

GASTO SOCIAL FEDERAL: dimensionamento e análise para o período 1995-2002

Jorge Abrahão de Castro¹

RESUMO

Dimensionamento e análise dos gastos realizados pelo governo federal em áreas sociais ao longo do período compreendido entre 1995 e 2002. Os resultados mostram uma evolução do Gasto Social Federal (OSF) com pequena prioridade macroeconômica. A prioridade fiscal foi bastante irregular, tendo momentos de aumento e momentos em que a fração da despesa efetiva destinada à área social caiu. Além disso, o governo federal utilizou fontes de financiamento do gasto social a fim de enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro. Os gastos vistos pela ótica das áreas de atuação mostram uma definição de prioridades e de ênfase que acaba por delimitar fronteiras bastante definidas para o gasto em áreas sociais: Previdência Social, Benefícios a Servidores, Saúde e Educação representam quase 90% do OSF.

Palavras-chave: Finanças sociais. Gasto social. Gasto público. Política social.

1 INTRODUÇÃO

Dimensionar e analisar os gastos do governo federal em áreas sociais é uma forma de perceber o esforço estatal na provisão de recursos para o atendimento das necessidades sociais e, com isso, aferir a adequação do suporte financeiro à consecução de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar satisfação social. O gasto público é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do poder público, compondo o núcleo

¹ Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do IPEA e pesquisador associado do departamento de Contabilidade da Universidade de Brasília (UNB).E-mail: jorge.abraao@ipea.gov.br ou jorge.abrahao@globo.com

central dos atuais sistemas de proteção social dos Estados modernos. Contudo, a magnitude das demandas sociais, os interesses envolvidos, a competição por recursos limitados torna inexorável a definição de prioridades, razão por que tal questão mobiliza espectro razoável de atores sociais.

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

Neste trabalho os gastos realizados pelo governo federal entre 1995 e 2002 em áreas sociais são mensurados e analisados, apresentando-se a cada ano o Gasto Social Federal (GSF) em valor global e desagregado por áreas de atuação.² Adotou-se esse recorte temporal em razão das restrições encontradas para os anos de 1993 e 1994, período que antecede a reforma monetária e que foi marcado por grande instabilidade econômica e alta inflação, o que compromete a qualidade dos registros financeiros relacionados aos gastos públicos, tornando os resultados menos confiáveis e os dados para o Governo Lula ainda indisponíveis. Confronta-se, ainda, o GSF com agregados macroeconômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB) e a Carga Tributária.

2 POLÍTICAS SOCIAIS E AS ÁREAS DE ATUAÇÃO

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

² Adotou-se a metodologia desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para acompanhar e dimensionar o gasto público social. Ver Fernandes et al. (1998a); Ribeiro; Fernandes (2000) e Castro et al. (2003).

parte dessa série ações e programas de Proteção ao Meio Ambiente, Organização Agrária e Ciência e Tecnologia voltados para área social.

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

Visto isso, a divisão do GSF por áreas de atuação procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com atendimento às necessidades e aos direitos sociais, a fim de facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil. As áreas de atuação para fins deste trabalho são: Educação, Cultura, Saúde, Alimentação e Nutrição, Saneamento e Meio Ambiente, Previdência Social, Assistência Social, Emprego e Defesa do Trabalhador, Organização Agrária e Habitação e Urbanismo. A organização dessas áreas se baseou na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, na descrição do subtítulo ou projeto/atividade (denomina de ação na nova classificação orçamentária).

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

3 EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL: 1995-2002

A seguir, mediante o dimensionamento e a análise da evolução anual do Gasto Social Federal, procura-se verificar a sensibilidade do montante despendido pelo governo federal em áreas sociais diante dos problemas e propósitos econômicos brasileiros e dos arranjos políticos, os quais podem definir opções de ação direção e cobertura da atuação estatal.

