais desenvolvida na próxima subseção será centrada especialmente nesse período.

4.3.2. Evolução do Gasto Social - 1994/97

Este período se inicia com o lançamento do Plano Real e a subsequente estabilidade inflacionária. Pôr esse motivo, a análise dos gastos sociais neste trabalho será centrada especialmente nesse período, esta seção se baseia em Fernandes et all. (1998). A limitação aqui é que, devido a impossibilidade de obtenção de informações sobre gastos sociais a nível municipal e estadual, a análise temporal se restringirá apenas à esfera federal.

A tabela 4.4 apresenta a comparação entre os gastos sociais básicos federais e outros gastos sociais. Observamos que o gasto social federal total aumentou de 38% neste período. Este incremento deve-se,

especialmente, aos outros gastos sociais (não básicos), que apresentaram um acréscimo de 40%, enquanto os gastos sociais básicos aumentaram apenas 6%. Este desempenho razoável dos gastos sociais básicos deve-se, principalmente, a forte redução observada nos gastos sociais em educação básica, que teve um decréscimo em torno de 46% entre 1994 e 1997. Note-se que os gastos em educação em geral foram reduzidos, porém os outros gastos em educação tiveram uma redução bem menor que a educação básica (em torno de 13%).

Os gastos sociais básicos por área de atuação têm revelado uma notável variabilidade. Além da educação, a área de Alimentação e Nutrição apresentou uma queda significativa entre 1994 e 1996: - 30% (esta queda deve-se à variação negativa observada na Merenda Escolar). As áreas de Saneamento e Saúde, contrariamente, registraram aumentos da ordem de 88% e 12%, respectivamente, neste mesmo período. Ainda como dado complementar, considera-se importante, dada a clientela atendida e aos tipos de benefícios pagos, incluir a Assistência Social neste item. O comportamento do Gasto Federal nessa área de atuação, durante 1994 e 1996, apresentou um aumento de 21% em termos reais. Por outro lado, a previdência social e os benefícios pagos a servidores públicos, que juntos representam cerca de 64% do gasto social total, apresentaram um aumento de cerca de 40% no período.

Estes resultados confirmam a distorção do Gasto Social do Brasil que, como já vimos nas seções anteriores, não beneficiam as áreas do serviço público direcionadas à população mais necessitada.

4.4. Análise do Gasto Social Básico Federal, por Áreas de Atuação

Analisaremos a evolução do gasto social básico entre 1994 e 1997 nas suas diversas áreas de atuação, conforme a tabela 4.4 e modalidades (despesas correntes e de desenvolvimento). As áreas de educação e saúde, em particular educação fundamental e saúde básica, serão analisadas em maior detalhe no final da seção.

4.4.1. Alimentação e Nutrição

A área de alimentação e nutrição é composta por três subgrupos: o primeiro compreende as ações de combate a carências alimentares e de assistência alimentar e nutricional, geralmente efetuadas pelo Ministério da Saúde; o segundo diz respeito aos dispêndio com o programa de merenda escolar - a cargo do Ministério da Educação; e, finalmente, o terceiro subgrupo inclui as despesas com programas da Companhia Nacional de Alimentos - CONAB destinados à distribuição emergencial de alimentos.

O combate a carências alimentares apresentou um comportamento condizente com a programação de recursos alocados ao Ministério da Saúde, entre 1994 e 1997. A análise dos gastos revela o corte expressivo provocado pela frustração de arrecadação da CPMF em 1996. Neste ano, os gastos em alimentação e nutrição apresentaram uma redução de 30% em termos reais, e a sua participação no gasto social básico total caiu 6%. Essa queda foi especialmente observada nos dispêndios do chamado “programa do leite” e outros destinados à melhoria das condições de nutrição das populações carentes.

Quanto ao programa de distribuição de merenda escolar, a explicação para a queda brusca havida em 1996, de cerca de 30%, se apoia em diferenças no cronograma de desembolsos deste último ano. No último bimestre dos exercícios de 1994 e 1995 existe uma concentração de dispêndios, pela inclusão de parcelas de antecipação de transferências aos Estados e Municípios relativas a despesas do primeiro bimestre do ano seguinte, o que não aconteceu em 1996. Neste ano, as estatísticas apontam para um declínio de 37% das transferências direcionadas para este fim, com relação ao ano anterior. É importante ressaltar que as transferências representam mais de 95% dos gastos neste item. Em 1997, o cronograma de desembolsos parece voltar a se normalizar, ainda não alcançando o mesmo patamar apresentado em 1994.

Tabela 4.4. - Gastos Sociais por Área de Atuação - US\$ Millhões de Dez96

	1994			1995			1996			1997		
	Valor	% do GST	% PIB	Valor	% do GST	% PIB	Valor	% do GST	% PIB	Valor	Per Capita ^a	% do GST
	(US\$)											
Gasto Social Básico (GSB)												
Educação	1,796,657	2.45	0.25	1,340,753	1.51	0.18	1,360,123	1.46	0.17	970,689	6.06	0.96
Alimentação e Nutrição	698,083	0.95	0.10	857,683	0.96	0.11	493,471	0.53	0.06	760,250	4.75	0.75
Saúde	2,158,231	2.95	0.30	2,802,741	3.15	0.37	2,416,888	2.60	0.31	2,918,690	18.23	2.89
Saneamento	232,710	0.32	0.03	152,497	0.17	0.02	437,891	0.47	0.06	509,460	3.18	0.50
(a) Total	4,885,681	6.67	0.67	5,153,673	5.79	0.68	4,708,372	5.07	0.60	5,159,089	32.22	5.11
Outros Gastos Sociais (GS)												
Educação (Outros)	6,570,072	8.97	0.90	6,325,638	7.11	0.83	5,559,568	5.98	0.71	5,680,117	35.48	5.63
Saúde (Outros)	10,239,875	13.98	1.41	12,204,966	13.72	1.61	10,809,799	11.63	1.39	12,973,688	81.03	12.85
Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente (Outros)	488,797	0.67	0.07	264,014	0.30	0.03	359,082	0.39	0.05	679,689	4.24	0.67
Previdência	31,772,435	43.37	4.37	38,859,299	43.67	5.13	44,294,265	47.66	5.68	44,974,592	280.89	44.55
Assistência Social	964,038	1.32	0.13	1,114,030	1.25	0.15	1,165,183	1.25	0.15	1,790,220	11.18	1.77
Emprego e Defesa do Trabalhador	2,142,959	2.92	0.29	3,276,196	3.68	0.43	3,723,588	4.01	0.48	3,791,476	23.68	3.76
Organização Agrária	526,038	0.72	0.07	1,218,123	1.37	0.16	1,110,471	1.19	0.14	1,399,861	8.74	1.39
Ciência e Tecnologia	631,721	0.86	0.09	536,458	0.60	0.07	554,174	0.60	0.07	544,207	3.40	0.54
Habitação e Urbanismo	905,932	1.24	0.12	855,500	0.96	0.11	1,311,286	1.41	0.17	3,925,332	24.52	3.89
Treinamento de Recursos Humanos	68,072	0.09	0.01	48,306	0.05	0.01	20,103	0.02	0.00	37,272	0.23	0.04
Benefícios a Servidores Públicos	14,071,648	19.21	1.93	19,126,382	21.49	2.52	19,325,117	20.79	2.48	19,991,123	124.85	19.80
(b) Total	68,381,587	93.33	9.40	83,828,912	94.21	11.06	88,232,635	94.93	11.32	95,787,578	598.24	94.89
(c) Gasto Social Total (a+b)	73,267,268	100.00	10.07	88,982,585	100.00	11.74	92,941,007	100.00	11.92	100,946,667	630.46	100.00

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações dos sistemas SIAFI/SIDOR.

4.4.2. Saneamento Básico

Segundo a PNAD/95, 79.5% dos domicílios rurais e 27 % dos urbanos brasileiros não estavam ligados a rede de esgoto ou não possuíam fossa séptica no estado. Os números para a região nordeste são piores (82%, rural, 49%, urbano) . Os projetos de abastecimento de água e de saneamento geral e sistemas de esgotamento sanitário são financiados com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Os demais têm como principal fonte de financiamento os recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, geridos pela Caixa Econômica Federal. É sabido que desde 1990, no início do período Collor, e até o final de 1995, não foram feitos novos contratos à conta dos recursos daquele Fundo, e os desembolsos, nesse período, correspondem à manutenção de obras contempladas nos contratos já existentes.

No que tange às ações de saneamento, o comportamento da série, a preços constantes, espelha tanto a mudança no comando das ações referente aos órgãos mencionados, como o encurtamento dos recursos do FGTS para esse fim. A partir de 1996 se faz notar a influência das novas contratações de empréstimos e financiamentos com recursos do Fundo, e do crescimento acentuado das despesas cobertas com recursos do Tesouro.

Entre 1994 e 1997, as despesas em saneamento básico apresentaram um aumento de mais de 100%. Este crescimento foi mais acentuado em 1996, quando as despesas totais, nesta área, mais do que dobraram com relação ao ano anterior, influenciadas, principalmente, pelo volume de transferências direcionadas para os itens de abastecimento de água e saneamento geral. Neste, as transferências representaram cerca de 94% das despesas totais.

Em 1994, 27% dos dispêndios nesta área eram classificadas como despesas em investimento. Em 1995 este percentual alcançou 41%. Nos anos seguintes, no entanto, as despesas com investimento em saneamento básico sofreram uma queda brusca, reduzindo-se para 4,86% em 1996 e 9% em 1997. No entanto, essa redução é explicada, principalmente, pelo aumento significativo das transferências. Por outro lado, durante todo este período as despesas correntes não ultrapassaram 2% das despesas totais. É importante ressaltar também que os gastos nesta área se concentram especialmente na área de saneamento geral, representando quase 50% dos dispêndios nesta área.

Tabela 4.6. - Evolução do Gasto Social Básico Federal US\$ Milhões de Dez96

Área de Atuação	1994					1995				
	Desp. Corrente		Desp. Desenv.	Transfe-rência	Total Geral	Desp. Corrente		Desp. Desenv.	Transfe-rência	Total Geral
	Pessoal	Outras Despesas				Pessoal	Outras Despesas			
EDUCAÇÃO	34,158	387,923	642,953	731,624	1,796,657	36,368	283,198	305,353	715,834	1,340,753
Educação Criança de 0 a 6 Anos			2,279	68,864	71,143				10,976	10,976
Ensino Fundamental	26,598	385,576	639,316	619,852	1,671,342	28,206	280,467	305,029	681,312	1,295,013
a) Manutenção do Ensino	26,598	343,160	66,242	369,986	805,986	28,150	238,572	3,741	452,838	723,301
b) Expansão e Melhoria		39,974	573,074	249,670	862,719	56	39,015	301,274	228,473	568,818
c) Ensino à Distância		2,442		196	2,638		2,880	14		2,894
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos				6,960	6,960		392		11,554	11,945
Educação Especial	7,559	2,346	1,358	35,948	47,211	8,162	2,339	324	11,993	22,818
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	71	17,890	167	679,956	698,083	740	4,672	50	852,221	857,683
Assist Alim e Nutric e Comb Carênc		1,662		49,295	50,956		1,083	50	141,047	142,180
Alimentação Escolar		16,128	167	630,661	646,955		1,476		711,174	712,649
Distribuição Emerg. de Alimentos	71	100			171	740	2,113			2,854
SAÚDE	735,742	1,331,122	14,265	77,102	2,158,231	814,783	1,697,407	45,828	244,573	2,802,741
Assistência Médica e Sanitária		1,179,215	1,157	51,028	1,231,400		1,421,042	1,167	150,617	1,572,826
a) Piso de Atenção Básica ¹		1,179,215		15,454	1,194,670		1,421,042		129,705	1,550,747
b) Infraestrutura Básica ²			1,157	35,573	36,731			1,167	20,911	22,079
Controle de Doenças Transmissíveis	76,207	150,126	12,447	26,033	264,812		193,304	32,816	69,577	295,697
Vigilância Sanitária DST/AIDS	236	1,781	661	41	2,719		4,164	66	309	4,691
Vigilância Epidemiológica							52,749		15,701	68,450
Despesas c/ Pessoal FUNASA	659,299				659,299	814,783	26,148	11,779	8,368	46,295
										814,783
SANEAMENTO	1,238	2,509	62,175	166,788	232,710		1,972	62,293	88,231	152,497
Abastecimento de Água	35	279	19,738	20,179	40,232			21,896	380	22,277
Saneamento Geral ³	1,203	2,230	30,997	126,496	160,926		1,972	30,346	87,177	119,495
Sistemas de Esgotos			11,441	20,112	31,553			10,051	674	10,725
TOTAL	771,209	1,739,443	719,560	1,655,469	4,885,681	851,891	1,987,249	413,523	1,900,859	5,153,673

Tabela 4.6. - Evolução do Gasto Social Básico Federal (cont.) US\$ Milhões de Dez96

