

INT-1649

CEPAL (1649)

Borrador para discusión
Sólo para participantes

30 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Taller sobre Gestión del Gasto Público
Organizado por CEPAL-IPEA

Santiago de Chile, 30 de Enero 1997



"O GASTO SOCIAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E DESAFIOS"*/

Francisco Pereira y Carlos Mussi

**/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.*

(versão preliminar)
Brasília: janeiro/1997

O GASTO SOCIAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E DESAFIOS .

Francisco Pereira^{*/}
Carlos Mussi^{**/}

I. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país “injusto”. Esta definição dada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em seu discurso de posse resume observações corretas sobre a estrutura social brasileira: da elevada desigualdade de renda e de riqueza ao grande número da população vivendo num contexto de miséria. O Estado brasileiro é sempre questionado, pelos extremos do quadro político, sobre sua incapacidade de agir sobre essa estrutura. Questiona-se, pelo lado mais liberal, as restrições ao crescimento do gasto social e, pelo lado mais conservador, se a má gestão dos recursos. Essa distinção não é exaustiva, pois ocorrem momentos em que os lados trocam de argumentos.

O objetivo deste documento é analisar a evolução recente e os desafios para mensurar o gasto social no Brasil, dada a complexa estrutura administrativa de diferentes níveis de governos e conflitivas metas de execução desse gasto. Discutiremos como no caso brasileiro os recursos alocados à área social vêm se acomodando às demandas de um ajuste fiscal. Nesse ponto, apresentaremos alguns pontos da rigidez orçamentária, que se reflete diretamente sobre o gasto social.

O documento está dividido em cinco seções. Segue-se a esta introdução uma análise da atual situação do gasto social no Brasil. Após resumida apresentação de alguns indicadores sociais brasileiros, discute-se os problemas de mensuração do montante direcionado à área social do gasto público brasileiro. A terceira seção analisa a eventual proteção do gasto social frente aos requisitos de um ajuste fiscal. A seção IV lista os principais desafios para a gestão da despesa pública na área social. Por último, são feitos comentários finais.

II. O GASTO SOCIAL NO BRASIL

2.1 Os Indicadores Sociais Brasileiros e Comparações Internacionais.

A distribuição de renda no Brasil tem, segundo levantamento internacional do Banco Mundial, publicado no seu último World Development Report, o mais alto coeficiente de Gini (0,63), 10% mais ricos do país detêm a maior participação (51,3%) da renda. . Em outro recente exercício, numa amostra de 55 países, o valor médio da razão entre a renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres é de 10 vezes. No caso brasileiro, esta razão é de 40 vezes.¹ Na América Latina pode-se constatar que países como Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras e Panamá registram maiores níveis de pobreza que o

^{*/} Coordenador Geral de Finanças Públicas do IPEA

^{**/} Economista do Escritório da CEPAL em Brasília

As opiniões expressas neste documento não refletem nenhuma posição ou opinião oficial dos órgãos onde os autores são funcionários.

¹ PNUD & IPEA (1996) p. 17.



oportunidade do tempo do aluno em alguma atividade geradora de renda para ela.⁷ Nesses pontos, destacam-se duas iniciativas: a do Governo Federal, na eficácia da distribuição do livro didático para o início do ano letivo e a do governo do Distrito Federal, com o programa "bolsa-escola", no qual a família participante recebe um salário mínimo mensal pelo desempenho e frequência escolar dos seus filhos.

Tabela 1
Indicadores de Educação para a América Latina
População Adulta

| Pais | PIB Per capita (PPP\$) 1989 | Taxa de Analfabetismo /a | Nº Médio de Anos de Estudo /b | % da Pop. Adulta S/ Instr. | % da Pop. Adulta C/ 1º Grau Incomp. | % da Pop. Adulta C/ 1º Grau Comp. |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|---|--|
| Argentina | 4.310 | 5 | 8,7 | 6,0 | 32,0 | 34,6 |
| Bolívia | 1.531 | 22 | 4,0 | 48,6 | 28,5 | 28,5 |
| Brasil | 4.591 | 19 | 3,9 | 32,9 | 50,4 | 4,9 |
| Chile | 4.987 | 7 | 7,5 | 9,4 | 47,8 | 47,8 |
| Colômbia | 1.068 | 13 | 5,7 | 22,3 | 55,9 | 55,9 |
| Costa Rica | 4.413 | 7 | 7,1 | 16,1 | 49,1 | 17,8 |
| Cuba | 2.500 | 6 | 7,6 | 3,7 | 22,6 | 27,6 |
| Equador | 1.897 | 27 | 4,1 | 30,2 | 60,7 | 60,7 |
| El Salvador | 3.012 | 14 | 5,6 | 25,4 | 17,0 | 34,1 |
| Guatemala | 2.351 | 45 | 4,1 | 54,7 | 27,1 | 8,6 |
| Haiti | 962 | 47 | 1,7 | 77,0 | 15,2 | 15,2 |
| Honduras | 1.504 | 27 | 3,9 | 33,5 | 51,3 | 51,3 |
| México | 5.691 | 13 | 4,7 | 18,5 | 20,2 | 20,2 |
| Nicarágua | 1.463 | - | 4,3 | 53,9 | 31,7 | 17,3 |
| Panamá | 3.231 | 12 | 6,7 | 17,4 | 27,3 | 23,4 |
| Paraguai | 2.742 | 10 | 4,9 | 14,2 | 51,0 | 15,4 |
| Peru | 2.731 | 15 | 6,4 | 21,6 | 27,3 | 17,4 |
| Rep. Domin. | 2.537 | 17 | 4,3 | 40,1 | 41,6 | 4,3 |
| Uruguai | 5.805 | 4 | 7,8 | 9,9 | 36,7 | 29,6 |
| Venezuela | 5.908 | 12 | 6,3 | 23,5 | 47,2 | 47,2 |