O governo de Fernando Henrique Cardoso compreende dois mandatos: de 1995 a 1998, e de 1999 a 2002. O primeiro mandato corresponde à implementação do Plano Real e vai até o momento da sua crise ao longo do ano de 1998. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise. Esses momentos significam posturas macroeconômicas distintas e correspondentes políticas públicas. No que diz respeito ao comportamento dos gastos sociais, também compreende períodos distintos.

A eleição e os primeiros anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso, iniciados em 1995, se beneficiam da estabilização monetária e da política de liberalização comercial e financeira, além das renegociações de dívida externa e do início das privatizações das empresas estatais. Verificou-se, naquele momento, recuperação do crescimento econômico, ampliação do consumo pós-estabilização e aumento da renda, sobretudo nos setores informais. Adiantando um pouco o que será discutido em maior detalhe à frente, pode-se salientar que a recomposição de valor do salário mínimo, ainda em 1995, juntamente com a busca por antecipação de aposentadorias, que ocorrem depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, pressionaram fortemente o gasto social. Devido à influência desses movimentos, o gasto social do governo federal cresce expressivamente até 1998, como demonstram os dados da Tabela 1.³

³ Adotou-se como deflator o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), aplicado mês a mês, para corrigir as séries de gasto social. A escolha desse deflator para atualização monetária foi feita a fim de “dar uma ideia mais precisa do custo que a área social possui para a sociedade e a economia na medida em que as contribuições sociais e os impostos que financiam a área social incidem sobre todos os setores e não apenas sobre os produtores de bens de consumo final.” (SCHWARZER, 2001). É importante salientar que o IGP é um Índice afetado pelas flutuações da taxa de câmbio, devido ao peso dos bens *tradeables* no índice. Esse fato já é bem conhecido, por isso se espera que em determinados momentos, principalmente de fortes mudanças cambiais, o aumento do IGP supere os demais deflatores.

Tabela 1 – Evolução do Gasto Social no Governo FHC (1995-2002)

Em R\$ milhões

Ano	Gasto Social Federal (GSF)			GSF/PIB	
	Valor constante	Nº. índice 1995=100%	Evolução anual (%)	(%)	Nº. índice 1995=100%
1995	180.490	100	-	12,2	100
1996	190.887	106	5,8	11,9	97
1997	206.232	114	8,1	12,4	101
1998	219.575	122	6,5	13,0	106
1999	211.272	117	(3,8)	13,3	109
2000	214.097	119	1,3	13,5	111
2001	215.951	120	0,9	13,9	114
2002	219.080	121	1,5	14,4	118

Fonte: Sidor/SOF e Disoc/Ipea.

Obs.: * Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI, para dez. 2002.

Os dados dão uma demonstração desse movimento e da distinção entre o primeiro e o segundo mandatos de governo. No primeiro, observa-se um crescimento real dos gastos sociais do governo federal, correspondente a cerca de 5% a.a., o que permitiu que ele atingisse no ano de 1998 um percentual quase 22% maior do verificado em 1995. O movimento significou também uma maior representação do gasto social na relação com o PIB, que aumentou de 12% para cerca de 13%.

A partir do final de 1997, um novo risco de colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica mundial gerada pelas crises do leste asiático e da Rússia, em 1998, levou o governo a adotar uma série de medidas na política econômica que teve como consequência redução no ritmo de crescimento do PIB e aumento da taxa de desemprego. Apesar disso, em 1998 ainda se observa um crescimento do GSF, que se deveu, em grande parte, ao fato de que naquele ano o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias continuou, ao mesmo tempo em que cresceram os gastos com seguro desemprego.

No segundo mandato, observa-se, diante de uma reorientação da política econômica e social, uma quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais do governo federal de cerca de 4% já em 1999. A partir de então, com uma trajetória de recuperação do GSF mais lenta, o valor obtido em 2002 é praticamente o mesmo do observado em 1998.