Área de Atuação	1996					1997				
	Desp. Corrente Pessoal	Outras Despesas	Desp. Desenv	Transfe- rência	Total Geral	Desp. Corrente Pessoal	Outras Despesas	Desp. Desenv	Transfe- rência	Total Geral
EDUCAÇÃO	8,016	286,588	159,451	906,068	1,360,123	7,909	292,484	9,864	660,432	970,689
Educação Criança de 0 a 6 Anos				12,948	12,948				20,689	20,689
Ensino Fundamental		282,102	159,272	846,017	1,287,392		289,526	9,798	587,302	886,627
a) Manutenção do Ensino		227,907	45,170	676,863	949,940					
b) Expansão e Melhoria		41,487	114,102	168,972	324,560					
c) Ensino à Distância		12,708		182	12,891					
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos		580	6	24,790	25,375				30,852	30,852
Educação Especial	8,016	3,905	172	22,314	34,408	7,909	2,958	66	21,589	32,522
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO		9,598		483,872	493,471		46,642	146	713,462	760,250
Assist. Alim e Nutric e Comb Carênc		2,111		32,285	34,395		3,572		91,223	94,795
Alimentação Escolar		1,581		451,588	453,168		634		622,239	622,873
Distribuição Emerg. de Alimentos		5,907			5,907		42,436	146		42,581
SAÚDE	678,671	1,390,652	5,617	341,948	2,416,888	649,220	1,634,755	10,435	624,281	2,918,690
Assistência Médica e Sanitária		1,248,602	567	264,657	1,513,826		1,382,598	1,631	362,630	1,746,858
a) Piso de Atenção Básica ¹		1,248,602		263,092	1,511,694		1,382,598		341,784	1,724,382
b) Infraestrutura Básica ²			567	1,565	2,132			1,631	20,846	22,476
Controle de Doenças Transmissíveis		92,306	4,910	45,810	143,027		199,697	8,137	231,645	439,478
Vigilância Sanitária		4,877	56	623	5,555		6,222	563	12,465	19,250
DST/AIDS		44,013	82	30,594	74,690		44,975		16,924	61,899
Vigilância Epidemiológica		854	2	263	1,119		1,263	105	617	1,984
Despesas c/ Pessoal FUNASA	678,671				678,671	649,220				649,220
SANEAMENTO		4,431	21,278	412,181	437,891		3,821	44,716	460,923	509,460
Abastecimento de Água			8,711	25,415	34,126			13,667	50,144	63,811
Saneamento Geral ³		4,431	7,472	377,966	389,869		3,821	25,066	361,794	390,681
Sistemas de Esgotos			5,095	8,800	13,895			5,983	48,985	54,968
TOTAL	686,687	1,691,269	186,347	2,144,070	4,708,372	657,129	1,977,702	65,161	2,459,098	5,159,089

1 As despesas referentes ao PAB correspondem a cerca de 19% dos gastos com internações e atendimentos ambulatoriais realizados na rede do SUS.

2 Os gastos com infraestrutura básica em saúde foram estimados a partir dos dispêndios com construções, recuperação e reparação dos serviços de saúde do SUS nos estados e municípios.

3 Não constam as despesas com o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) realizado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento com recursos do Tesouro Nacional.

A Evolução dos Gastos Sociais Básicos em Saúde

Os gastos sociais básicos com saúde representam cerca de 50%, em média, do gasto social básico total e, como vimos anteriormente, se divide em seis itens: assistência médica e sanitária, controle de doenças transmissíveis, vigilância Sanitária, DST/AIDS, vigilância Epidemiológica e despesas com pessoal da FUNASA. No entanto, mais da metade do dispêndio desta área é direcionada para o Piso de Atenção Básica (PAB), um sub-item da Assistência Médica e Sanitária.

Entre 1994 e 1997, os gastos sociais em saúde básica apresentaram um aumento total de 35%. Esse aumento foi impulsionado, principalmente, pelo aumento das transferências direcionadas ao PAB. As transferências totais para a área de saúde básica aumentaram cerca de oito vezes neste período. A participação das transferências nas despesas totais nesta área também vem aumentando ao longo deste período. Em 1994, cerca de 95% das despesas em saúde básica eram classificadas como despesas correntes e apenas 4% eram de transferências. Em 1997, esse mix despesas correntes e transferência correspondia, respectivamente, a 78% e 21%. Cabe ressaltar também que, a despeito destes números, as despesas em investimento em saúde básica não ultrapassaram 2% do dispêndio total nesta área durante este período.

Outro ponto a ser destacado sobre gastos básicos em saúde é a relativa importância do controle de doenças transmissíveis que representa cerca de 10% dos gastos básicos nesta área e apresentou um crescimento de 66% neste período. As despesas com pessoal da FUNASA também detém um parcela significativa dos gastos básicos nesta área, em torno de 20%. Esta item, porém, se manteve relativamente estável ao longo deste período, apresentando em 1997 um decréscimo de 2% com relação a 1994.

4.4.3. Saúde

Evolução dos Gastos Totais em Saúde

A análise da evolução do gasto com saúde desde a década de 70, pode ser feita em quatro momentos distintos: o primeiro corresponde ao final do modelo centralizado, que vem desde 1974 e se estende até 1982; o segundo, que pode ser denominado modelo de transição, inicia-se em 1983 e vai até 1986 e caracteriza-se pela presença de programas como o de Ações Integradas de Saúde (AIs), seguido do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDs); no terceiro, com a consolidação do SUDs, em 1987, e com a promulgação da Constituição de 1988, tem-se o modelo descentralizado, baseado no repasse crescentemente automático de recursos para os estados e municípios, com ênfase na intermediação das esferas estaduais enquanto instâncias de promoção das condições de regulação e equidade; e, por fim, tem-se o quarto momento, de descentralização tutelada, correspondente ao governo Collor, em que os recursos voltam a ser repassados de forma negociada, com o retorno da administração convencional.

Pelo modelo de ressarcimento de serviços à rede hospitalar e ambulatorial contratada/conveniada do Sistema Único de Saúde - SUS, todo comprovante de atendimento ambulatorial ou Autorização de Internação Hospitalar (AIH) é pago diretamente pelo governo federal, ao estabelecimento ou profissional prestador do serviço, embora o contrato ou convênio dessas entidades ou pessoas físicas seja feito com o Estado ou com o Município. A partir de 1994 já se começa a identificar a transferência desses encargos de pagamento para outros níveis de governo, mediante o instituto da “gestão semi-plena”.

O item “AIH’s e Atendimento Ambulatorial a Estados e Municípios” responde pela maior parte dos gastos de toda a área de saúde (50,7% em 1994, 54,4% em 1995, 60,2% em 1996, diminuindo para 57,0% em 1997). Pela sua importância e visibilidade perante a opinião pública, mesmo quando há frustrações de recursos - o que aconteceu no exercício fiscal de 1996, em relação à previsão da CPMF - percebe-se que a intenção do governo é de manter os mesmos níveis de dispêndios, ainda que para isso seja necessário produzir cortes em outros programas da área.

A redução dos gastos com pessoal teve importância relativa nas variações observadas. Apesar disso, observou-se um grande salto quantitativo dos gastos com saúde em 1995 e em 1997 (quando comparados com os anos imediatamente anteriores).

Os Gastos Totais com Saúde nas Três Esferas de Governo

O dispêndio federal em saúde sempre teve grande importância no conjunto do gasto com saúde. O nível federal, em 1990, era responsável por cerca de 75% do total do gasto público com saúde realizado no país. No entanto, essa participação vem declinando com o tempo, a medida que despontam em importância os gastos das esferas locais.

A participação da União no financiamento da saúde, apesar das oscilações registradas, continuou sendo majoritária, situando-se, em quase todos os anos, na faixa dos 70% a 87%. No entanto, o comportamento do gasto com saúde como proporção da arrecadação ou do dispêndio total de cada esfera de governo é uma informação importante para se conhecer como a saúde tem sido encarada no bojo das prioridades alocativas da máquina pública.

A análise dos gastos com saúde como proporção das receitas estaduais revela uma drástica realidade. Diferente do ocorrido no nível federal, os gastos estaduais em saúde caem gradativamente ao longo da década enquanto proporção das receitas dos estados, o que comprova a baixa prioridade atribuída por essa esfera de governo ao setor. Mesmo com todos os programas de descentralização, a participação dos gastos com saúde nas receitas próprias dos estados tem sido declinante ao longo dos últimos dez anos. No entanto, se os governos estaduais viessem a gastar 10% de suas receitas totais próprias, cumprindo a recomendação, haveria um aumento dos recursos disponíveis para o setor da ordem de US\$1,9 bilhão anuais, ou seja, 14,7% a mais sobre o gasto total com saúde realizado em 1990.

Por outro lado, os gastos municipais apresentaram-se relativamente estáveis como proporção da despesa dos municípios até 1987, quando só são observadas pequenas variações determinadas pelo ciclo econômico. Mas, a partir de 1988, devido às mudanças constitucionais, observa-se um ligeiro declínio absoluto e relativo dos gastos com relação às receitas nessas esferas.

As evidências mostram que a esfera de governo que gastou mais com saúde nos anos 80, tanto em termos absolutos, quanto relativos a suas receitas/despesas totais, foi a federal. Tal fato se deve não apenas ao comprometimento relativo do gasto com saúde destinado pela União, mas também a magnitude das receitas federais, as quais são superiores em quase 30% à soma das receitas das demais esferas.

4.4.4. Gastos Com Educação

Os gastos públicos com Educação no Brasil, em 1995, foram estimados em cerca de US\$ 34 bilhões, o que correspondia à época a 4,5% do Produto Interno Bruto - PIB. Desse total, apenas US\$ 7,7 bilhões (23%) foram gastos pela esfera federal de governo, incluídas neste montante as transferências negociadas (não-constitucionais) para estados e municípios. Isto decorre do fato de que a Constituição brasileira atribui a estes últimos a responsabilidade pela oferta da Educação Básica, cabendo ao Governo Federal apenas a função supletiva. Assim, a maior parte dos recursos aplicados pelo Governo Federal, na área da Educação, destina-se ao custeio das instituições federais de ensino superior.

Embora o Governo Federal venha buscando equalizar as oportunidades de acesso, e de permanência, à educação escolar, prevalece ainda a associação entre o desenvolvimento econômico e a disponibilidade de receitas para o investimento educacional. Desta forma a região Sudeste, na qual vivem 43% da população brasileira, mas que detém 58% do PIB brasileiro, reteve 47% dos gastos públicos com educação, enquanto na região Nordeste, onde se encontram 29% da população brasileira, os gastos com educação pública corresponderam a apenas 18% do montante nacional, possuindo, portanto, o menor gasto per capita com educação. Cabe ressaltar que é justamente a Região Nordeste que apresenta as piores taxas de transição do ensino (aprovação, reprovação e evasão).

Cabe ressaltar, no entanto, que a União vem buscando reduzir, essa disparidade entre a região Nordeste e o restante do país. Em 1993 foi implantado Projeto Nordeste, onde estavam previstos investimentos da ordem de US\$ 737 milhões, financiados em sua maior parte pelo Banco Mundial. Até 1997, foram gastos US\$ 640 milhões, aplicados na capacitação de professores (200 mil); recuperação/reforma de salas de aula (17 mil); e em outras áreas de apoio pedagógico como a distribuição do Livro Didático.

Por outro lado, os dados relativos ao exercício de 1995 demonstram que na região Nordeste a participação dos gastos federais no total consolidado foi da ordem de 22%, enquanto que na região Sudeste esse índice foi de apenas 11,7%. Isso indica, por um lado, a pequena capacidade de gasto das esferas estadual e municipal daquela região e, ao mesmo tempo, que a União tem desempenhado a função redistributiva, ainda que, provavelmente, num nível aquém do requerido para que a Região pudesse atingir os padrões do centro-sul. No entanto, como não se dispõe de uma série sobre os gastos consolidados, os dados de 1995 são insuficientes para se chegar a qualquer conclusão acerca de tendências de melhoria ou não na distorção desta região com relação às demais, em termos do gasto per capita com educação.

A evolução do Gasto Social Federal em Educação

O fato de dispormos de uma série histórica dos gastos sociais em educação apenas para a esfera federal limita sobremaneira a visão de sua evolução ao longo do tempo, principalmente quando levamos em consideração que os gastos sociais em educação básica são de responsabilidade principalmente das esferas municipais e estaduais. No entanto, na falta de um indicador melhor, a utilização desta série pode ser útil para nos fornecer uma tendência da evolução do gasto social entre o período de 1994 e 1997.

Como vimos anteriormente, entre 1994 e 1997 esta área de atuação social apresentou uma forte redução nos gastos, tanto em educação básica quanto nos demais itens. Esta redução pode ser em grande parte explicada pela influência do decréscimo das despesas com pessoal ativo, principalmente nas universidades, e das despesas com investimentos, sobretudo no Ensino Fundamental.