Fonte : United Nations (1992), reproduzido de Mendonça (1996)

/a Como porcentagem do total da população com 15 anos ou mais (1990)

/b Para pessoas com cinco anos ou mais (1990)

A melhoria da qualidade do ensino fundamental e médio no Brasil é meta dos diferentes níveis de governo. Nessa tarefa, alguns questionamentos são levantados: a gratuidade do ensino superior público, o sistema de avaliação do ensino e a participação da escola privada. Enquanto o Brasil registra desempenho substancialmente inferior aos países do leste asiático nos níveis fundamental e médio, o seu desempenho no nível superior é semelhante.⁸ O dispêndio da metade dos recursos federais em educação, cerca de 0,7% do PIB, nas suas universidades, além da importante participação de universidades estaduais no orçamento de alguns dos grandes estados (São Paulo e Paraná), proporciona meios para a manutenção de significativa estrutura de ensino superior gratuito no país. Como as

⁷ A merenda escolar, ao prover alimentação gratuita inclusive em períodos de férias, era um dos principais fatores para o envio da criança a escola. Em 1995, esse programa alcança 22,6 milhões de escolares durante 173 dias.

⁸ PNUD & IPEA (1996), p. 35.

A oferta de recursos humanos para a saúde é adequada. O Brasil registrava, em 1991, médias de 641 habitantes por médico ou 619 habitantes por profissional de enfermagem, ambas compatíveis com países de maior renda. A concentração desses profissionais nos centros urbanos e nas regiões mais ricas distorcem drasticamente essa média. Na região Norte, a média de população por médico é quase 2,5 vezes a média da região Sul, 1 174 a 474.¹¹ Quanto às unidades de saúde, a década de 80 observou importante expansão da rede pública e privada. No setor público, entre 1980 e 1989, o número de hospitais públicos cresceu em 61% para dois mil e os postos de saúde em 136% para 20,8 mil. No setor privado, o número de hospitais subiu de 4,9 mil para 5,2 mil e os postos/clínicas de saúde de 3,6 mil para 6,9 mil, no mesmo período. Em termos de leitos por habitante, a década de 80 observou queda na relação para o País de 4,3, para 3,7. Por outro lado, o número de habitantes por posto/ambulatório caiu em 47%, de 9,6 para 5,1.

Tabela 2
Indicadores de Saúde para a América Latina

| País | PIB Per capita (PPPS) 1989 | Taxa de Imunização a/ Tuberculose Sarampo | | Habitantes por médicos 1988-91 | Habitantes por enfermeiro 1988-91 | Gasto em Saúde como % do PIB | |
|-------------|----------------------------------|---|----|--------------------------------------|---|---------------------------------|------|
| | | | | | | 1960 | 1990 |
| Argentina | 4.310 | 96 | 95 | 329 | 1786 | 1,3 | 2,5 |
| Bolívia | 1.531 | 84 | 81 | 2564 | 7692 | 0,4 | 2,4 |
| Brasil | 4.591 | 98 | 84 | 641 | 619 | 0,6 | 2,8 |
| Chile | 4.987 | 97 | 93 | 943 | 3846 | 2,0 | 3,4 |
| Colômbia | 1.068 | 94 | 94 | 1064 | 2632 | 0,4 | 1,8 |
| Costa Rica | 4.413 | 97 | 82 | 1136 | 2222 | 3,0 | ... |
| Cuba | 2.500 | 97 | 93 | 332 | 180 | 3,0 | '... |
| Equador | 1.897 | 99 | 73 | 671 | 1818 | 0,4 | ... |
| El Salvador | 3.012 | 79 | 86 | 1563 | 3333 | 0,9 | 2,6 |
| Guatemala | 2.351 | 46 | 71 | 4000 | 7143 | 0,6 | 2,1 |
| Haiti | 962 | 48 | 24 | 7143 | 9091 | 1,0 | 3,2 |
| Honduras | 1.504 | 95 | 94 | 1960 | 4545 | 1,0 | 2,9 |
| México | 5.691 | 97 | 93 | 621 | ... | 1,9 | 1,6 |
| Nicarágua | 1.463 | 94 | 83 | 389 | 209 | 0,4 | 6,7 |
| Panamá | 3.231 | 91 | 83 | 562 | 1064 | 3,0 | ... |
| Paraguai | 2.742 | 95 | 96 | 1587 | 7143 | 0,5 | 1,2 |
| Peru | 2.731 | 87 | 75 | 1063 | ... | 1,1 | 1,9 |
| Rep. Domin. | 2.537 | 84 | 99 | 935 | 9091 | 1,3 | 2,1 |
| Uruguai | 5.805 | 99 | 80 | ... | ... | 2,6 | 2,5 |
| Venezuela | 5.908 | 82 | 63 | ... | .. | 2,6 | 2,0 |

Fonte : United Nations, Human Development Report 1995 e para
Brasil, PNUD & IPEA (1996)
/a crianças de um ano imunizadas

Pelo lado da demanda por serviços, levantamento feito em 1986 mostrou uma relação direta entre utilização dos serviços de saúde e incremento do nível de renda. A única exceção a esta relação está naqueles classificados sem renda, que apresentaram taxas de utilização dos serviços de saúde

¹¹UNDP & IPEA (1996) p. 177.

transformou o sistema brasileiro em de repartição simples, ou seja, *pay as you go*, com o uso de crescentes alíquotas de contribuição sobre a folha salarial.