A análise do GSF em termos globais é interessante para mostrar a evolução das despesas de cunho social e sua relação com o total dos gastos públicos federais e com alguns agregados econômicos, como foi tratado anteriormente. Entretanto, sua interpretação se torna um pouco

limitada devido ao aumento dos gastos poder não estar acompanhando o crescimento populacional, de modo que nada esteja se alterando em níveis relativos. Nesse sentido, a análise do GSF *per capita* fornece uma medida do grau de atendimento das necessidades sociais da população, bem como indica o tamanho do esforço governamental para prover ao cidadão bens e serviços sociais.

O conceito de gasto social federal *per capita* é o resultado da divisão do GSF pela população total do país, e não pelo número de beneficiários de cada ação social, como talvez fosse mais interessante e apropriado. A intenção é apenas apresentar um indicador global, e não um parâmetro para indicar prioridades ou diretrizes, imputações de custos ou análise de eficiência do gasto social. A tabela 2 e o gráfico 1 mostram os valores do OSF, da população residente no país e do gasto social federal per capita entre os anos de 1995 a 2002.

Tabela 2 – Evolução do gasto social federal *per capita* (1995-2002)

Ano	GSF ¹	População residente ²	GSF <i>per capita</i>	Nº índice	Evolução anual (%)
	(a)	(b)	(a/b)	1995 = 100%	
1995	180.490	159.016	1.135	100	-
1996	190.887	161.247	1.184	104	4,3%
1997	206.232	163.471	1.262	111	6,6%
1998	219.575	165.688	1.325	117	5,0%
1999	211.272	167.910	1.258	111	-5,1%
2000	214.097	170.143	1.258	111	0,0%
2001	215.951	172.386	1.252	110	-0,4%
2002	219.080	174.633	1.255	111	0,2%

Fonte: Sidor/SOF, Disoc/Ipea e Censo Demográfico 2000, IBGE.

Nota: 1. Disoc/Ipea. Valores em R\$ milhões constantes para dez./2002.

2. IBGE. População estimada para 1º de julho, em função dos resultados do Censo Demográfico de 2000.

Após o início efetivo do Real, o GSF per capita apresentou seu maior crescimento anual entre 1996 e 1997; em 1998 chegou ao mais alto valor do período, cerca de R\$1.325,00. A partir de então, os dados mostram que o GSF per capita se retrai - aproximadamente 5,0% — e permanece em torno de R\$1.255,00. Assim, tomando o período 1995-2002 como um todo, o GSF *per capita* apresenta um crescimento de cerca de 9,0%, menor que o crescimento do GSF em termos absolutos, que foi de 20%.

Quando se compara a taxa de crescimento real anual do GSF (ver tabela 1) com a taxa de crescimento real anual do GSF *per capita* do mesmo período, percebe-se que, em termos reais, o gasto social federal

crece a uma taxa real média de 3,0% a.a., enquanto o GSF *per capita* cresce a uma taxa real média de 1,5% a.a. Parte dessa diferença deve-se ao perfil de crescimento da população, que cresce a uma taxa média igual a 1,4% a.a.⁴

No entanto, o crescimento do GSF *per capita* nem sempre se relaciona apenas ao crescimento populacional; ele depende também de outros fatores conjunturais que afetam o gasto. Por exemplo, em 1999, a crise cambial se agrava, acarretando um crescimento econômico pífio; nesse momento, de escassez de recursos, ocorre a primeira e única queda do GSF em termos absolutos, e o GSF *per capita* a acompanha.

Por sua vez, a evolução do GSF *per capita*, tomando-se como base o ano de 1995, mostra que no primeiro mandato de FHC houve um crescimento real e constante, até se atingir, em 1998, cerca de 117% a mais do valor de 1995. Já no segundo mandato de FHC ocorre uma retração constante desse indicador, que passa a apresentar um crescimento de apenas 8%, em 2002, relativamente ao valor de 1995.