A participação relativa do pessoal das Universidades e de outras instituições federais de ensino de terceiro grau no total dos gastos em educação foi de 44,6% em 1994, decrescendo para 41,3% em 1995, 38,9% em 1996 e alcançando 43,3% em 1997. No subgrupo Ensino Médio, além do mesmo efeito da diminuição real dos gastos com pessoal, a queda mais acentuada se dá nos valores dos investimentos, com o término gradual da construção e instalação das escolas agrotécnicas da rede federal.

Porém, o decréscimo mais acentuado se observa nas despesas de investimento do ensino fundamental. Em 1994 a participação dos gastos em investimento representava 36% do gasto total nesta rubrica, decrescendo para 24% em 1995, 12% em 1996 e atingindo apenas 1% em 1997.

Evolução dos Gastos Básicos em Educação

Os gastos básico em educação apresentaram as quedas mais acentuadas entre todo o conjunto de gastos em educação, apresentando uma queda de cerca de 45%. Conforme vimos anteriormente, o gasto básico em educação estão divididos em gastos em serviços educacionais básicos: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos (Alfabetização e Ensino Supletivo). Em 1994 os gastos nestas áreas específicas em educação representavam 2,45% do Gasto Social Federal Total e 37% do Gasto Social Básico Federal Total. Em 1997 a sua participação relativa decresceu, respectivamente, para 0,96% e 12%.

O subgrupo de Ensino Fundamental se divide em três dimensões: Manutenção do Ensino, Expansão e Melhoria, e Ensino a Distância, representando cerca de 99% dos gastos em educação básica. Neste

subgrupo observamos que as quedas mais significativas neste período podem ser explicadas pela análise de algumas variáveis:

Em primeiro lugar, os pagamentos de pessoal em 1996 e 1997 não foram encontrados nas bases de dados consultadas para aqueles anos, dentro dos projetos e atividades típicos do ensino fundamental. Tudo indica que houve uma mudança de orientação na alocação de alguns gastos, que passaram a ser registrados na atividade de administração e não mais na atividade específica;

Outro fator foi a redução dos gastos diretos com investimentos no período. Em 1994, os gastos em investimento representavam 38% dos Gastos totais neste item, esse percentual decresceu para 24% em 1995, 12% em 1996, alcançando apenas 1% em 1997: Um dos motivos para esta brutal queda de investimento no ensino básico foi a extinção da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais - SEPESPE/MEC em 1995 e a falta de novas autorizações de serviços para início de obras no âmbito do PRONAICA/PROJETO MINHA GENTE (cuja finalidade era a construção e implantação de Centros de Atendimento Integrado à Criança - CAIC's).

Um outro aspecto relevante da evolução dos gastos no período é a redução da execução direta pelo Governo Federal, em favor das transferências negociadas junto a estados, municípios e entidades privadas. Enquanto em 1994 a execução direta equivalia a 59% do gastos totais, em 1996 essa participação caía para cerca de 33%. Estes dados corroboram o compromisso assumido pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de reordenar o papel do Ministério da Educação e do Desporto, deixando a cargo das esferas subnacionais a execução direta das ações.

Por outro lado, no que se refere aos indicadores educacionais, na área do Ensino Fundamental, tais como matrícula inicial, taxas de aprovação, reprovação e evasão escolar, observou-se uma considerável melhora ao longo do período de 1994 a 1997. A matrícula inicial cresceu cerca de 6,6% no setor público entre o primeiro e o último ano do período. Crescimento ainda maior se verifica em 1997, com a taxa de 10,7% sobre 1994. Contraditoriamente, esta taxa de crescimento vem sendo acompanhada de um aumento relativo da participação do ensino público no Ensino Fundamental, em detrimento do setor privado. Assim, em 1994, o setor público respondia por 88,4% da matrícula inicial neste nível do ensino. Em 1997 a sua participação elevou-se para 89,3%. Cabe ressaltar que essa participação crescente do setor público é uma tendência histórica, observada desde 1987, quando correspondia a 86,8%.

Esse crescimento no atendimento pela rede pública também foi acompanhado de um aumento da sua produtividade média. A taxa de aprovação, que foi de 66,7% em relação à matrícula inicial em 1994, elevou-se para aproximadamente 70,4% em 1996. Em sentido contrário, decresceram a taxa de reprovação que, no mesmo período, variou de 17,6% para 14,9%, e, em menor grau, a taxa de evasão (afastados por abandono), que passou de 12,7% para 11,3%. Por fim, a conjugação desses indicadores teve como corolário a ampliação do contingente de concluintes. Os estudantes que concluíram o Ensino Fundamental em 1994 representavam 4,7% do total da matrícula naquele ano. Em 1996, essa relação elevou-se para 5,3%.

De acordo com estes resultados, o sistema público de ensino no Brasil tem apresentado consideráveis ganhos. No entanto, no conjunto, seus indicadores ainda estão muito aquém daqueles apresentados pelo setor privado. A taxa de aprovação da rede pública, por exemplo, que em 1996 era de 70,4%, é bem inferior àquela apresentada pela rede privada (90,2%). A maior produtividade do setor privado é, em grande parte, devida às condições sócio-econômicas de sua clientela, que exercem influência decisiva sobre o rendimento escolar. A influência dessa variável pode ser inferida, sobretudo, em relação às taxas de evasão e de conclusão do Ensino Fundamental. No primeiro caso, a diferença entre as taxas

apresentadas por ambas as redes é brutal. Enquanto na rede pública a taxa de evasão foi, em 1996, da ordem de 11,3%, no setor privado girou em torno de apenas 2,2%. Por fim, os índices de conclusão desse ciclo do ensino também apresentaram, em 1996, discrepâncias acentuadas entre as duas redes: 5,3% na pública contra 9,7% na privada, do total da matrícula inicial naquele ano.

4.5.5. Análise da Regressividade dos Gastos em Saúde e Educação

Regressividade dos Gastos em Saúde Básica

A análise da incidência dos serviços sociais básicos em termos monetários é muito difícil de ser empreendida por envolver a precificação de serviços públicos aonde por definição não existe um preço observável mas apenas potencialmente um preço sombra. A melhor solução que encontramos, dadas as limitações de bases de dados brasileiras, foi inferir a partir de pesquisas domiciliares o tipo de atendimento sanitário público e privado para diferentes grupos sociais. Implicitamente, consideramos idênticas as qualidades dos serviços prestados pelos segmentos públicos e privados, o que constitui provavelmente a maior limitação da análise aqui empreendida. Os grupos sociais são aqui definidos a partir de quintis de consumo domiciliar per capita segundo a Pesquisa de Padrões de Vida (PPV). A PPV foi a campo em 1996 nas regiões nordeste e sudeste brasileiras, incluindo área rural. O fato da PPV cobrir áreas pobres como o Nordeste Rural lhe confere especial utilidade no contexto do presente estudo.

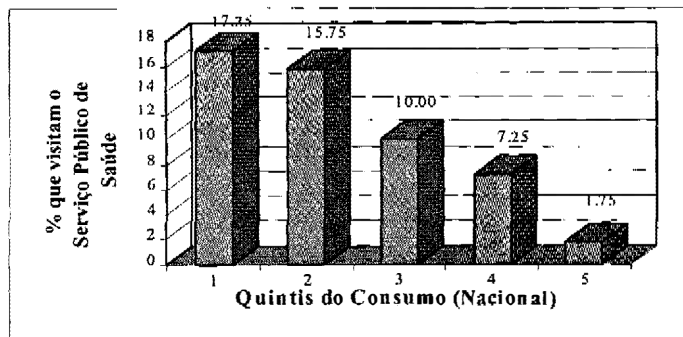
A Regressividade do Acesso à Saúde no Nordeste Rural

O gráfico 4.1 abaixo apresenta a taxa de acesso à saúde pública entre aqueles que necessitaram de algum tipo de cuidado médico na área rural do Nordeste, quando usamos quintis de consumo domiciliar per capita a nível nacional. Na perspectiva do país como um todo, de acordo com o gráfico 4.a., existe uma pronunciada regressividade na taxa de uso da saúde pública no nordeste rural. A taxa de uso da saúde pública básica corresponde a cerca de 18% no primeiro e no segundo quintil. Esta taxa tende a cair, embora a medida que caminhamos em direção ao topo da distribuição, ficando num nível próximo de 2% no último quintil.

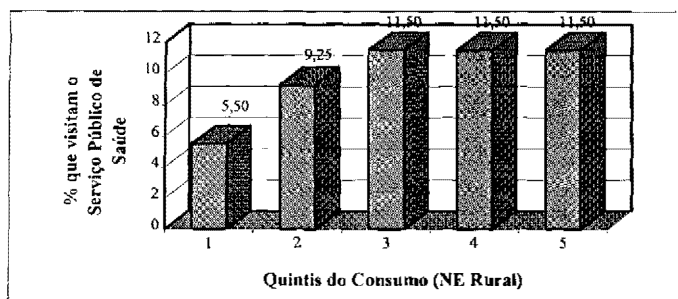
Gráfico 4:

Distribuição dos Benefícios da Saúde e Educação Públicas Nordestinas por Décimo de Consumo

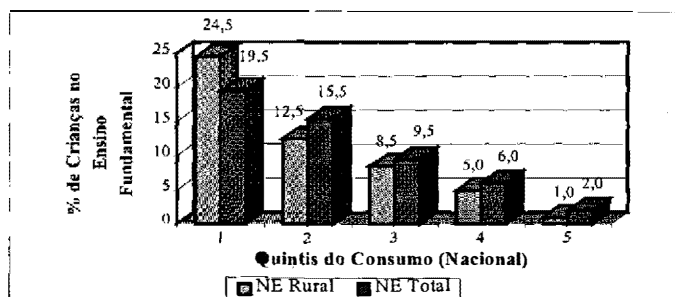
a) Saúde - Perspectiva Nacional



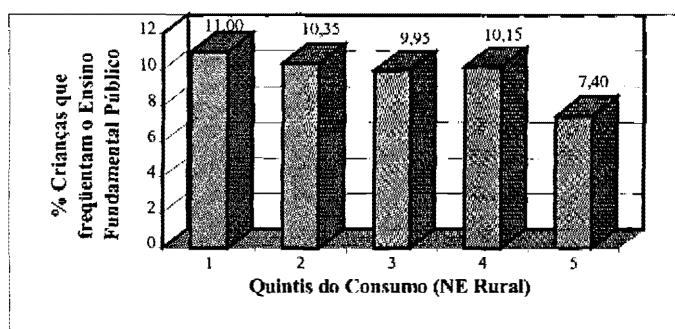
b) Saúde - Perspectiva Regional



c) Educação - Perspectiva Nacional



d) Educação - Perspectiva Regional



Fonte: PPV 96/IBGE, tabulações geradas por Jeffrey Hammer (1998).

O gráfico 4.b. apresenta a taxa de acesso à saúde básica no nordeste rural quando usamos os décimos de consumo do próprio nordeste rural. Observamos que o grau de regressividade da distribuição de acesso a saúde pública muda radicalmente frente aos resultados anteriormente citados, quando usamos os quintis de consumo da nordeste rural ao invés dos quintis calculados a partir da amostra nacional. A taxa de acesso a saúde pública básica corresponde a 5% no primeiro quintil de consumo per capita. Esta estatística é inferior a todos os quintis mais altos da distribuição, que são sempre maiores que 8%, atingindo as marcas de 12% nos quintis mais altos da distribuição. A análise comparativa dos gráficos evidencia que o acesso à saúde pública se mostra regressivo no nordeste rural numa perspectiva nacional, mas progressivo numa perspectiva local. Estas análises podem ser pensadas como de regressividade

interregional e intraregional. Em suma, entre os nordestinos rurais o acesso à saúde pública é diretamente correlacionado com o poder aquisitivo per capita do indivíduo.

A Regressividade do Acesso à Educação Fundamental no Nordeste Rural

Como no caso da saúde, a análise da incidência dos serviços educacionais básicos inferimos a partir de pesquisas domiciliares a taxa de acesso ao ensino fundamental público para o Nordeste Rural. Os gráficos 4.c. e 4.d. apresentam a taxa de acesso à escola entre as crianças na área Nordeste todo e na área rural da região quando usamos quintis de consumo domiciliar per capita a nível nacional. Na perspectiva do país como um todo existe uma pronunciada regressividade na taxa de uso à educação pública básica nos dois universos analisados. No Nordeste como um todo a taxa de uso de educação pública básica no primeiro quintil é de 19%. Esta taxa cai monotonicamente a medida que caminhamos em direção ao topo da distribuição, ficando num nível igual a 2% no quintil mais alto. A regressividade de uso da escola pública em meio as crianças do nordeste rural é ainda mais pronunciada, variando de 25% no primeiro quintil para níveis muito próximos de zero no último décimo.