Tabela 3
Indicadores Sociais Gerais para a América Latina

| País | PIB Per capita (PPPS) 1989 | Acesso a Água potável % da pop. 1989-93 | Acesso a Esgoto % da pop. 1988-93 | Consumo de Calorias per capita 1992 | Gasto % do PIB com Benefícios Previdenciários |
|-------------|----------------------------------|--|--|--|--|
| Argentina | 4.310 | 71 | 68 | 2880 | ... |
| Bolívia | 1.531 | 54 | 43 | 2100 | 2,3 |
| Brasil | 4.591 | 87 | 72 | 2824 | 4,6 |
| Chile | 4.987 | 86 | 83 | 2583 | 9,9 |
| Colômbia | 1.068 | 86 | 64 | 2678 | 1,5 |
| Costa Rica | 4.413 | 93 | 97 | 2889 | 6,3 |
| Cuba | 2.500 | 98 | 92 | 2833 | 7,1 |
| Equador | 1.897 | 55 | 48 | 2587 | 1,6 |
| El Salvador | 3.012 | 47 | 58 | 2663 | 1,0 |
| Guatemala | 2.351 | 62 | 60 | 2255 | 0,8 |
| Haiti | 962 | 39 | 24 | 1707 | ... |
| Honduras | 1.504 | 63 | 68 | 2306 | ... |
| México | 5.691 | 84 | 50 | 3181 | 1,5 |
| Nicarágua | 1.463 | 54 | ... | 2296 | 1,5 |
| Panamá | 3.231 | 84 | 88 | 2239 | 9,4 |
| Paraguai | 2.742 | 35 | 42 | 2670 | ... |
| Peru | 2.731 | 72 | 57 | 1883 | ... |
| Rep. Domin. | 2.537 | 59 | 87 | ... | 0,5 |
| Uruguai | 5.805 | 75 | 61 | 2750 | 7,5 |
| Venezuela | 5.908 | 89 | 92 | 2622 | 1,1 |

Fonte : United Nations, Human Development Report 1995

O Governo Federal, especialmente no início da década de 80, utilizou a corrosão inflacionária para manter a geração de sobra de recursos oriundos das contribuições previdenciárias, necessária para a transferência à saúde e para as metas de equilíbrio fiscal. Os benefícios pagos observavam freqüentes quedas no seu valor real. Ao mesmo tempo, permitia-se a ampliação de possíveis beneficiários, como os trabalhadores rurais que poderiam receber, independente de maior tempo de contribuição, até meio salário nominal de aposentadoria e pensão. Igualmente, concedeu-se a bonificação de natal aos aposentados, igualando-os aos trabalhadores em ativa.

A Constituição de 1988 acatou várias demandas visando garantir o valor real das aposentadorias e pensões. Além disso, a nova Constituição concedeu aumento do piso dos benefícios rurais para um salário mínimo, como também exigiu-se a revisão de todos os benefícios urbanos já concedidos, para o mesmo valor em salários mínimos da época de sua concessão. Foram incluídos no texto constitucional dispositivos de reajuste anual segundo a variação dos índices de preços, a contagem por tempo de serviço e recíproca entre o setor rural e urbano, além de outros instrumentos para garantir a paridade

Ministério da Previdência e Assistência Social. No atual governo, foram eliminados ou reduzidos órgãos de gestão da assistência social, que consumiam parte significativa dos recursos do setor no custeio de sua máquina administrativa. Em 1995, utilizou-se aproximadamente R\$ 232 milhões para atender 1,6 milhão de crianças carentes

A Lei Orgânica de Assistência Social, aprovada em 1993, estabelece as diretrizes da participação do governo. A Lei regulamenta especialmente o acesso ao direito estabelecido na Constituição Federal do recebimento de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a sua manutenção ou de tê-la provida por sua família (Art. 203, parágrafo IV). Esses pagamentos foram iniciados em 1995. No ano passado, foram pagos 384 mil benefícios, ao custo de R\$ 71 milhões.

O Governo Federal estabeleceu o programa “Comunidade Solidária” para coordenar e acompanhar a execução de programas de assistência social em diferentes ministérios. Por exemplo, em 1995 foram distribuídas três milhões de cestas de alimentos para um milhão de famílias em 525 municípios mais pobres. Também, pode-se considerar com parte de assistência social as iniciativas governamentais na área de reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar. Em 1996, mais de 60 mil famílias foram assentadas.

2.2. O gasto público no Brasil: problemas de mensuração

As dificuldades para a análise do gasto público no Brasil decorrem de problemas de natureza institucional, administrativo-financeiros, metodológicos e conceituais. Sendo peça importante das finanças governamentais, os resultados das contas do setor público no país devem refletir o desempenho da federação brasileira, constituída por três níveis de governo: União (Governo Federal), Estados (governos estaduais) e municípios (governos municipais). A União possui autonomia administrativa e financeira, enquanto os outros governos (estados e municípios) dispõem de autonomia administrativa, porém autonomia financeira parcial.

No âmbito do Governo Federal (central), que representa apenas parcela do setor público como um todo, há três níveis administrativos importantes: a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, responsável pela Execução Financeira do Tesouro (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); as Empresas Estatais; e o Banco Central do Brasil. Na seguridade, destaca-se a Previdência Social, cuja pressão sobre o gasto público tem sido crescente e objeto de uma das reformas estruturais previstas pelo governo.

Diferentes metodologias de apropriação das contas, níveis distintos de abrangência e critérios de agregação fazem com que a Execução Financeira do Tesouro não reflita corretamente a situação fiscal da União, nem o impacto monetário do gasto na economia. Neste caso, em particular, os resultados mostrados pelo Tesouro não permitem uma avaliação correta das implicações da execução financeira sobre a política monetária, nem desta sobre a situação fiscal do país. A execução do Tesouro representa não apenas parte do Orçamento Geral da União, mas este contempla somente parcela do chamado setor público não financeiro.¹⁶

¹⁶ Para maiores detalhes, ver Carvalho (1995).

que deve ou não ser considerado gasto social. Sem entrar no mérito, essa é uma questão que deve ser explicitada.