4 EVOLUÇÃO DO GSF POR ÁREA DE ATUAÇÃO: 1995-2002

A evolução do GSF por Área de Atuação é apresentada no Quadro 1, com valores em reais constantes para dezembro de 2002. Os valores globais demonstram, a priori, a elevação dos dispêndios até 1998 e a recuperação do GSF a partir de 2000, como já mencionado. Entretanto, os valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando se analisam de forma desagregada as áreas de atuação — visto que ocorrem movimentos muitas vezes não uniformes ou irregulares em cada área de gasto. Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração política que se molda em cada área e que define opções de ação, direção e cobertura estatal.

⁴ Está em curso no Brasil uma combinação de mudanças nos padrões de mortalidade e fecundidade da população brasileira, cujas taxas estão declinando, o que não somente tem provocado uma diminuição na taxa de crescimento demográfico, como está gerando mudanças também na composição etária. O perfil demográfico atual mostra uma redução nas taxas de crescimento dos grupos etários mais jovens, ao passo que os idosos têm crescido em importância no conjunto da população.

Em R\$ milhões

Áreas de gasto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Previdência Social	80.216	91.509	92.827	101.645	99.609,5	98.929,7	97.427,6	104.980
Previdência e Benefícios a Servidores	40.404	39.924	42.224	45.011	43.365,1	41.569,3	43.245,3	43.550
Emprego e Defesa do Trabalhador	7.865	8.912	8.894	10.612	8.256,6	8.971,3	9.972,5	9.678
Organização Agrária	2.514	2.311	2.889	3.657	2.670,0	2.012,4	2.286,0	1.592
Assistência Social	1.248	1.586	3.076	4.244	5.859,1	6.431,2	8.034,1	10.036
Alimentação e Nutrição	1.770	1.019	1.569	1.975	1.889,6	1.837,2	1.684,8	1.289
Educação	16.722	15.258	14.088	15.314	13.717	14.975	14.664	12.775
Saúde	27.792	25.273	29.326	27.677	29.077,9	29.523,6	29.152,1	27.922
Saneamento e Meio Ambiente	353	1.676	2.846	3.491	1.977,6	2.213,2	4.003,3	1.806
Habitação e Urbanismo	1.200	2.972	8.102	5.663	4.500,6	7.315,0	5.108,9	5.155
Cultura	405	447	391	286	348,7	319,2	372,8	297
Total	180.490	190.887	206.232	219.575	211.272	214.097	215.951	219.080

Quadro 1 - Gasto social federal por área de atuação (1995-2002)

Fonte: IPEA/DISOC

Observações:

1. Corrigindo-se os gastos mês a mês pelo IGP-DI, para dezembro de 2002.
2. Inclui os programas financiados com recursos do FGTS.
3. Os resultados refletem o levantamento do Gasto Social Federal de acordo com a metodologia adotada pela DISOC/IPEA

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

O primeiro conjunto é formado por quatro áreas, que constituem o núcleo da política social brasileira: Previdência Social; Benefícios a Servidores (predominantemente Encargos Previdenciários da União); Saúde; e Educação. Conjuntamente, essas quatro áreas absorvem algo em torno de 87,5% do total dos gastos públicos federais aplicados na Política Social brasileira durante o período de 1995 a 2002. Conforme mostra o gráfico 1, os gastos em Previdência Social são os mais expressivos em termos quantitativos, correspondendo a 45,9% do total do GSF do período; na sequência, aparecem os gastos com Benefícios a Servidores Públicos — 20,5% de todo o GSF do período analisado —, que se destinam em quase sua totalidade às despesas com encargos previdenciários dos servidores públicos. Juntas, essas duas áreas respondem por mais da metade (66,4%) dos gastos sociais. Vale dizer que mais de 60% do GSF são destinados aos encargos previdenciários do regime geral e do setor público, ficando na outra parte os gastos em Saúde(14,1%) e Educação (7,0%), que juntas absorvem 21,1% do GSF de 1995 a 2002.