O gráfico 4.d. apresenta a taxa de acesso à educação primária no nordeste rural quando usamos os quintil de consumo do próprio nordeste rural. O grau de regressividade da distribuição de acesso a escola pública é bastante atenuado frente aos resultados anteriormente citados quando usamos os quintis do consumo das regiões que estão sendo estudadas ao invés dos décimos calculados a partir da amostra nacional. A taxa de acesso a escola pública primária oscila entre 11% e 7,5% entre o primeiro e o quinto quintil, apresentando uma mudança mais pronunciada no último quintil.

Em suma, no caso do nordeste rural podemos afirmar que os gastos em educação fundamental são regressivos mas o grau de regressividade depende do universo utilizado como comparação. Quando a referência utilizada é o pobre nordeste rural, a regressividade é basicamente explicada pela queda da parcela apropriada pelos 20% mais ricos frente ao resto da distribuição.

Capítulo 5 – A Meta 20/20: Realocações Inter e Intra Setoriais

As principais medidas para viabilizar a consecução da meta de alocação de 20% dos gastos públicos em serviços sociais básicos podem ser classificadas em realocações intersetoriais e as intrasetoriais que são discutidas nas seções 5.1. e 5.2, respectivamente. As principais realocações intersetoriais propostas se confundem com o debate em torno da agenda de reformas posta em pauta pelo governo federal. Em particular, discutimos o desenho e o papel desempenhado pelas reformas previdenciária, administrativa e tributária na liberação de recursos em direção aos gastos sociais básicos. No âmbito das mudanças intrasetoriais propostas conferimos uma especial atenção às mudanças desejadas nos diversos programas hoje existentes nas áreas de saúde e de educação. O estudo dos efeitos do processo de descentralização destas áreas promovida pela Constituição Brasileira de 1988 ocupa um lugar central nesta análise.

A seção 5.3. discute, em primeiro lugar, a sensibilidade dos indicadores de resultado sociais frente a mudanças no volume de gastos através de regressões transversais entre estados brasileiros. Em segundo lugar, a seção discute a partir de dados de cobertura dos serviços sociais básicos e de dados de gastos apresentados no último capítulo, o volume de gastos adicionais necessários para a obtenção de acesso universal a estes serviços. Finalmente, a última parte da seção discute a relevância da assistência oficial de desenvolvimento na política social brasileira.

5.1 - Mudanças Inter-Setoriais

De uma forma geral é unânime a percepção de que o problema das contas fiscais pode reverter o processo de estabilização, pondo em dúvida, simultaneamente, não só a sustentabilidade de longo prazo

do Plano Real como também as possibilidades de aumentarem os gastos a título de serviços sociais básicos. Desta forma, a implementação de um ajustamento fiscal é de extrema importância para a política de estabilização no Brasil.

Mudanças Desejáveis na Instância Fiscal em Geral

Os principais pontos enfatizados no ajustamento fiscal (esta sub-seção resume Gill (1998)) são os seguintes:

i) Falha da Reforma da Fiscal:

Os retrocesso da reforma administrativa, reforma da previdência social e reforma tributária apresentaria sinais negativos. Atualmente a constituição brasileira proíbe a demissão de qualquer servidor público com mais de dois anos de serviço. Além disso, os servidores públicos tem direito a uma aposentadoria no valor integral do seu último salário na atividade. Existem também categorias especiais. Professoras, por exemplo, podem se aposentar após 25 anos de serviço com o pagamento integral como pensão. A emenda constitucional para mudar essas concessões requer uma maioria de três quintos de votos no congresso com duas rodadas de votação. Apesar das reformas estarem na agenda do governo desde o seu início, ele não tem sido capaz de assegurar a sua passagem pelo congresso. Alguns benefícios desfrutados pelos servidores públicos que não requerem aprovação legislativa para serem removidos foram retirados no final de 1996. Existe a consciência, tanto fora quanto dentro do país, que essas reformas apesar de difíceis são necessárias e devem ser implementadas o mais rápido possível, porque os seus impactos são de médio e longo prazo.

ii) Reconhecimento de passivos antigos

O aumento de dívidas geradas no passado, é um dos problemas enfrentado pelo governo em suas finanças públicas nos últimos anos. Atualmente, menos que 2% do PIB da dívida interna é de passivos antigos do governo, também conhecidos como “ esqueletos”. Esse percentual pode alcançar de 10% a 15% do PIB. Não se tem conhecimento se este fenômeno tem sido internalizado para o mercado. Se ele não tem sido, é um sinal de processo contínuo de credibilidade da política governamental. Dado que algumas dívidas são desconhecidas, (por exemplo, deficiências nos fundos de pensão de algumas empresas públicas), elas poderão provocar conseqüentes danos.

iii) Tratamento da dívida estadual

O aumento da dívida dos estados também é um fator de pressão sobre as finanças do governo. Calcula-se que o ajustamento completo da capacidade das finanças dos estados, onde a razão de suas dívidas e suas receitas caíam de 1:1, deve levar, pelo menos, 8 a 10 anos. No entanto, neste período, espera-se a execução do acordo da dívida com o governo federal para a restauração da disciplina fiscal. Esse acordo inclui a privatização dos ativos dos estados, restrições na questão da dívida por parte do estado e controle de aumento de despesa de pessoal sobre o encargo dos estados. Os estados podem ser penalizados através da retenção das transferências federais e da dedução direta de suas próprias receitas tributária depositados nos bancos no caso de não cumprimento. A execução dessas medidas são mais fortes que aquelas adotadas em similar reformulação das dívidas no passado. No entanto, um acordo entre entidades de diferentes níveis do governo é, em última instância, um acordo político, e nós temos que assumir que a confiança para a estabilidade fiscal é mantida o tempo todo.

iv) Restruturação Financeira

O custo de restruturação do setor financeiro tem sido modesto até agora.

v) Comportamento dos salários do setor público

A mudança na tendência do ajustamento dos salários foi observada entre Março de 1996 e fevereiro de 1997, quando a folha de pagamento do governo caiu 2,6% em relação ao ano anterior. Essa queda pode ser resultado de medidas de controle e corte de certos benefícios em 1996. Esse foi o maior ajustamento nas contas primárias do governo entre 1996 e 1997 e pode ter sido mais um suporte para a credibilidade na habilidade da atual administração de controlar gastos sem usar como recursos mudanças constitucionais ou aprovação de medidas no congresso.

vi) Privatização

Finalmente a privatização teve um impacto importante. Existe um considerável escopo para a redução da dívida através deste mecanismo. Atualmente estima-se que o estoque dos ativos da privatização está em torno de US\$ 68 bilhões. Na Argentina e Chile, a receita da privatização reduziu em torno de 10% a dívida. Nesse sentido, as melhoras para o Brasil ainda são modestas. Nos anos recentes, as empresas estatais apresentaram um declínio na parcela do déficit operacional do setor público. Em 1995, elas representavam o sexto dos déficits, enquanto em 1996, elas representaram menos de um décimo dele.

Mudanças Desejáveis na Instância Social-Fiscal

A fim de identificar as prioridades políticas do governo nos últimos anos (1994-96), podemos dividir o GSF em dois grandes subconjuntos.

O primeiro subconjunto está constituído por áreas onde a realocação de recursos é difícil, seja por aspectos políticos ou legais. A Previdência e os Benefícios aos Servidores Públicos Federais são exemplos típicos desse subconjunto. Mudanças radicais são difíceis devido à resistências no Congresso (Reforma da Previdência) e/ou no Poder Judiciário (direitos adquiridos, por exemplo). Nessas áreas existe uma certa inércia de crescimento e não se pode esperar, no curtíssimo prazo, grandes possibilidades de mudança. Dentro da Previdência, o gasto, em valores reais, elevou-se 46,13% em dois anos (1996 com respeito a 1994).

Nessa perspectiva, a análise dever ser direcionada a outras áreas concentradoras de menos recursos, mais onde as possibilidades de realocação permitem maior identificação das prioridades governamentais. Um caso típico é a Capacitação de Recursos Humanos, que de um inexpressivo montante em 1994 (pouco menos que 500 mil reais) passou para 253 milhões de reais em 1996, refletindo a importância dada pelo Governo Federal à capacitação no combate ao desemprego.

Outra forma de identificar essas prioridades são os recursos alocados à Reforma Agrária, que passaram de 580 milhões de reais em 1994 para mais de 1 bilhão em 1996. Contrariamente, essa prioridade dada as áreas como mercado de trabalho ou à reforma agrária tiveram como custo uma queda em outras áreas. No caso da educação, por exemplo, os dados sugerem uma tendência à queda nos recursos alocados (-17,30% entre 1994 e 1996), inclusive em sub-áreas que, em termos de discurso, são prioridade (no Ensino Fundamental, o gasto federal apresentou uma queda de 23%).

5.1.1 - Reforma da Previdência

As despesas da previdência social constituem, convencionalmente, um gasto social. Ao mesmo tempo, a previdência social constitui a principal fonte de gastos públicos no Brasil, consumindo quase metade dos recursos destinados ao gasto social pelo governo federal. Desta forma, o déficit da previdência é importante não só pelo efeito produzido sobre as contas agregadas do setor público, como principalmente pela limitação que exerce sobre a capacidade do governo de implementar realocações em direção aos gastos sociais básicos.

Apesar da ação de efeitos demográficos adversos nas despesas previdenciárias, provenientes do envelhecimento do perfil etário da população brasileira, uma parte substantiva do aumento do déficit previdenciário está intimamente ligada às regras estabelecidas pela Constituição de 1988. Raul Velloso (1998) consolidou as receitas e despesas da previdência, a fim de determinar as mudanças no déficit previdenciário ocorridas após o lançamento da Constituição de 1988. Segundo esses cálculos, a relação do déficit da previdência com o PIB passa de 1% deste em 1987 para 4.8% em 1997.

A Reforma

As reformas afetam três componentes principais do sistema de pensão de Brasil:

- a) INSS, o sistema de seguridade social federal para empregados de firmas privadas e empresas federais, estaduais e municipais, administrado pelo Ministério Federal de seguridade social (MPAS).
 - b) RJU Federal, o sistema de aposentadoria para servidores civis federais,
 - c) RJU Estadual-municipal, os sistemas de aposentadoria para servidores civis dos estados e municípios,
- Os outros componentes principais do sistema de pensão no Brasil são os “fundos de pensão fechados” de empresas estatais e privadas, e um sistema privado crescente de capital aberto. As reformas não afetarão estes.

Proposta de Emenda à Constituição

A proposta de Emenda Constitucional n.º 33, de 1996, que visa modificar o sistema previdenciário e foi encaminhada pelo seu relator, Senador Beni Veras (PFL, Ceará), ao Congresso Nacional, apresenta as seguintes mudanças principais (propostas e/ou aprovadas):

- (a) Introduz a idade à qual os benefícios começam para novos concorrentes (Idade Mínima I): 55 anos para mulheres, 60 anos para homens. Esta emenda constitucional foi derrotada pela oposição. O governo pretende tentar aprová-la novamente depois deste ano.
- (b) Introduz a idade à qual benefícios começam para participantes existentes (Idade Mínima II): 48 anos para mulheres, 53 anos para homens. Esta emenda foi aprovada.
- (c) Para todos os participantes existentes, aumento dos anos exigidos de contribuição (Pedágio). Em 40% do tempo restante requeridos por qualificar para pensões proporcionais, e em 20% por qualificar para pensões não proporcionais. Esta emenda foi aprovada.
- (d) Para servidores civis, reduz a os benefícios de pensão superiores a 10 salários mínimos (Redutor) em até 30%. A relação exata é determinada por uma regra que incorpora nível de salário e tempo de serviço em governo. Esta emenda foi aprovada.
- (e) Para servidores civis, aumento do tempo requerido para 10 anos de efetivo exercício no serviço público, para a percepção de aposentadoria voluntária concedida por qualquer regime próprio de servidor público. Passa-se a exigir, ademais, 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Esta emenda foi aprovada.
- (f) Fim da maioria dos regimes especiais (Eliminação da Aposentadoria Especial). Para professores, pilotos, e jornalistas, as regras de qualificação para pensões se tornarão quase igual as de outras categorias; os trabalhadores legislativo e judiciais mantêm regimes especiais. Esta emenda foi aprovada.

Implicações

Os analistas têm ocupa algum tempo com simulações dos efeitos destas reformas. Apesar destas estimativas apresentarem resultados adversos, podemos extrair as seguintes implicações:

- a) A reforma não resultará em um sistema de seguro social equilibrado (INSS + RJUs).
- b) A reforma levará a uma forte diminuição na dívida de pensão implícita, mas por razões recorrentes, o governo tem que manter reformas de seguro social no programa de trabalho para implementar imediatamente depois das eleições. Há duas opções básicas: ir mais adiante ao longo do caminho escolhido, tornando o sistema atual mais sustentável; ou lançar uma reforma radical.

c) As reformas do sistema de seguridade dos servidores Civis - a menos que irrealisticamente radicais - não será suficientes para eliminar o problema do déficit primário.

d) Todos os níveis de governo têm que avançar na redução das despesas com a folha de pagamento, tirando proveito das reformas administrativas. Isto tem que se tornar a segunda prioridade depois das eleições, e educação e saúde dos trabalhadores têm que estar no programa de trabalho.