2.3 O Gasto Social Atual no Brasil

a) limitações

O comportamento dos gastos públicos federais no Brasil encontra-se diante de duas restrições principais: a primeira é o atendimento das imposições da Constituição de 1988 que vinculou cerca de 80% das receitas tributárias, sendo 18% para estados e municípios, 53% para previdência, saúde, assistência social e seguro-desemprego e 9% para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e de outros segmentos de peso individual menos expressivo (Veloso, 1995); a segunda é a decisão de obter superávits primários como parte da estratégia de combate à inflação.

As imposições constitucionais, como analisaremos na próxima seção, deram muita ênfase às transferências aos estados e municípios, como reafirmação do fortalecimento do princípio federativo, e aos gastos sociais, como forma de resgatar a chamada “dívida social”. Ao mesmo tempo, a necessidade de combate à inflação era e continua sendo uma prioridade do país. A presença dos dois objetivos suscita uma certa contraposição entre os mesmos, visto que enquanto o primeiro demanda o aumento dos gastos, o segundo pede a sua contração. Obviamente, o montante de gastos está condicionado à disponibilidade da receita, cuja arrecadação federal tem apresentado crescimento contínuo a partir de 1994.

Em 1994, a receita cresceu significativamente em relação a 1993 motivada pela implementação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e pela normalização da arrecadação da Confins e da Contribuição sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas. Em 1995, mesmo com a extinção do IPMF, o aquecimento da economia propiciou o aumento da arrecadação. Por sua vez, o fim da correção monetária dos balanços das empresas fez aumentar a arrecadação de imposto das pessoas jurídicas em 1996. O impacto não foi maior porque a economia cresceu menos, resultando num pequeno crescimento em relação ao ano anterior. De outro lado, a receita líquida - receita bruta menos transferências constitucionais - subiu mais que a receita bruta devido ao aumento da arrecadação ter se dado de forma mais intensa sobre as contribuições¹⁹.

Em suma, a maior parte das receitas do Governo Federal é vinculada, há uma determinação constitucional de expandir os gastos sociais e, ao mesmo tempo, a prioridade no combate à inflação exige a obtenção de superávits primários. Em contrapartida, as receitas federais têm aumentado continuamente a partir de 1994, notadamente as receitas líquidas, o que amplia, embora de forma insuficiente, a margem de manobra do governo. Descontados da receita líquida os gastos com pessoal e observada a meta de superávit primário, é possível gastar com outros eusteios e investimentos. Entretanto, quanto maiores os gastos com pessoal e as metas de superávit primário, menores serão as margens de gasto em outros setores da economia.

¹⁹ As transferências para estados e municípios são funções do imposto de renda e do IPI.

Uma vez controlada a inflação, o crescimento econômico torna-se a saída para o ataque à pobreza. Em particular, o aumento da eficiência do gasto público e seu direcionamento para áreas como educação e saúde são condições fundamentais visando conciliar crescimento sustentado e distribuição de renda. Isso pressupõe estabilidade macroeconômica e equilíbrio fiscal, uma vez que aquela é seguramente o maior bem público para a sociedade, principalmente os menos favorecidos.

Por sua vez, a implantação das regras constitucionais de universalização da Previdência Social no meio rural proporcionou, em anos recentes, uma expansão considerável da população de aposentados e pensionistas distribuída pelas zonas rurais e micro-urbanas de quase cinco mil municípios brasileiros.

Estudos recentes dirigidos à avaliação sócio-econômica do subsistema de "Previdência Social Rural" comprovam, mediante o número de benefícios previdenciários e o valor pago, uma melhoria de renda no campo. Também foi constatado que o atendimento universalizado atinge de maneira claramente diferenciada os pólos de maior vulnerabilidade sócio-econômica, favorecendo as pessoas residentes em "pequenos" municípios, regiões (ou Estados) economicamente mais pobres e economias agrícolas relativamente mais débeis. Representando, em 1995, 6,5 milhões de aposentados e pensionistas, a Previdência Rural permitiu o aumento da renda domiciliar rural de US\$ 245 em 1991 para 427 em 1993, quando a participação da contribuição da Previdência nesse processo elevou-se de 8,5% para 14,6% no mesmo período.

O empenho do Governo brasileiro na luta contra a pobreza e as desigualdades pode ser indicado pelos grandes números dos gastos sociais por programas selecionados (cf. Tabelas 4 e 5). A seleção desses setores procura refletir a ação federal em áreas específicas e relevantes, que compõem as cinco metas do programa do governo Fernando Henrique Cardoso - emprego, educação, saúde, agricultura e segurança - "fundamentais para começar a resgatar a imensa dívida social do (nosso) país para com seu povo"²⁰

Os gastos com saúde são a grande ênfase dos programas de governo nos últimos anos. Este setor passa por uma importante fase de transformação no país. Substantial parcela dos recursos públicos são ali alocados. Por outro lado, nova contribuição para o financiamento desse setor (Contribuição Provisória de Movimentação Financeira - CPMF) foi aprovada pelo Congresso Nacional e entrou em vigor em 23.01.97, devendo adicionar à receita federal pelo menos mais R\$ 4,0 bilhões anuais.

Atenção especial vem merecendo a educação, particularmente o ensino fundamental. Amplas reformas estão em curso, sempre respeitando alguns paradigmas essenciais das políticas sociais, a saber: descentralização, substituição do Estado executor pelo Estado coordenador, indutor e avaliador das políticas, e fortalecimento das organizações públicas em detrimento das organizações estatais.

O apoio do Governo Federal à agricultura reflete-se no dispêndio recente no setor. Da mesma forma, a proteção ao trabalhador tem sido objeto de atenção crescente, principalmente mediante o apoio via seguro-desemprego. Em relação à previdência, o atendimento prioritário ao trabalhador rural transformou a previdência rural em um verdadeiro programa de redistribuição de renda. Neste caso, há o ônus financeiro de parte deste setor, traduzido em privilégios, que demanda urgente reforma.