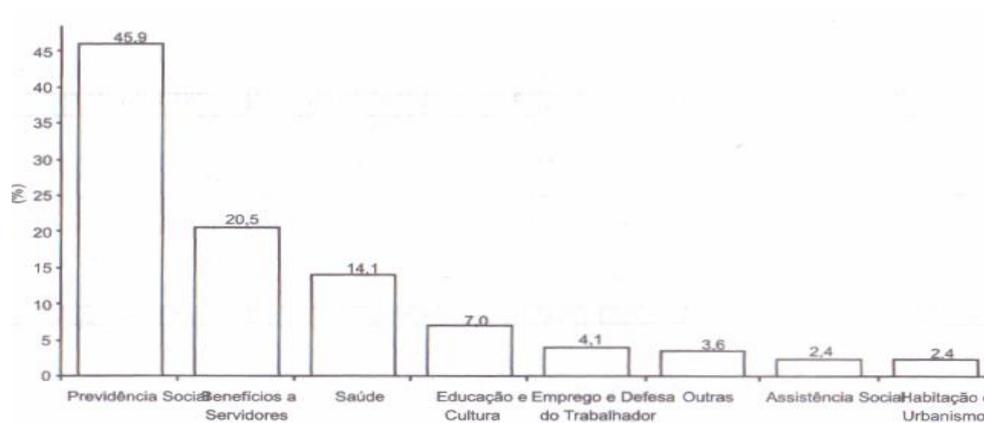


Gráfico 1 - Participação relativa de cada área de atuação no GSF total (1995-2002)
Fonte: Ipea/Disoc

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

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

Nas demais áreas de atuação, que alocam menos recursos, a tendência é de crescimento, embora os movimentos não sejam homogêneos. Algumas áreas, como se vê na Tabela 3, sofrem elevações significativas; por exemplo, a área Assistência Social, após forte reestruturação, cresce continuamente o patamar de seus dispêndios, sob os

efeitos da Lei Ordinária da Assistência Social (Loas) — em parte graças ao crescimento no volume dos pagamentos de benefícios de prestação continuada. O mesmo ocorre com os gastos na área Emprego e Defesa do Trabalhador, que é fortemente influenciada pelas variações no programa de seguro-desemprego. As áreas Saneamento e Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo se recuperam da crise que enfrentaram com o estancamento dos recursos do FGTS no início do período e que teve seu ponto mais crítico em 1995.

5 GSF E DEMAIS DIMENSÕES DO GASTO PÚBLICO FEDERAL NO BRASIL

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

A Tabela 4, a seguir, mostra que uma parte não desprezível do aumento da carga tributária entre 1995 e 2002, sobretudo entre 1999 e 2002, foi apropriada não pelo GSF, mas possivelmente pelas formas financeiras do gasto público, o que pode ser observado pelas informações comparadas das últimas colunas da tabela.

Tabela 4 – Comparações entre GSF e demais dimensões do gasto público federal no Brasil - 1995 a 2002

Ano	Não-financeira ¹		Financeira ²		Despesa Efetiva ⁵	PIB em R\$ correntes	Comparações (em %)					
	GSF ³	Total	Juros e Encargos ⁴	Total			a/b	a/d	a/e	a/f	d/e	d/f
1995	78.893	127.621	16.766	113.279	240.900	646.192	61,8	69,6	32,7	12,2	47,0	17,5
1996	92.429	150.717	19.511	136.442	287.159	778.887	61,3	67,7	32,2	11,9	47,5	17,5
1997	107.623	160.444	21.033	226.348	386.792	870.743	67,1	47,5	27,8	12,4	58,5	26,0
1998	118.743	181.717	30.812	315.115	496.832	914.188	65,3	37,7	23,9	13,0	63,4	34,5
1999	127.967	220.173	45.356	364.627	584.801	973.846	58,1	35,1	21,9	13,1	62,4	37,4
2000	146.972	227.967	38.835	384.510	612.477	1.101.255	64,5	38,2	24,0	13,3	62,8	34,9
2001	164.287	271.596	52.816	328.627	600.223	1.198.736	60,5	50,0	27,4	13,7	54,8	27,4
2002	190.477	314.875	55.261	360.053	674.928	1.346.028	60,5	52,9	28,2	14,2	53,3	26,7

Fontes: Disoc/Ipea GSF, CTB, SRF; PIB, IBGE.