5.1.2 - Reforma Administrativa

A reforma do emprego público, que tem como principal objetivo reduzir o peso fiscal do setor público, pode ser vista como uma medida de reduzir o montante de funcionários públicos, induzindo-os a migrarem do emprego público para o privado. Vários instrumentos podem ser utilizados para atingir esta finalidade. Estudos do Banco Mundial relacionaram os seguintes instrumentos como relevantes para a obtenção de uma reforma dessa magnitude.

- Restrição Fiscal: incluindo redução dos salários dos empregados no setor público através da política de manutenção deliberada dos reajustes do salário nominal abaixo da taxa de inflação;

- Reforma administrativa que reduz os direitos de estabilidade dos servidores públicos.

- Reforma das pensões públicas: mudança nas aposentadorias do setor público, aumentando o tempo de serviço requerido, introduzindo contribuições para os servidores públicos ou reduzindo a taxa de reposição salarial.

- Reforma econômica: aumenta a demanda por trabalho no setor privado e a renda relativa dos trabalhadores do setor privado em relação aos trabalhadores do setor público;

- Reforma da Previdência Social: que objetive a eliminação de alguns incentivos perversos que induzem os trabalhadores a migrarem para a informalidade.

- Reforma no mercado de trabalho para eliminar distorções que artificialmente aumentam as taxas de rotatividade do setor privado formal.

5.1.3 - Reforma Tributária

Nos debates em torno da reforma tributária brasileira há aqueles que defendem a redução da carga por julgá-la excessiva, mas há também os que advogam sua expansão, visto que nosso indicador ainda é inferior ao de muitos países. Na verdade, como vimos, a carga tributária no Brasil ainda é inferior à da maioria dos países desenvolvidos, mas também é verdade que o esforço tributário exigido da sociedade brasileira já é bastante alto.

Qualquer alteração que pretenda ser factível, deve levar em conta, no mínimo, que:

a) é imperativo promover o ajuste fiscal do setor público;

b) é necessário, para ampliar a eficácia da ação política, consolidar o processo de descentralização fiscal e reequilibrar a repartição de recursos entre as unidades da Federação;

c) é essencial minimizar o efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade - tanto no mercado externo quanto interno - do setor: produtivo nacional e promover a harmonização fiscal, assegurando, assim a consolidação do processo de integração hemisférica - Mercosul e Alca - sem causar danos à economia do país;

d) é preciso promover a justiça fiscal, o que inclui um vigoroso combate à sonegação; e

e) é conveniente tornar o mais simples possível as inerentemente complexas obrigações tributárias, ensejando a redução de custos de administração tanto do fisco quanto dos contribuintes.

A crise fiscal do Estado brasileiro praticamente elimina qualquer proposta que implique diminuição significativa do patamar atual de carga tributária. No nível federal de governo, observa-se a inflexibilidade das despesas, a despeito do drástico corte já realizado nos investimentos (cujo montante já foi superado, em muito, pelos investimentos dos governos sub-nacionais). Os estados, por sua vez, vem enfrentando dificuldades crescentes diante das reivindicações de servidores e com o peso do serviço da dívida, fatores que, inclusive, motivaram o movimento recente de renegociação de seu endividamento e a

privatização de suas empresas, especialmente as elétricas. Já os governos municipais, os mais beneficiados pela descentralização de receitas na Constituição de 1988 e constrangidos pela maior proximidade da população, expandiram sua atuação e vêm realizando investimentos crescentes, geradores de custeio futuro, o que obviamente impede a redução de sua receita.

Não se deve confundir ajustamento do setor público com redução de seu tamanho. A carga tributária brasileira deve manter-se elevada pelo menos por mais uma década para que se possa, enfim, levantar a moratória por nós mesmos decretada sobre a chamada “dívida social”. Por outro lado, as condições atuais da tributação no país não permitem que seu nível vá muito além do que já é atingido. Deste modo, julga-se essencial, além de uma reforma que melhore a qualidade da tributação, uma reforma do gasto público que conforme seu nível ao da tributação possível e o redirecione para o objetivo de desenvolvimento social.

É necessário, também, aprimorar e consolidar o processo de descentralização, para elevar a eficácia de atuação dos três níveis de governo. Em algumas situações, é preciso rever as relações entre eles, o que remete ao grau de autonomia dos governos subnacionais quanto à sua capacidade de legislar sobre matéria tributária.

No que diz respeito às questões de eficiência e competitividade, é indiscutível que as mudanças no ambiente econômico mundial, intensificadas na década de 90, têm importantes rebatimentos sobre a forma de financiamento das atividades do setor público. Com a aceleração dos processos de globalização dos mercados e de formação de blocos econômicos regionais, as políticas tributárias internas passaram, cada vez mais, a ser pautadas por práticas internacionais, implicando limites estreitos para a soberania fiscal dos países.

A ampliação do fluxo de produtos e a abertura econômica praticamente eliminam a possibilidade de os países tributarem suas exportações, da mesma forma que desaconselham a utilização de tributos que onerem os produtos nacionais, prejudicando a competição com os importados.

Quanto à tributação do fluxo de bens e serviços, tanto o IPI como o ICMS foram assumindo características incompatíveis com uma tributação do valor adicionado de boa qualidade, e o ISS, como se sabe, é um imposto cumulativo. O ICMS sofreu uma profunda reformulação, através da Lei Complementar 87/96, que melhorou substancialmente a sua qualidade. Contudo, as legislações do IPI e - mais ainda - do ICMS foram se tornando cada vez mais complicadas, de modo que dificilmente um contribuinte tem a possibilidade de conhece-las e cumpri-las integralmente. A solução ideal seria promover a fusão dos três impostos mencionados neste parágrafo, formando um único imposto sobre o valor adicionado com receita compartilhada pelas três esferas de governo.

No Brasil tanto a tributação da renda quanto da riqueza pessoal podem ser melhor utilizadas. A solução é fortalecer as administrações fiscais para que elas sejam capazes de cobrar tributos de boa qualidade.

5.2 - Mudanças Intra-Setoriais

5.2.1 - A Descentralização dos Recursos Federais Destinados ao Social

O período 1994-1997 apresentou uma tendência acentuada de alta do total das transferências negociadas, demonstrando uma disposição do governo federal de orientar e acompanhar a aplicação do dinheiro transferido. A efetivação destes repasses requer a determinação de metas a serem cumpridas e o estabelecimento de mecanismos de controle (alguns exercidos pela sociedade civil representada em conselhos comunitários) sobre a aplicação mais eficiente desses recursos.

As áreas de *educação e saúde* exibem uma tendência gradual e nítida de redução de dispêndios feitos diretamente pelo governo da União, acompanhada de aumento de repasses de recursos aos níveis subnacionais de governos estaduais.

Em *alimentação e nutrição*, as variações de comportamento dos gastos diretos, ao longo da série, se dão em conseqüência da contração ou expansão dos dispêndios com projetos e ou atividades a cargo do Ministério da Saúde, os quais têm forte participação das transferências intergovernamentais. Em 1997, em particular, se acentua a participação relativa dos gastos diretos, em decorrência do alto incremento real das despesas com a distribuição emergencial de alimentos (programa a cargo da CONAB).

Na área de *saneamento e proteção ao meio ambiente*, embora a tendência de descentralização de despesas seja pronunciada, a forma de atuação do governo federal varia ao sabor da diminuição de despesas a cargo do Ministério da Saúde e do reforço da atuação da SEPURB/MPO (que têm alta participação de transferências intergovernamentais), além da influência dos gastos financiados com recursos do FGTS.

Há causas para a diminuição dos gastos diretos em Educação e Cultura, Saúde e umas tantas outras áreas, porém, que não estão ligadas apenas a uma política de descentralização de atuação. Quando analisados os dispêndios efetuados sob o prisma da natureza da despesa, percebe-se claramente a diminuição relativa das despesas com pessoal, variável que responde, em parte considerável, pela queda observada nos dispêndios em algumas áreas de atuação específicas, onde as despesas dessa natureza têm alta participação no total de gastos.

Esse comportamento pode ter sido influenciado pela conjugação de dois fatores principais:

- uma migração dos quadros ativos para a inatividade a partir de 1995, causada pela incerteza de manutenção das regras vigentes para aposentadorias e reformas, em razão das propostas de reforma administrativa e da previdência social em curso no Congresso Nacional;
- os ganhos obtidos no primeiro semestre de 1994, quando os salários foram protegidos das altas taxas inflacionárias (ao serem traduzidos em moeda forte - URV - e convertidos em moeda fraca - Cruzeiros Reais - no “dia do seu efetivo pagamento”), foram sendo paulatinamente perdidos pela incidência de inflação no restante do ano de 1994 e, daí em diante, pela ausência de mecanismo de proteção.

5.2.1.1 - A descentralização na saúde

A descentralização da política nacional de atenção à saúde consolidou-se como um princípio de gestão a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986 e da Constituição de 1988. Desde então, um conjunto de leis, normas operacionais e portarias ministeriais vem regulamentando o processo.

Em ordem cronológica as iniciativas incluíram as AIS (Ações Integradas de Saúde - introduzidas em 1984), o SUDS (Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde - iniciado em 1987), a Constituição de 1988, e o SUS (Serviço Único de Saúde - estabelecido pela Lei 8080).

Seu impulso efetivo, contudo, deu-se apenas com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), quando se reforçou a função dos estados na gestão do sistema, pois as secretarias estaduais de saúde passaram a gerir a rede própria do Inamps e parte da rede privada conveniada.

O processo foi abruptamente interrompido em 1991, quando o Governo federal voltou a assumir a administração e o repasse de recursos para a rede conveniada e estabeleceu uma relação direta com os municípios, reduzindo a participação dos governos estaduais.

A partir de 1990 houve um processo negociado de institucionalização progressiva do processo de descentralização, aprimorado pela Lei Orgânica da Saúde (LOS) de 1990 e, posteriormente, pelas normas operacionais básicas (NOB's).

Uma das mais importantes inovações foi proporcionada pela NOB 01/96 com a instituição de apenas dois estágios de gestão descentralizada para os governos estaduais e municipais (*gestão plena da atenção básica* e *gestão plena do sistema de saúde*), em substituição aos três estágios de gestão (*incipiente, parcial e semi-plena*) estabelecidos anteriormente pela NOB 01/93 do SUS.

Ao criar a categoria de *gestor pleno da atenção básica* a NOB 01/96 permitiu, no limite, que todos os municípios brasileiros sejam gestores, no mínimo, do componente da assistência básica à saúde.

Vale ressaltar que permanecem no âmbito do MS as ações de controle de endemias e de doenças específicas, bem como a implementação de programas nacionais dirigidos a grupos populacionais específicos.

Este processo vem constituindo no Brasil um novo modelo de prestação de serviços de saúde. Entretanto, muitas críticas ainda têm sido feitas à sua engenharia administrativa.

Dificuldades e Perspectivas

A inexistência tanto de regras claras de partilha dos recursos entre as áreas que compõem a seguridade social como de mecanismos automáticos para o repasse dos recursos de origem federal, destinados a estados e municípios, tem trazido dificuldades não só para a descentralização do SUS como para o próprio financiamento do sistema como um todo.

A criação do Orçamento da Seguridade Social (OSS) buscou conferir maior volume e estabilidade aos recursos destinados a custear as áreas de previdência, saúde e assistência social. Entretanto, os mesmos constituintes que ampliaram a base de financiamento também criaram novas despesas no âmbito da seguridade social.

A situação ficou mais delicada no campo da saúde, depois de maio de 1993, em decorrência da suspensão dos repasses para o Ministério da Saúde dos recursos oriundos das contribuições sobre a folha de salário, arrecadados pelo INSS. Tudo isso torna cada vez mais problemático o financiamento federal do SUS.

A participação dos municípios no financiamento da saúde tem aumentado, mas, mesmo assim, as contrapartidas estaduais e municipais continuam insuficientes para compensar integralmente a perda de parte do financiamento federal. Desta forma, a participação do governo federal dificilmente diminuiria em valores absolutos, diante das desigualdades no potencial de arrecadação das diferentes unidades da Federação.

5.2.1.2 - Descentralização na Educação

A efetiva descentralização do processo de gasto público veio concretizar-se a partir de 1995 com a alteração e criação, por parte dos novos dirigentes do MEC, de novos mecanismos decisórios, conseguidos pela utilização de todos os recursos de poder que estivessem disponíveis. Os principais exemplos desse encaminhamento foi a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE e as alterações processadas nos Programas Nacionais de Alimentação - PNAE e do Livro Didático - PNDL.