²⁰ Cardoso, F.H. (1994), p.18.

benefícios aumentou 10,3%.²¹ Este resultado é explicado, em parte, pelo receio dos filiados quanto às perspectivas de mudanças nas regras de aposentadorias, contribuindo para o aumento do número de benefícios concedidos no ano passado em relação a 1995. Comparando-se o montante acumulado de janeiro a novembro de 1996 ao do mesmo período de 1995, observa-se um incremento de 13% no número de benefícios concedidos.

III. A "PROTEÇÃO" AO GASTO SOCIAL NO BRASIL

A CEPAL registrou uma rigidez do gasto social brasileiro na última década. Mesmo reconhecendo a dificuldade de mensuração, descrita na seção anterior, os dados da CEPAL indicam que o Brasil observou um drástico movimento de redução do gasto social do governo central entre 1982 e 1984, uma queda real de 22%, equivalente a 2,2% do PIB²². Dados sobre o dispêndio dos estados no período não apontam nenhum movimento compensatório à ação federal, uma vez que se encontravam efetuando ajustes em seus resultados.²³ O final da década de 80 termina em plena recuperação desse corte, com os gastos sociais alcançando 10,8% do PIB, inclusive maior em 0,7% do PIB sobre o máximo anterior registrado em 1982.

Os motivos para essa reversão não são apenas de atendimento às demandas sociais por um novo regime mais democrático ou da ação populista da administração da época, mas principalmente conjugou-se com o momento histórico da elaboração de uma nova Constituição. Dadas as práticas de gestão orçamentária e financeira do Governo Federal, os diferentes setores sociais atuaram para que a Constituição garantisse, individualmente, o acesso a receitas e a uma parcela mínima do orçamento público.²⁴ Os setores mais organizados, como os aposentados e servidores públicos, conseguiram a cobertura legal para a revisão e manutenção de seus direitos.

3.1. A "Proteção" Constitucional

A Constituição de 1988, ao detalhar os diversos setores sociais em seus diferentes capítulos, possibilitou o estabelecimento de uma rede de proteção institucional ao social. Partiu-se de uma detalhada listagem de direitos sociais, começando pelos mais gerais, a saber: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a previdência social, a proteção a maternidade e à infância, a assistência dos desamparados. Para os trabalhadores urbanos e rurais são listados 34 direitos, entre eles o seguro desemprego, o fundo de garantia por tempo de serviço, licenças gestante e paternidade e a proibição da discriminação salarial por motivo de sexo, idade, cor, estado civil ou deficiência.²⁵

Em termos de orçamento, a Constituição brasileira criou o "guarda-chuva" do orçamento da seguridade social dentro do Orçamento Geral da União. Segundo a Constituição, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Para o seu

²¹ Cf. Ministério da Previdência e Assistência Social.

²² CEPAL (1994) p. 103.

²³ Ver Silva, P. & Mussi, C. (1992).

²⁴ Um exemplo dramático dessa obsessão de garantia de acesso a recursos público é o artigo 168 da Constituição que determina que as verbas dos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público devem ser "entregues até o dia 20 de cada mês".

²⁵ Veja os artigos 6 e 7 da Constituição.

privadas do serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical (SESI, SESC, SENAI, etc..).

A educação manteve a vinculação da contribuição dos empregadores para o salário educação, com alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento, para o dispêndio no sistema educacional, mas precisamente no ensino fundamental. Em 1995, o valor dessa contribuição teria alcançado 0,32% do PIB, ou mais de R\$ 2 bilhões.

Em 1996, aprovou-se a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF, vinculada especificamente aos gastos em saúde.

b) vinculações da despesa

Para aqueles gastos sociais que não tiveram fontes específicas identificadas, como a assistência social e outros níveis educacionais, a Constituição estabeleceu níveis mínimos de gasto e/ou a concessão de benefícios especiais.

Na educação, incrementaram as vinculações existentes em instrumentos legais anteriores. No Governo Federal, estabeleceu-se que pelo menos 18% da receita tributária, líquida das transferências constitucionais aos estados, municípios e Distrito Federal, será destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino. Para os estados, municípios e Distrito Federal esse piso seria de 25% da receita total, inclusive as transferências recebidas. Cabe assinalar que o não cumprimento dessa norma pode gerar processo por crime de responsabilidade contra os executivos dos diferentes níveis de governo.

Na assistência social, como já descrito no capítulo anterior, estabeleceu-se a concessão de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiências sem renda.

Outros benefícios especiais foram estabelecidos pela Constituição visando grupos específicos como: ex-combatentes, que perderam direitos políticos, etc... Ainda que em pequeno número, esses benefícios geraram custos ao sistema de previdência, distorcendo a estrutura de pensões, em valores mensais de até R\$ 30 mil reais, frente ao teto de R\$ 1,1 mil.²⁹

3.3. A “Descentralização”

A Constituição de 1988 promoveu ainda uma maior descentralização das receitas para os estados, municípios e Distrito Federal. Da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, é transferido 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios. Também, desses dois impostos são alocados 3% da arrecadação para fundos regionais das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Dos dois principais tributos federais, o governo perde 47% da receita. No caso do IPI, um adicional de 10% é rateado segundo o desempenho exportador de produtos manufaturados de cada estado. Em 1995, essas transferências representaram cerca de 3% do PIB.

²⁹ A Constituição também estabeleceu obrigações do Governo Federal com a manutenção da segurança pública no Distrito Federal. No entanto, essa obrigação vem sendo estendida para as áreas de saúde e ensino no Distrito Federal, no montante, em 1995, de R\$ 2,4 bilhões.