Notas: 1 A diferença entre o Total e o GSF corresponde ao Gasto Não-Financeiro Não-Social, como custeio e investimentos.

2 A diferença entre o Total e os Juros e Encargos corresponde ao Passivo Financeiro Acumulado, bem como às despesas com a manutenção do Banco Central do Brasil.

3 Diminuiu-se do GSF a despesa efetuada com recursos do FGTS por não constarem do Orçamento Geral da União. Além disso, para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos gastos sociais os pagamentos de juros e amortização.

4 Abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa).

5 Eliminam-se da despesa total do governo federal as transferências de recursos efetuadas entre órgãos da administração central e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação esta que caracteriza dupla contagem.

As três primeiras colunas mostram que o GSF, no período 1995-2002, perdeu espaço frente a outras importantes dimensões do gasto público. Em especial, vale mencionar as perdas de — 2,1% frente ao total da despesa não financeira do governo federal e de — 13,8% frente à despesa total efetiva. A perda de — 24% frente ao total da despesa financeira sugere, claramente, o sentido do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, sobretudo durante os anos de 1998 a 2000, auge da crise do projeto de estabilização monetária, que em 1999 significou uma perda de quase 50%, sobre o ano de 1995, do gasto social federal frente à despesa financeira total em mãos do governo.

Essa imensa transferência de renda — do lado real da economia para o financeiro — se processa mediante uma mudança de composição do gasto público total que reflete, em última instância, uma primazia dos interesses econômico-financeiros e uma certa hierarquia de compromissos políticos diante de interesses sociais divergentes — e sobretudo desiguais — no acesso e acúmulo de recursos estratégicos de poder. Não é por outra razão que se constata um movimento bastante desigual de apropriação do GSF e do gasto financeiro sobre o PIB. Enquanto o GSF frente ao PIB cresceu, entre 1995 e 2002, algo como 21,6%, o gasto financeiro cresceu 52,6% no mesmo período. Mesmo sobre o total da despesa efetiva do governo federal, houve um crescimento da despesa financeira da ordem de

13,4% entre 1995 e 2002, representando, em média, 56,2% de tudo o que o governo gastou no período.

6 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste trabalho sobre a evolução e dinâmica dos gastos sociais no Brasil, entre os anos de 1995 e 2002, permitiu distinguir dois períodos distintos: de 1995 a 1998, o qual engloba o primeiro governo de FHC; e o período seguinte, que vai de 1999 a 2002 e corresponde a grande parte da segunda gestão de FHC.

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

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

Esse tipo de evolução está relacionado com o baixo crescimento econômico e o aumento da prioridade fiscal do período. Além disso, o governo federal passa a adotar uma estratégia de utilizar fontes de financiamento do gasto social, como as Contribuições Sociais, a fim de enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro, uma vez que as arrecadações dessas fontes cresceram bem à frente dos gastos.

Analisando os valores do GSF como um todo e do GSF *per capita*, observa-se que o GSF cresce em termos reais durante o período, concluindo-se, portanto, que o aumento do gasto social não acompanha o crescimento populacional, ou parte dele é absorvida por esse crescimento. Cabe ressaltar, no entanto, que o valor de crescimento do indicador do GSF

per capita nem sempre está relacionado apenas ao crescimento populacional, pois depende também de outros fatores conjunturais que afetam o gasto.

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

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

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

Por fim, deve-se pensar que parte razoável das necessidades sociais da população brasileira ainda não foi atendida, o que vai exigir a ampliação do acesso a bens e serviços sociais existentes e a serem criados. Além disso, é necessária a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados, o que também vai exigir a ampliação do gasto social em dimensão ainda a ser estimada. Nesse caso, o desafio maior diz respeito ao fato de que a margem para expansão das receitas

públicas encontra-se reduzida, em grande parte em razão do significativo crescimento da carga tributária verificado em período recente. No entanto, é possível se pensar na reorientação de uma parcela do gasto público para o atendimento das necessidades sociais, utilizando-se principalmente aquela parte do gasto que está esterilizada para remuneração da dívida pública, sobretudo em decorrência das altas taxas de juros atualmente praticadas. Ademais, a parcela dos recursos das Contribuições Sociais que está sendo retida para outros fins deveria voltar para o financiamento da área social, como originalmente previsto.