O PMDE, que ficou conhecido por Programa de Repasse de Recursos Diretamente às Escolas (dinheiro na escola), tem como objetivo iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos do FNDE, no sentido de aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental.. Para tanto, o MEC disponibilizou recursos da ordem de R\$230,00 milhões, já no primeiro ano de implantação do programa, com um montante de recursos investidos em 1997 superior em 22% àquele aplicado em 1995.

No Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, o processo de descentralização, iniciado em 1993, completou-se em 1994 com a total transferência, para estados e municípios, da responsabilidade na aquisição e distribuição de gêneros alimentícios destinados à alimentação do escolar.

Observa-se que o número de municípios que aderiram à descentralização da merenda aparece em escala crescente, passando de 1.265, em 1995, para 4.025 municípios em 1997, representando mais de 70% dos municípios brasileiros. Este crescimento foi equivalente a 218%.

No entender dos dirigentes do (novo) FNDE, o processo de descentralização, além de agilizar o atendimento e melhorar a qualidade da alimentação, através do respeito aos hábitos alimentares locais, leva a maior regularidade no atendimento ao aluno, evitando-se fornecimentos irregulares e descontínuos, e introduz na economia de cada município uma demanda que antes beneficiava outro mercado, fortalecendo o mercado local.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) insere-se na área do apoio didático pedagógico ao estudante. Destaca-se como principal avanço a expansão do atendimento, que a partir de 1996 passou a beneficiar também os alunos de 5ª a 8ª série. Com isso, a quantidade de livros distribuídos teve um substancial acréscimo, passando para 110 milhões contra 60 milhões em 1995. Dessa forma, estão sendo atendidos, simultaneamente, todos os alunos do ensino fundamental das escolas públicas.

O PNLD também esteve sujeito, a partir de 1995, à diretriz governamental da descentralização, mediante convênios para repasse de recursos financeiros às Unidades Federadas, desobrigando-se, assim, a FAE/MEC de seu papel de compradora e transportadora do livro didático. A transferência da responsabilidade na aquisição e distribuição do livro didático foi dada às Secretarias de Educação dos estados. A descentralização de recursos atingiu cerca de 34,3% da aquisição (R\$59,6 milhões), em 1995, chegando a 41,6% (R\$71,3 milhões), em 1996, e caindo em 1997 para 27,3% (R\$59,5 milhões), que representa em termos absolutos o retorno ao valor de 1995.

Outra importante iniciativa do MEC, em sua função regulatória, foi o estabelecimento da avaliação dos livros didáticos da 1ª a 4ª série do ensino fundamental. Este trabalho é realizado por professores experientes e especialistas universitários, nas quatro áreas do conhecimento básico. De acordo com MEC, a criação do sistema de avaliação, em 1996, estimulou uma imediata reação dos editores de livros didáticos no sentido de melhorar o conteúdo e a qualidade das publicações.

Os programas ligados ao apoio didático e pedagógico mantiveram uma capacidade de gasto entre 1995 e 1997 que girou em torno de R\$187,2 milhões e R\$232,8 milhões respectivamente, valores estes bem superiores àqueles observados no início da década de 90 (R\$44,2 milhões, em 1991, e R\$42,7 milhões, em 1992), refletindo em parte a proposta de expansão do atendimento à clientela escolar e a prioridade que o novo governo deu ao programa.

A Questão do Financiamento

Ao incorporar saúde, assistência e previdência sob o conceito de seguridade social, a Constituição de 1988 criou um orçamento próprio, o Orçamento da Seguridade Social (OSS), com fontes específicas e diversificadas (Constituição, art. 195).

Já no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 35), os constituintes demonstraram sua preocupação com o financiamento da área da saúde ao determinar que até a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) "trinta por cento, no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, serão destinados ao setor saúde".

Repasses ao Ministério da Saúde

Entre 1990 e 1995, os repasses para o Ministério da Saúde, originários de receitas fiscais, de receitas de contribuições sociais administradas pelo Tesouro Nacional e pelo Ministério da Previdência Social/Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) apresentaram um comportamento cíclico, com uma grande irregularidade nos fluxos mensais, além de instabilidade na composição das fontes de financiamento. Os repasses ao Ministério da Saúde oscilaram entre 8,7% e 13,7% das receitas totais da União.

A COFINS tem tido, nos últimos anos, participação importante no financiamento da saúde. Em 1993, por exemplo, essa fonte foi responsável por 38,1% do total do financiamento do Ministério da Saúde, em resposta à diminuição na participação relativa da Fonte 154, que caiu de 55,9% em 92 para 17,4% em 1993.

O Mix Público Privado

O sistema de serviços de saúde é composto por uma rede desarticulada e não hierarquizada. Seus três subsetores - público, privado contratado e privado "puro" - atendem de forma diferenciada aos distintos grupos populacionais.

A rede pública se compõe principalmente de serviços de atenção primária - que respondem por 95% dos estabelecimentos dessa rede - e de emergência (65%), enquanto a rede privada concentra-se no atendimento especializado (74,5%) e hospitalar (79%). Já a rede hospitalar é majoritariamente privada em todas as regiões.

Em 1992 (último ano para o qual existem dados consolidados), apenas 28,9% do total dos serviços para a assistência especializada estão sob gestão exclusiva do SUS. As Regiões Sul e Nordeste possuem clínicas predominantemente vinculadas ao SUS; enquanto nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste, estes serviços estão conveniados predominantemente com o setor suplementar. A Região Norte, é a que apresenta a maior porcentagem de serviços ambulatoriais sem qualquer convênio.

A superposição de diferentes formas de remuneração em uma mesma unidade de saúde evidencia não só a importância do SUS para a oferta de serviços privados no País, como também as enormes disparidade regionais em relação à dependência dos prestadores do SUS e/ou de planos e seguros privados.

5.2.2 - Programas Sociais na Educação

Mobilização de recursos para a educação

Em janeiro de 1995, com a posse do atual presidente, o governo federal assumiu cinco compromissos básicos com a Educação, reiterando, simultaneamente, o dispositivo constitucional de priorizar os gastos com o Ensino Fundamental. Seria necessário, assim, redirecionar a atuação do Ministério da Educação e do Desporto - MEC - com base nos princípios a seguir:

a) o papel central do MEC será o de estimular e coordenar a melhoria da qualidade do ensino;

- b) o MEC deverá executar cada vez menos e exercer cada vez mais uma função de articulação na coordenação da ação dos estados e municípios;
- c) o papel redistributivo do MEC será orientado no sentido de diminuir as desigualdades regionais e locais, priorizando o atendimento da população mais pobre; e
- d) todas as ações serão orientadas com vistas à descentralização crescente, com o objetivo último de atingir diretamente a escola, contribuindo para o fortalecimento da sua gestão.

Desta forma, o processo de gasto deste setor seria regido por três grandes diretrizes: (i) a afirmação do papel do MEC enquanto executor das funções *normativa, redistributiva e supletiva*; (ii) a *regularização e expansão* do fluxo de recursos para o financiamento de educação fundamental, por meio da efetivação das obrigações de estados e municípios para com a educação da população; (iii) a *descentralização e desconcentração*, através do reordenamento do uso dos recursos institucionais e legais em vigor.

Mudanças no Processo do Gasto

Podemos destacar três importantes transformações no processo que envolve o gasto público federal na área da educação: (i) a relação entre as instituições responsáveis pelos gastos e os subsetores industriais e fornecedores de bens e serviços para os programas foi interrompida, acabando a predominância da estratégia “cooperativa” que determinava a inclusão/exclusão dos interesses na perspectiva de manutenção das regras do jogo; (ii) a relação entre os dirigentes do (novo) FNDE e os atores ligados às unidades da federação e ao poderes locais ocorreu por meio de uma estratégia descentralizada e desconcentradora em que a inclusão/exclusão ocorria de acordo com as critérios e parâmetros fixos e conhecidos por todos; e (iii) a inclusão da clientela dos programas no processo decisório.

As desarticulações e redirecionamento da estratégia de “cooperação” no processo de gasto não teriam êxito se não contassem com o respaldo dos dirigentes e burocratas das agências públicas envolvidas. Essa desarticulação representou de fato a libertação dos programas mais importantes das tramas de interesse até então montadas, desestruturando o casamento entre a FAE e o FNDE, na distribuição dos bens e serviços, e os subsetores da indústria de alimentação e de material didático.

A possibilidade de acesso aos centros de decisão da clientela pela via das Unidades Executoras, para fazer valer suas expectativas, foi extremamente incentivada, principalmente, pela direção do (antigo) FNDE, mediante o aumento de seu grau de organização, daí passando a comandar recursos estratégicos para vocalizar suas demandas.

Portanto, houve no processo de gasto público de assistência ao educando um reordenamento das tramas de interesses que giravam em torno desse setor do gasto ministerial, com a eliminação das indústrias, fornecedores, empresas de transporte, que queriam aumentar sua acumulação de capital, e pelo redirecionamento do gasto em sentido oposto àquele pleiteado pela clientela política.

Uma Análise Custo-Efetividade

Esta seção dedica particular atenção à análise Custo-Efetividade do processo de municipalização dos gastos. Utilizou-se como estudos de caso as mudanças ocorridas em estados de três regiões brasileiras, a saber: dois da Região Sul (Paraná e Rio Grande do Sul), um da Região Sudeste (São Paulo) e três da Região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará). A pesquisa de campo neste universo permite endereçar várias das questões relacionadas à heterogeneidade brasileira (Ver Arrentche e Rodriguez (1998)).

A partir da Constituição de 1988, além da autonomia política, os municípios brasileiros ampliaram significativamente sua fatia na distribuição do bolo tributário nacional, dando origem a um processo de

reacomodação federativa na distribuição dos recursos fiscais e na distribuição das competências para execução de políticas, entre os três níveis de governo, com destaque para a municipalização da educação.

Desta forma, é essencial descobrir em que medida ocorreu efetivamente descentralização da educação básica, ou seja, saber até que ponto os municípios vêm, efetivamente, assumindo a gestão dos programas sociais e se a descentralização fiscal de 1988 teria efetivamente alterado o padrão de distribuição de competências na área social. Fica claro que análises centradas exclusivamente na variável “gasto” e agregadas para o conjunto dos estados e municípios brasileiros são insuficientes para responder a estas questões.

Para superar estas limitações utilizou-se, nesta investigação, variáveis de “cobertura” e de “capacitação institucional”.

Dadas as desigualdades econômicas entre os estados analisados, tomemos como indicador o volume total de gasto em relação ao PIB estadual. Aí, o comportamento dos governos estaduais apresenta-se bastante homogêneo: praticamente todos os estados sofrem uma queda no gasto educacional, exceção feita ao estado da Bahia que aumenta seu gasto. Este dado é ainda mais significativo se considerarmos que em todos os estados ocorreu expressiva expansão das matrículas, taxas estas das quais o estado da Bahia apresenta os índices mais baixos. Em Pernambuco, Ceará e Paraná, esta queda beira os 20%. Os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul tiveram uma queda de, respectivamente, 5,4% e 7,8%, mesmo mostrando firme crescimento no PIB em 93 e 94.

Ama análise mais detalhada do comportamento do gasto educacional permite inferir sobre um problema do financiamento da educação no país: o Brasil gasta pouco em educação, e o comportamento dos últimos anos é de retração relativa dos recursos para o setor. Outro fato, porém, que tem merecido maior atenção na discussão do gasto em educação é o que diz respeito a má aplicação dos recursos, obscurecendo a questão do volume insuficiente do gasto no setor. Assim, a questão de uma melhor eficiência no gasto público em educação deve ser enquadrada, para seu correto dimensionamento, dentro do contexto do ainda insuficiente volume de gasto brasileiro no setor.

Além disto, como se sabe, com a Constituição de 1988, estabeleceram-se novos patamares de vinculação do gasto de impostos com educação. Ficou assim estabelecido que os estados e os municípios não poderiam despende com educação menos do que 25% da sua receita de tributos e transferências e a União, 18%. No entanto, do ponto de vista da racionalidade e distribuição destes recursos, este dispositivo mostrou-se limitado. Em primeiro lugar, pela incapacidade de garantir recursos crescentes para o setor durante o período: os percentuais de vinculação serviram mais como teto do que como piso para o gasto setorial. Além disto, a vinculação do gasto educacional à arrecadação de recursos mostrou-se insuficiente para garantir a racionalidade do gasto.

5.3. A Meta 20/20 e Universalização de Acesso a Serviços Sociais Básicos

Esta seção avalia, em primeiro lugar, a sensibilidade dos indicadores de resultado sociais frente a mudanças no volume de gastos através de regressões transversais entre estados brasileiros. Em segundo lugar, a seção discute a partir de dados de gastos e de cobertura dos serviços sociais básicos, o volume de gastos adicionais necessários para a obtenção de acesso universal a estes serviços. Finalmente, a última parte da seção discute a relevância da assistência oficial de desenvolvimento na política social brasileira.