Um resultado imediato desse movimento foi que, entre 1998 e 1995, basicamente somente os municípios aumentaram sua participação no total de gastos primários de 13% para 16%, enquanto os Estados se mantiveram em cerca de 30% e a União com uma queda de 56% para 53%. No entanto, como no caso da receita disponível, enquanto que a União mantém um gasto primário total, em termos de PIB, inferior ao de 1980, os Estados cresceram em 73% e os Municípios, em 122%. Entre 1980 e 1995 do ganho de gasto total equivalente a 3% do PIB, os Estados apropriaram-se em 3,5% e os municípios em 2,3%, da mesma relação, enquanto o Governo Federal registrou queda de 2,3% (Veja as Tabelas no anexo).

3.4 As Despesas “Obrigatórias” e “Incomprimíveis”³²

Com os movimentos de vinculações e de descentralização, surge a constatação da reduzida capacidade de ação do Governo Federal sobre o seu orçamento e a necessidade de adequar estas despesas às disponibilidades de caixa. Estimativas apontam que em 1992 apenas 5% dos recursos totais do orçamento estariam livres após vinculações, transferência, pessoal e juros.³³

a) pessoal

Outro ponto importante da Constituição brasileira foi a sua ação sobre as normas de pessoal das administrações públicas. Dois pontos estabeleceram forte rigidez orçamentária. Primeiro, o restabelecimento do regime jurídico único a uma ampla definição do setor público, revertendo a situação de flexibilização de pessoal neste setor obtida na Constituição de 1967.³⁴ Nesse regime, ampliou-se a estabilidade do servidor, garantiu-se a isonomia entre os diferentes poderes, e limitou as possibilidades de aumentos diferenciados por carreira. Segundo, as condições para a aposentadoria no setor público, favorecida por adicionais no momento da inatividade e pela vinculação direta entre a remuneração do ativo com o inativo. Este ponto traz sérias dificuldades para o gerenciamento de recursos humanos, pois toda gratificação, inclusive por desempenho ou resultado de arrecadação, tem que ser distribuída com os inativos daquela carreira.

O resultado final dessas mudanças no serviço público é a obrigatoriedade e a rigidez do gasto nominal com pessoal. Em termos reais, a única forma para ajustar o valor desse gasto seriam reajustes salariais inferiores à taxa de inflação. No caso do Governo Federal, onde não houve maior alteração no número, o estímulo a inatividade acabou por ampliar a participação de aposentados e inativos na folha de pagamentos total. No Governo Federal, em 1987, esses pagamentos representavam 23% da folha; em 1995, alcançavam 42%. Em valores constantes, o total gasto com inativos em 1995 equivaleu ao total da folha de pagamento de 1987 (R\$ 16,8 bilhões, a preços de dezembro de 1995).³⁵ Em fevereiro de 1996, o número de aposentados e pensionistas do Poder Executivo era de 502,2 mil pessoas, frente ao total de ativos de 565,1 mil.

A noção de rigidez fica nítida com a estabilidade de preços alcançada nos últimos anos. Em 1996, não se concedeu reajuste ao servidor federal, visando a obtenção de uma queda real de 2,0% da folha. No final do ano, promoveu-se programa de demissão voluntária no Poder Executivo federal,

³² Para uma análise dessas despesas veja os trabalhos de Giambiagi (1996), Pianscatelli & Pereira (1996), Silva & Mussi (1992) e as contribuições de Veloso (1995).

³³ Este valor refere-se ao valor total, inclusive dívida. Sem esse valor, o percentual livre de vinculações, transferências, juros e pessoal seria de 9,0%.

³⁴ O caso mais recente de inclusão foi a decisão do Supremo Tribunal Federal de incluir o Banco Central no regime jurídico único.

³⁵ MARE (1996) p. 27.

A Tabela 7 apresenta a evolução dos subsídios e dos investimentos das administrações públicas segundo as Contas Nacionais. No Governo Federal, observa-se a redução dos subsídios ao longo da década de 80 e de forma acelerada nos últimos três anos. Em 1995, o gasto em subsídio representou apenas 18% do gasto em 1980, uma diferença de 2,9% do PIB. Cabe apontar que parte significativa desses subsídios não eram direcionados ao setor social, mas a outras atividades produtivas, desde a concessão de incentivos regionais à exportação e ao transporte público. No caso dos Estados e municípios, excetuando 1995, verifica-se movimento contrário de aumento relativo do gasto com subsídios, em parte substituindo o Governo Federal nas áreas de transporte público. Porém, em valores insuficientes para compensar os cortes federais.

TABELA 7
GASTOS POR ESFERA DE GOVERNO
EM % DO PIB

| | INVESTIMENTOS | | | | SUBSÍDIOS | | | |
|------|---------------|-----------|------------|-------|-----------|-----------|------------|-------|
| | federal. | estadual. | municipal. | total | federal. | estadual. | municipal. | total |
| 1980 | 0,72 | 0,92 | 0,73 | 2,37 | 3,52 | 0,15 | 0,04 | 3,71 |
| 1981 | 0,97 | 0,92 | 0,71 | 2,60 | 2,48 | 0,17 | 0,03 | 2,68 |
| 1982 | 0,69 | 1,02 | 0,64 | 2,35 | 2,24 | 0,18 | 0,06 | 2,48 |
| 1983 | 0,68 | 0,73 | 0,42 | 1,83 | 2,40 | 0,19 | 0,06 | 2,65 |
| 1984 | 0,60 | 0,76 | 0,54 | 1,90 | 1,36 | 0,16 | 0,07 | 1,59 |
| 1985 | 0,51 | 1,20 | 0,61 | 2,32 | 1,27 | 0,22 | 0,09 | 1,58 |
| 1986 | 0,85 | 1,44 | 0,76 | 3,05 | 1,19 | 0,19 | 0,09 | 1,47 |
| 1987 | 1,07 | 1,21 | 0,87 | 3,15 | 1,33 | 0,18 | 0,08 | 1,59 |
| 1988 | 1,03 | 1,21 | 0,93 | 3,17 | 0,97 | 0,17 | 0,09 | 1,23 |
| 1989 | 0,85 | 1,41 | 0,67 | 2,93 | 1,67 | 0,10 | 0,16 | 1,93 |
| 1990 | 0,57 | 1,96 | 0,91 | 3,44 | 1,46 | 0,28 | 0,16 | 1,90 |
| 1991 | 0,61 | 1,10 | 0,90 | 2,62 | 1,50 | 0,27 | 0,33 | 2,10 |
| 1992 | 0,53 | 1,40 | 1,24 | 3,17 | 1,62 | 0,36 | 0,31 | 2,29 |
| 1993 | 0,59 | 1,50 | 1,30 | 3,39 | 0,55 | 0,43 | 0,13 | 1,11 |
| 1994 | 0,63 | 1,14 | 0,99 | 2,76 | 0,45 | 0,44 | 0,20 | 1,09 |
| 1995 | 0,47 | 0,76 | 1,12 | 2,36 | 0,64 | 0,25 | 0,09 | 0,97 |