MEASUREMENT AND ANALYSIS OF THE PERIOD 1995-2002

ABSTRACT

Measurement and analysis of the federal government expenditure in social areas to the long one of the period understood between 1995-2002. The results of this work show an evolution of the GSF with small macroeconomic priority. The fiscal priority was sufficiently irregular, having increase some moments and other moments that the fraction of the expenditure accomplishes destined the social area fell. Moreover, the federal government used sources of financing of the social expense in order to face the fiscal and financial disequilibrium. The expense seen by the optics of the Performance Areas shows a definition of priorities and emphasis that the most expenses set is compose by:

Social Welfare; Civil Servant Benefits; Health and Education and Culture, with 90% of the GSF.

Keywords: Social finance. Social expense. Public expense. Social Politycy.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, E. Carga tributária: evolução histórica: uma tendência crescente. Informe-se, Banco Federativo; BNDES/CEPAL, n. 29, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanço Geral da União. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1994.

_____. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1995.

- Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1996.
- Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1997.
- Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1998.
- Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1999.
- Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000.
- Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2001. BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2005.
- CASTRO, J.; FERNANDES, M. A. Sistema de informações sobre os gastos públicos na área de educação — SIGPE: diagnóstico para 1995. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Textos para discussão, 674).
- CASTRO, J.; SADECK, F. Capacidade de financiamento público do gasto em educação no Brasil em 2000. Brasília, DF: IPEA, nov. 2002.
- CASTRO, J. et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. Brasília, DF: IPEA, out. 2003 (Texto para discussão, 988).
- CASTRO, J.; CARDOSO, Júnior, J. Políticas Sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: QUESTÃO social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília, DF: IPEA, 2005.
- CECHIN, J. A Previdência Social Reavaliada II. Conjuntura Social, Brasília, DF, Ministério da Previdência e Assistência Social, v.13, n.1, p. 7-55, jan./mar., 2002.
- FERNANDES, M. A. Mensuração do Gasto Público Social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do IPEA. Brasília, DF: IPEA, set. 2000. Mimeografado.
- FERNANDES, M. A. et al. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996. Brasília, DF: IPEA, 1998. (Textos para discussão, 547).
- FERNANDES, M. A. et al. Gasto social das três esferas de governo - 1995. Brasília, DF: IPEA, out. 1998. (Textos para discussão, 598).

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil. Rio de Janeiro, 2001. Mimeografado.

MÉDICI, A. C. A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994. (Federalismo no Brasil, Descentralização e Políticas Sociais).

MÉDICI, A.C. ; MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do Gasto Social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, R.;SILVA, P.L.B. (Org.). Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: FUNDAP, 1995.

MUSSI, C.; OHANA, E. F.; GUEDES, J. R. M. Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil, 1980-1995. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. (Textos para discussão, 249).

OLIVEIRA, F. A. Evolução, determinantes e dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996. Brasília, DF: IPEA, jun. 1999. (Texto para discussão, 649).

PIOLA, S.; CAMARGO, S. Brasil: gasto social federal por áreas (1980/1993). Brasília: IPEA, 1994. Mimeografado.

PIOLA, S. et ai. A conta social revisitada (1980/1987). Brasília, DF: IPEA, 1989. (Acompanhamento de Políticas Públicas, 11).

RIBEIRO, J. A.; FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, DF, IPEA, n. 1, p.49-54,jun. 2000.

SCHWARZER, H. Nota sobre efeitos da opção entre diversos índices para o deflacionamento de valores nominais. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, DF, IPEA, n. 3, p 127-134, ago. 2001.