5.3.1. Impacto de Mudanças nos Gasto Públicos Sociais

setoriais (e não gastos sociais setoriais totais), o que nos permitem fazer inferências diretas sobre o objeto de estudo deste trabalho: a política de serviços sociais básicos.

As duas regressões abaixo apresentam as elasticidades da taxa de desnutrição e da taxa de acesso a água potável com respeito a Gastos sociais básicos.

$$\text{Ln (taxa de desnutrição)} = 3.24 + -0.41 \text{ Ln (Gastos Nutrição)}$$

(4.59) (-1.3)

$R^2 = 0.25$, 7 observações

$$\text{Ln (taxa de acesso a Água Potável)} = 4.52 + -0.06 \text{ Ln (Gastos em Água Potável)}$$

(68.1) (-1.52)

$R^2 = 0.04$, 7 observações

Os coeficientes estimados das equações acima não são significativamente diferentes de zero. Estes resultados não surpreendem dada o pequeno número de graus de liberdade utilizados. Portanto, não existe base para traçar prognósticos.

5.3.2. Cobertura e Gastos Adicionais para Universalização dos Serviços Sociais Básicos

Avaliamos a partir de dados de gastos e de cobertura dos serviços sociais básicos, o volume de gastos adicionais necessários para a obtenção de acesso universal a estes serviços

Saúde

Como foi visto anteriormente o governo gastou em 1995 cerca de 4 bilhões de dólares em saúde básica. Desta quantia, mais da metade (2,8 bilhões de dólares), se destinou a assistência médica e sanitária. A questão que se coloca agora é quanto de gasto social é necessário para se obter a universalização do sistema de saúde básica. Parte desta questão pode ser respondida através dos dados de acesso a serviços de saúde da Pesquisa de Padrão de Vida (PPV) realizada em 1996 nas regiões Nordeste e Sudeste brasileiras. De acordo com a PPV, 43% da população tinham necessidade de atendimento médico, seja por alguma doença crônica, acidentes ou qualquer outro problema de saúde.

Entre as pessoas que possuíam problemas crônicos de saúde, cerca de 41% fazia acompanhamento em estabelecimentos públicos, 30% em estabelecimentos privados e 29% não tinham acesso a acompanhamento médico. Desta forma, para atender a este percentual de doentes crônicos que não têm acesso a acompanhamento, a grosso modo o governo deveria aumentar os seus gastos em cerca de 71%.

Por outro lado, entre as pessoas que sofreram algum acidente ou qualquer problema de saúde e necessitaram de atendimento de emergência, 10% procurou atendimento médico, sendo que mais da metade (5,54%) procurou atendimento em um estabelecimento público, e 5,79% não teve acesso ao atendimento médico, por diversos motivos, os principais foram: a distância do local de atendimento, a dificuldade de transporte e a falta de dinheiro para o atendimento. Considerando este universo, o governo precisaria, a grosso modo dobrar os seus gastos em saúde básica para obter a cobertura total.

De uma forma geral, conforme a necessidade dos dois universos e considerando custos constantes, os gastos sociais em saúde básica na área de assistência médica e sanitária teria que aumentar em média, cerca de 87% para alcançar a cobertura total do sistema, de forma que todos que necessitem tenham acesso a atendimento médico. Desta forma, os recursos destinados à assistência médica e

sanitária passaria de 2,8 para 5,4 bilhões de dólares e os gastos sociais básicos totais em saúde passaria de 4,4 para 6,9 bilhões de dólares.

Saneamento Básico

Em 1995, o governo gastou aproximadamente 1,3 bilhões de dólares em saneamento básico. Os gastos em saneamento básico, se dividem em três rubricas: abastecimento de água, saneamento geral e sistema de esgoto.

O cálculo do impacto de gastos públicos sobre o acesso ao saneamento básico é problemático pois os indicadores de acesso se referem predominantemente a estoques e não a fluxos como no caso dos gastos em saúde, educação e nutrição. Este aspecto pode ser captado pela predominância das despesas de desenvolvimento frente as despesas correntes conforme demonstrado na tabela 4.5. apresentada no último capítulo ¹.

Educação

Em 1995 o governo gastou cerca de 13,9 bilhões de dólares, em educação básica, sendo que 90% desta quantia se destinou ao financiamento do ensino fundamental (US\$ 12,4 bilhões). O ensino fundamental é considerado como a primeira prioridade do Plano Estadual de Educação, elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura, e consiste na garantia de oferta de ensino fundamental obrigatório de 8 séries, assegurando o ingresso e permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola.

Em 1996, de acordo com o MEC, esse nível de ensino atendia a 33,1 milhões de alunos, número 16% superior ao das crianças de 7 a 14 anos, indicando um inchaço nas matrículas do ensino fundamental, conseqüência basicamente dos elevados índices de reprovação. Cerca de 88,7% dos alunos que pertencem a este nível educacional estudam em escolas predominantemente públicas, ofertado em 195,8 milhões de estabelecimentos.

De acordo com a PNAD, a proporção de crianças fora da escola (definida como a fração da população de 7 a 14 anos que não estava freqüentando a escola no início do terceiro trimestre do ano) vêm se declinando bastante nos últimos anos. No início da década de 80, 27,7% das crianças entre 7 e 14 anos estava fora da escola, ao longo da década de 80 este percentual foi se reduzindo gradativamente, alcançando 19,3% em 1989 e 13% em 1993, cerca de 54 pontos percentuais inferior à taxa observada no início da década de 80.

Segundo a Pesquisa sobre Padrões de Vida este percentual representava 8,3%, em 1996. Destes, 23% não freqüentam a escola porque não têm interesse, 19% não por dificuldades financeiras e 16% porque

¹ Na falta de melhor forma de calcular o montante de gastos adicionais de saneamento básico necessário poderíamos calcular o seu impacto de forma semelhante àquele apresentado para as projeções dos gastos em saúde afim de dar uma ordem de grandeza dos montantes adicionais necessários. Isto corresponderia a assumirmos que o gasto corresponderia a gastos correntes e não a despesas de desenvolvimento. Em 1996, segundo os dados da PNAD, aproximadamente 59,6 % da população brasileira possuíam acesso ao abastecimento de água potável. Assim a grosso modo, para alcançar a cobertura total, o governo deveria aumentar os seus gastos em abastecimento de água em cerca de 67%. Os gastos do governo nesta rubrica passaria então de 373,6 para 627,1 milhões de dólares. Com relação ao sistema de esgotos, ainda de acordo com a PNAD, 96,6 % da população, em 1996, não tinha acesso a esgoto. Desta forma seguindo o mesmo raciocínio, os gastos do governo devem aumentar cerca 4% para se alcançar a cobertura total do sistema. O que equivale dizer que os gastos em sistema de esgoto passaria de 172,6 para 179,5 milhões de dólares. Assim, totalizando as necessidades desta duas rubricas, para alcançar a universalização total do sistema, os gastos do governo em saneamento básico, passaria de 1,3 para 1,5 bilhões de dólares.

não existe estabelecimento perto de casa. Entre os 91,8% que freqüentavam a escola nesta faixa etária, 15,9% estudavam em instituição privada e 84,1% em instituição pública (0,6% federal, 48,8% estadual e 34,7%, municipal). Desta forma, a grosso modo os gastos do governo deveriam aumentar cerca de 10,7% para garantir a cobertura total do ensino fundamental, garantindo assim o acesso ao ensino básico à todos as crianças entre 7 e 14 Anos de Idade. Assim os gastos em educação fundamental deveria aumentar de 12,4 para 13,7 bilhões de dólares. O que elevaria os gastos totais em educação básica de 13,8 para 15,2 bilhões de dólares.

Nutrição

Em 1995, o governo gastou 0,893 bilhões de dólares em nutrição e alimentação. Gastos básicos em nutrição, como foi visto, engloba os gastos em assistência alimentar e combate a carências nutricionais, alimentação escolar e distribuição emergencial de alimentos. A análise será centrada exclusivamente no gastos em alimentação escolar, representam 81% dos gastos sociais básicos em nutrição e alimentação (0,727 bilhões de dólares).

De acordo com a Pesquisa sobre Padrões de Vida, em 1996, 75,7% dos estabelecimentos de ensino público ofereciam alimentação escolar, sendo que apenas em 63,2% o serviço era oferecido diariamente, os demais estabelecimentos (15,2%) ofereciam alimentação escolar no máximo três dias por semana. Desta forma para alcançar a cobertura total do sistema, não basta considerar apenas aqueles estabelecimentos de ensino público que não oferecem alimentação escolar, mas também aqueles que oferecem o serviço parcialmente. Considerando este universo, para que haja a universalização do sistema de nutrição e alimentação, de forma que todos os estabelecimentos de ensino público ofereçam merenda escolar para todos os alunos diariamente, será necessário que haja um aumento de aproximadamente 43,85% dos gastos sociais nesta rubrica. Assim, os gastos sociais em alimentação escolar passaria de 727 para 1045 milhões de dólares e os gastos em nutrição básica passariam de 893 para 1212 milhões de dólares.

5.3.3. Assistência Oficial de Desenvolvimento

A assistência oficial de desenvolvimento (as chamadas ODAs) representou em 1996 apenas 0.1% do interno bruto brasileiro contra 0.5% da média Latino americana. Desta forma, a composição da assistência oficial de desenvolvimento em termos de serviços sociais básicos e outras despesas é irrelevante para a operação da política social brasileira. Independentemente da sua composição, o aumento requerido desta rubrica para gerar algum impacto significativo sobre os indicadores sociais brasileiros é inviável de ser implementado.

Conclusão

O trabalho visou subsidiar a implementação no contexto brasileiro da chamada iniciativa 20/20 originada na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, realizada em Compenhagen em 1995. A iniciativa fixa como meta que 20% dos gastos públicos e 20% da ajuda financeira internacional deveriam ser alocados em serviços sociais básicos.

A meta de 20% tanto dos orçamentos quanto da ajuda externa fixada se baseia na convicção de que a provisão de gastos sociais básicos constitui numa das mais efetivas formas de combate à pobreza nas diversas formas que o fenômeno se apresenta. A filosofia da proposta 20/20 consiste em deslocar a ênfase do debate sobre ajuste fiscal e desenvolvimento do nível macroeconômico para níveis meso. No nível meso se determina a alocação dos gastos públicos, da ajuda internacional, do crédito concedido, da taxação e etc. A idéia é que taxa de retorno para a sociedade de um determinado nível agregado de gastos públicos pode ser, em geral, amplificado através de realocações em direção aos chamados gastos sociais básicos.

Em termos de aplicação da proposta 20/20 ao caso brasileiro, a composição da assistência oficial de desenvolvimento ao Brasil é irrelevante pelo seu baixo volume, 0.1% do PIB, para a operação da política social brasileira. Entretanto, no lado dos gastos públicos o Brasil se apresenta como um país aonde a aplicação de uma reestruturação não só dos gastos públicos mas especialmente no interior de gastos sociais se apresenta altamente indicada.

De um lado, a proporção de gastos sociais com relação ao PIB no Brasil se apresenta como a mais alta da América Latina. Em 1995, o país devotava 20.9% do seu PIB a gastos sociais contra a média de 10.8% entre 17 países da região, superando inclusive países de reconhecida tradição na área de gastos sociais como a Costa Rica, por exemplo. Na definição de gastos sociais totais encontramos previdência social, assistência social, emprego e defesa do trabalhador, treinamento de recursos humanos, organização agrária, ciência e tecnologia, habitação e urbanismo, benefícios a servidores públicos (em particular previdência social) adicionados de conceitos mais amplos do que os usados em gastos sociais básicos. de educação, saúde, saneamento e alimentação e nutrição. Como proporção dos gastos públicos diretos, ou seja, a despesa efetiva do governo, uma vez descontada as despesas financeiras e as transferências intergovernamentais, o país aplica 63% dos fluxos públicos diretos na área social.

Entretanto, apenas uma pequena parcela do gasto social é devotada aos chamados serviços sociais básicos. Quando agregamos as três esferas de governo cerca de 2.7% do PIB se destina aos chamados serviços sociais básicos, ou seja, apenas 14% do gasto social total. Em relação aos gastos diretos dos governos, 8.2% são aplicados em gastos sociais básicos. Por outras palavras, o país precisa aumentar mais de 125% a parcela destinada a gastos sociais básicos para atingir a meta governamental de 20% dos gastos governamentais fixada em Compenhagen.

Em suma, as principais conclusões do diagnóstico agregado traçado por este trabalho são duas: i) o Brasil não gasta pouco na área social, tanto em termos relativos como em termos absolutos. ii) o país devota relativamente poucos recursos à área de serviços sociais básicos.