Fonte: IBGE Contas Nacionais

A evolução dos investimentos públicos aponta para desempenho diferenciado por esfera de governo. O Governo Federal tentou, ao final da década de 80, retomar o seu nível de inversão direta, exclusive estatais, para próximo de 1% do PIB, mas teve curta duração. Nos anos noventa, com exceção de 1995, manteve-se no Governo Federal gastos de 0,6% do PIB. Nos estados, pode-se observar o ciclo eleitoral, com picos de despesas em 1982, 1986 e 1990, todos anos eleitorais para os governos estaduais. Este comportamento não se repete em 1994, talvez pelas dificuldades financeiras (juros e pessoal) e pelas elevadas inversões dos dois anos anteriores. A crise de 1995 está bem refletida na queda para 0,76% do PIB dos investimentos estaduais, praticamente a metade de 1993. Por último, nos municípios, o efeito da maior disponibilidade de receita pela descentralização promovida pela Constituição, com seus investimentos superando 1%, a partir de 1992. Em 1995, estes foram o maior investidor das administrações públicas. Em termos de impacto sobre a infra-estrutura pública do país, a maior participação dos municípios privilegia setores ligados à área urbana, com prejuízo para obras de

de 2,8% do PIB em 1992 para 4,75% do PIB em 1994.³⁹ Os recursos obtidos pelo FSE, em sua maior parte, possibilitaram o pagamento a inativos do Governo Federal, dado que o artigo 17 da Lei 8212 de 1992 previa que em 1994 e 1995 praticamente poucos recursos de fontes da seguridade social poderiam ser destinados àquele pagamento. Em 1996, conseguiu-se a aplicação dos princípios do FSE por mais 18 meses, no novo Fundo de Estabilização Fiscal. Também, o governo publicou medida provisória (MP 964/95), que possibilita o uso de recursos de contribuições sociais para o pagamento de inativos e pensionistas.

IV. DESAFIOS À GESTÃO DO GASTO SOCIAL

As seções anteriores mostraram as dificuldades para a gestão das contas públicas no Brasil. As pressões de demanda social são relevantes e fortes suficientes para terem respaldo no Congresso Nacional. A reação dos gestores econômicos de utilizar a repressão fiscal mostra-se cada vez mais difícil, especialmente com a transparência nos valores orçamentários permitida pela estabilidade econômica. A não execução da totalidade de dotações orçamentárias permitem contínuos questionamentos sobre o atendimento dos objetivos aprovados pelo Congresso.

O processo orçamentário e a sua execução estão demonstrando que o exercício do período de alta inflação, onde o Orçamento era uma lista de gasto potencial, sem maior meta nominal ou real, está mudando rapidamente.⁴⁰ Nos dois últimos anos (1995 e 1996), o Orçamento, que sempre se caracterizava por subestimar, superestimou a inflação, fato que deve-se repetir em 1997. Dadas as dificuldades de realizar a receita orçamentária, gera-se o impasse entre a geração do gasto, o empenho, e a sua liquidação financeira, na melhor das hipóteses em restos a pagar. Essa crescente rigidez vem influenciando nas dificuldades de manter superávits primários coerentes com a carga de juros. A Tabela 9 apresenta a evolução das Necessidades de Financiamento do Setor Público brasileiro⁴¹.

Portanto, o desafio é de como assegurar uma evolução das finanças públicas condizentes com a estabilidade de preços. As alternativas, dadas as restrições descritas acima, são aquelas observadas na Introdução desse documento: aumentar receitas ou gerir melhor as despesas.

4.1 Os Limites para o Aumento da Receita

Para um país com um prolongado período de alta inflação, o Brasil surpreende pela manutenção de níveis de carga tributária superior a 20% do PIB. Nos últimos anos, a carga tributária registrou importante aumento de 4,6% do PIB entre 1992 e 1995, ou o equivalente a R\$ 30 bilhões reais de 1995 (ver Tabela no Anexo). Nessa evolução, como já apontado, as contribuições sociais crescem em 1,9% do PIB, possibilitando o atendimento às demandas imediatas da área de saúde e previdência social. Para 1997, as contribuições sociais contarão com a arrecadação da CPMF para a Saúde num montante de R\$ 5 bilhões, a sua maior parte comprometida com o pagamento de dívidas com o FAT e com os provedores de serviços, pelo atraso na implementação de nova tabela de serviços.