A principal limitação metodológica deste trabalho se refere à dificuldade de traçar a evolução temporal dos gastos sociais durante o período de inflação alta e instável que antecedeu o lançamento do plano Real em 1994. O expediente utilizado pelos governos neste período de postergar a liberação de pagamentos de gastos sociais orçados em termos nominais como forma de ajustar os montantes reais efetivamente pagos à disponibilidade de caixa existente, impede a consecução de estimativas confiáveis para o período 1980-93. Neste sentido, as séries de gastos sociais apresentadas neste período sugerem cautela na análise. Como resultado a análise da evolução dos gastos sociais e gastos sociais básicos a nível federal aqui empreendida se centra no período 1994-97.

Uma outra fonte fundamental de limitações das estimativas dos gastos sociais no Brasil é a incorporação das esferas sub-nacionais de estados e municípios no cálculo das cifras agregadas de gastos públicos. No conjunto total de gastos sociais básicos a apenas 25% são realizados a nível do governo federal enquanto as áreas estadual e municipal correspondem a 40% e 35%, respectivamente. Desta forma, a restrição do volume de gastos à esfera federal acabaria por subestimar sobremaneira o montante de gastos sociais básicos realizados no país a um quarto do seu valor total. A importância relativa assumida pela esfera federal quando trabalhamos com gastos diretos totais e gastos sociais totais é bem superior correspondendo a 51% e 56%, respectivamente.

A composição da estrutura dos gastos sociais básicos por rubrica e esfera de governo apresenta uma grande heterogeneidade. Por exemplo, a união realiza nas áreas de educação e saneamento básicos 9.7%

11.9% dos gastos, respectivamente. Na saúde primária observamos um caso intermediário com 63% dos gastos realizados no âmbito federal. No caso de programas básicos de alimentação e de nutrição esta estatística sobe para 96%. Como por lei os municípios precisam apenas reter os registros contábeis detalhado de suas despesas por um prazo limitado de tempo.

A nossa opção aqui foi centra grande parte da análise da estrutura de gastos sociais a um corte transversal realizado em 1995. A principal vantagem dos dados produzidos para 1995 é incorporar as três esferas de governo realizadas num período recente de preços estáveis no cálculo dos montantes de gastos sociais básicos.

Outra característica da abordagem aqui realizada é privilegiar a geração e a análise de dados a nível das unidades da federação. Uma série de dados de arrecadação tributária, de gastos públicos e de gastos sociais totais são apresentados a nível de estado e de macro-regiões. Este ponto é de fundamental importância para a definição de uma estratégia de mudanças alocativas dos gastos sociais. Outro ponto correlacionado é a análise do processo de descentralização dos gastos dos níveis federal e estadual para os municípios engendrados pela nova Constituição.

Em termos de avaliação da regressividade da incidência dos gastos, o país ao contrário do Chile e da Colômbia, por exemplo, não apresenta tradição na realização de pesquisas domiciliares. A análise da regressividade da incidência de gastos públicos para as áreas pobres rurais do nordeste brasileiro revela gastos progressivos na área de saúde primária e medianamente regressivos na área de ensino básico.

As principais medidas para viabilizar a consecução da meta de alocação de 20% dos gastos públicos em serviços sociais básicos podem ser classificadas em dois grandes grupos de realocações: inter e intrasetoriais.

As principais realocações intersetoriais propostas se confundem com o debate em torno da agenda de reformas posta em pauta pelo governo federal. Em particular, discutimos o desenho e o papel desempenhado pelas reformas previdenciária, administrativa e tributária na liberação de recursos em direção aos gastos sociais básicos. Estas reformas tem sido apresentadas pelo poder executivo como fundamentais para a viabilizar o desenvolvimento macroeconômico do país. O argumento é que a magnitude do déficit fiscal e problemas de ineficiência econômica produzidas por estruturas previdenciárias, administrativa e fiscal arcaicas desprovidas do princípio de compatibilidade de incentivos acaba restringindo o processo de crescimento econômico do país. O tipo de argumentação utilizada sobre os efeitos das reformas sobre a área social privilegia a operação de efeitos indiretos do seguinte tipo: a maior estabilidade e racionalidade econômicas proporcionadas pelas reformas ao produzir um maior crescimento agregado da economia, acaba por reduzir os níveis de pobreza observados.

Apesar de concordarmos inteiramente com a importância do tripé de reformas propostas em termos macroeconômicos e sociais, acreditamos que pouca ênfase tem sido dada na defesa das reformas como forma de viabilizar diretamente a operação da política social brasileira. Por outras, palavras, as reformas são fundamentais não só para viabilizar o crescimento econômico mas uma série de mudanças desejáveis na composição da política social brasileira. O ponto de partida é que os gastos sociais mais diretamente afetados pelas reformas como despesas previdenciárias e benefícios a servidores públicos absorvem respectivamente 46% e 22% dos gastos diretos realizados na esfera federal aonde o impacto das mudanças propostas é mais acentuado. No balanço consolidado a três níveis de governo as despesas de previdência e com benefícios a servidores públicos absorvem cerca de 23% e 22% respectivamente. Ou seja, três vezes e meia o valor total alocado em gastos sociais básicos.

A análise tanto da política social como da política fiscal brasileira nos últimos vinte anos tem como marco fundamental a carta constitucional de 1988. As reformas propostas procuram de uma certa forma corrigir excessos e erros cometidos na promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, o trabalho procura frisar a existência de algum espaço dentro das regras constitucionais hoje vigentes de melhorar a política de gastos sociais. Como por exemplo a concessão de reajustes de benefícios previdenciários diferenciados por nível do benefício percebido.

No campo da reforma fiscal ressaltamos que a relativamente alta carga tributária brasileira (29% do PIB) para padrões latino-americanos abre preciosos graus de liberdade para a atuação do governo na área social. Neste sentido, a busca de maior racionalidade e eficiência da estrutura tributária, mesmo que acompanhado de uma redução do total da carga tributária incidente no país deve preservar o espaço hoje existente para que o governo gaste em serviços sociais básicos.

No âmbito das mudanças intrasetoriais propostas conferimos uma especial atenção às mudanças desejadas nos diversos programas hoje existentes nas áreas de saúde e de educação. O estudo dos efeitos do processo de descentralização destas áreas promovida pela Constituição Brasileira de 1988 ocupa um lugar central na análise. Na área de educação o efetivo deslocamento da realização dos gastos do nível estadual para o nível municipal não foi acompanhado de um deslocamento de vagas oferecidas por estes níveis de governo. Dito de outra forma, a expansão descoordenada do sistema educacional implicou num aumento indesejado da relação custo-efetividade dos gastos consolidados na área de educação. Na área da saúde a inexistência tanto de regras claras de partilha dos recursos entre as áreas que compõem a seguridade social como de mecanismos automáticos para o repasse dos recursos de origem federal, destinados a estados e municípios, tem trazido dificuldades não só para a descentralização do SUS como para o próprio financiamento do sistema como um todo. A participação dos municípios no financiamento da saúde tem aumentado, mas, mesmo assim, as contrapartidas estaduais e municipais continuam insuficientes para compensar integralmente a perda de parte do financiamento federal.

Finalmente calculamos a partir de dados de gastos e de cobertura dos serviços sociais básicos, o volume de gastos setoriais adicionais necessários para a obtenção de acesso universal aos diversos serviços sociais básicos.

Saúde e Saneamento Básico

Segundo a PPV cerca 43% da população tinham necessidade de atendimento médico, seja por alguma doença crônica, acidentes ou qualquer outro problema de saúde. Entre as pessoas que possuíam problemas crônicos de saúde, cerca de 41% fazia acompanhamento em estabelecimentos públicos, 30% em estabelecimentos privados e 29% não tinham acesso a acompanhamento médico. Desta forma, para atender a este percentual de doentes crônicos que não têm acesso a acompanhamento, a grosso modo o governo deveria aumentar os seus gastos em cerca de 71%. Complementarmente, entre as pessoas que sofreram algum acidente ou qualquer problema de saúde e necessitaram de atendimento de emergência, 10% procurou atendimento médico, sendo que mais da metade (5,54%) procurou atendimento em um estabelecimento público, e 5,79% não teve acesso ao atendimento médico, por diversos motivos, os principais foram: a distância do local de atendimento, a dificuldade de transporte e a falta de dinheiro para o atendimento. Considerando este universo, o governo precisaria, a grosso modo dobrar os seus gastos em saúde básica para obter a cobertura total. De uma forma geral, para atingir a universalização dos sistema de saude basica, os recursos destinados à assistência médica e sanitária passaria de 2,8 para 5,4 bilhões de dólares e os gastos sociais básicos totais em saúde passaria de 4,4 para 6,9 bilhões de dólares.

Em 1995, o governo gastou aproximadamente 1,3 bilhões de dólares em saneamento básico. Os gastos em saneamento básico, se dividem em três rubricas: abastecimento de água, saneamento geral e sistema de esgoto. O calculo do impacto de gastos publicos sobre o acesso ao saneamento basico é problematico pois os indicadores de acesso se referem predominantemente a estoques e nao a fluxos como no caso dos gastos em saude, educação e nutrição.

Educação e Nutrição

Em 1995 o governo gastou cerca de 13,9 bilhões de dólares, em educação básica, sendo que 90% desta quantia se destinou ao financiamento do ensino fundamental (US\$ 12,4 bilhões). Em 1996, de acordo com o MEC, esse nível de ensino atendia a 33,1 milhões de alunos, a proporção de crianças fora da escola correspondia a cerca de 8,3%, em 1996. Destes, 23% não freqüentam a escola porque não têm interesse, 19% não por dificuldades financeiras e 16% porque não existe estabelecimento perto de casa. Entre os 91,8% que freqüentavam a escola nesta faixa etária, 15,9% estudavam em instituição privada e 84,1% em instituição pública (0,6% federal, 48,8% estadual e 34,7%, municipal). Desta forma, a grosso modo os gastos do governo deveriam aumentar cerca de 10,7% para garantir a cobertura total do ensino fundamental, garantindo assim o acesso ao ensino básico à todos as crianças entre 7 e 14 Anos de Idade. Assim os gastos em educação fundamental deveria aumentar de 12,4 para 13,7 bilhões de dólares. O que elevaria os gastos totais em educação básica de 13,8 para 15,2 bilhões de dólares.

Em 1995, o governo gastou 0,893 bilhões de dólares em nutrição e alimentação. A análise esteve centrada exclusivamente no gastos em alimentação escolar, representam 81% dos gastos sociais básicos em nutrição e alimentação. A fim de alcançar a universalização do sistema de nutrição e alimentação escolar seria necessário um aumento de aproximadamente 43,85% dos gastos sociais nesta rubrica.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, M.H.T. (1995). "Federalismo e Políticas Sociais," In: AFFONSO, R. de B.A. & SILVA, P.L.B. (orgs.) "Descentralização e políticas Sociais". São Paulo, Fundap. (Federalismo no Brasil);

ARRETCHE M.T.S. "Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas". Revista Brasileira de Ciencias Sociales, No 31 Ano 11 junho de 1996.

ARRETCHE M.T.S. e RODRIGUEZ "A Descentralização da Educação no Brasil: o balanço de uma política em processo", mimeo, 1998. A ser publicada em *Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*, livro edidato por Ricardo Lima, Ipea

BARBOSA, F., GIAMBIAGI, F. "O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva". Revista Brasileira de Economia, v.49, n.3, p.521-543, jul./set. 1995.

CALLEGARI & CALLEGARI, N. "Ensino Fundamental: a municipalização induzida". Editora SENAC, São Paulo 1997.

FERNANDES, M.A. et alli (1997). "Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal". IPEA;.

FERNANDES, M.A. et alli (1998). "Gasto Social Consolidado". Brasília, mimeo, IPEA;.

INDERMIT S. GILL , “Brazil Stabilization Fiscal Adjustment and Public Employment Reform”, mimeo, 1997.

MEC. Sinopse Estatística do Ensino Fundamental. Série 1988-1994.

MEDICI, A C. “Descentralização e Política de Saúde”, in: Revista Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, Brasília, 1992.

NERI, M., CONSIDERA C E PINTO (1996) “Crescimento, Desigualdade e Pobreza: O Impacto da Estabilização, em *Economia Brasileira em Perspectiva 1996*. Rio de Janeiro:IPEA, v.1, p.49-82, 1996.

OLIVEIRA, F.A. de (1995a). “Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil:1964-1984”. São Paulo, Editora Hucitec;

SILVA, P.L.B. & COSTA, Vera L.C. (1995). "Descentralização e Crise da Federação". In: AFFONSO, R. de B.A. & SILVA, P.L.B. (orgs.) “A Federação em Perspectiva”.; ensaios selecionados. São Paulo, Fundap;

VARSANO, R. “De ônus a bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do Estado brasileiro”. A Economia Brasileira em Perspectiva-1996. Rio de Janeiro:Ipea, p.259-275, 1996

WORLD BANK.(1988). “Brazil: Public Spending on Social Programs”; issues and options (Report nº 7086-BR).