³⁹ Ver Oliveira, J et al (1995). Se incluirmos o impacto da IPMF, os recursos não vinculados alcançariam 5,8% do PIB

⁴⁰ Ver Pinheiro, V. (1995)

⁴¹ Deve-se lembrar que no resultado do Governo Central está incluído o resultado do Banco Central, refletindo as pressões quase-fiscais. Ver Biasoto & Mussi (1997).

tomadas como o reembolso do COFINS nas exportações, a retirada do ICMS sobre as exportações de produtos básicos e as isenções de IPI e ICMS para a compra de bens de capital. Uma importante iniciativa foi a implantação do SIMPLES, que por intermédio de alíquota única de até 10% sobre seu faturamento as micro e pequenas empresas podem pagar todos os impostos e contribuições federais, excetuando os de comércio exterior e territorial rural. Será uma oportunidade para verificar a efetiva elasticidade da arrecadação frente a menores alíquotas. Fato que pode ampliar a discussão sobre a estrutura das contribuições sociais.

Uma preocupação em relação à tributação simplificada para pequenas e micro-empresas que o Governo Federal está instituindo com a unificação das alíquotas dos impostos federais são as contribuições patronais para a previdência social. O universo de empresas preliminarmente abrangidas são aquelas com faturamento até 700 mil Ufir's⁴³ anuais, com um escalonamento de alíquota única entre 5% e 10%. Entretanto, estas empresas respondem por menos de 10% do montante da arrecadação bancária do sistema. Estima-se um total de 2,5 milhões de micro e pequenas empresas beneficiadas.

A reforma previdenciária em tramitação no Senado Federal prevê a instituição de alíquotas diferenciadas para as empresas, em função da sua natureza econômica, que por si só poderia resolver de algum modo o problema, no equilíbrio adequado entre formalização de mão-de-obra e utilização intensiva de novas tecnologias.

4.2. Gasto Público no Brasil: como melhorar sua gestão

a)Pessoal

As despesas com pessoal cresceram a partir de 1988 em decorrência da Constituição que instituiu o regime jurídico único, onerando significativamente a despesa com inativos e pensionistas da União, e o princípio da isonomia salarial entre os Poderes. As despesas com pessoal subiram até 1990 para cair 31% no período 1991-93 devido à contenção dos reajustes salariais em um período de alta inflação. Em 1994 e 1995 houve aumento de 15,2% e 29,7% respectivamente em relação aos anos anteriores. Em 1996 as despesas com pessoal da União caíram 3,9% em relação a 1995 depois de 2 anos sem reajuste salarial e com inflação de 14,78% em 1995 e 8,6% em 1996. Dessa forma, a participação das despesas com pessoal na receita corrente líquida caiu de 58,45% em 1995 para 56,8% em 1996.

Uma séria dificuldade que o Governo Federal tem enfrentado nos últimos anos é o grande peso de inativos e pensionistas nas despesas com pessoal: 40,5% e 41,5% das despesas totais com pessoal em 1995 e 1996, respectivamente (cf. MARE). O problema é que os reajustes salariais dos ativos e inativos são vinculados, o que dificulta uma política salarial mais favorável aos ativos.

O conjunto de medidas anunciadas pelo governo em outubro de 1996 (incluindo o programa de demissão voluntária e restrições para a contratação de aposentados) pode vir a ter impacto favorável sobre os gastos com pessoal. Porém, é com a aprovação da Reforma Administrativa no Congresso Nacional - ainda pendente de entendimentos políticos - que poderão ser conseguidas reduções mais significativas dessa despesa. .

⁴³ Uma UFIR, em janeiro /96, vale R\$ 0,9108.

essas despesas, seria preciso a geração de 2 milhões de empregos, pois para cada inativo é necessária a contribuição de pelo menos dois trabalhadores ativos.

Outro aspecto relevante é que a expectativa de sobrevida aos 55 anos - idade que concentra 65% das novas aposentadorias - é de mais de vinte anos. Isso faz com que a duração média dos benefícios no Brasil seja quase dois anos maior do que a dos países desenvolvidos, cujas aposentadorias se dão quase sempre acima dos 60 anos.

Uma prioridade para 1997 é intensificar a racionalização na concessão de novos benefícios. O crescimento do número de cancelamentos de 1996 em relação ao ano anterior (19%) é um sinal de que a Previdência Social está se tornando mais ágil em retirar do sistema tanto os beneficiários falecidos quanto os que se beneficiam por fraude ou erro administrativo. Além disso, o Governo e o Congresso efetivaram mudanças na legislação ordinária, a fim de corrigir erros e vícios e reduzir custos operacionais. Entre as alterações está o fim das aposentadorias precoces e especiais injustificadas e da possibilidade de um trabalhador urbano aproveitar o tempo de serviço rural para obter um benefício pelo teto máximo.

As soluções encaminhadas pelo Governo Federal, para superação dessas dificuldades, pretendem dar maior flexibilidade ao gasto público, tornando possível adequá-lo ao atendimento de prioridades. Nesse sentido, estão na agenda política do momento várias reformas na Constituição, a destacar: Previdência, Administrativa e Tributária, entre outras.

4.3 O Restabelecimento do Financiamento Público

A recomposição dos mecanismos de financiamento de longo prazo da economia brasileira é um dos principais desafios a serem enfrentados neste fim de século. Dentre tais mecanismos, destacam-se os fundos de poupança compulsória pelo importante papel que, historicamente, desempenharam no processo de desenvolvimento econômico e social do País. Contudo o atual contexto histórico demanda a reformulação daqueles fundos, a fim de que possam colaborar, efetivamente, para uma provável retomada sustentada do crescimento econômico com equidade social.

a) A Recuperação dos Fundos Parafiscais: FGTS e FAT

Os fundos parafiscais brasileiros (FGTS e FAT) têm sido orientados, desde a sua criação, por uma dupla lógica: tanto funcionam como instrumentos de “seguro social” dos trabalhadores (indenização pela perda do emprego, seguro-desemprego, etc.), como também se constituem em mecanismos de fomento da atividade econômica, por meio de suas operações de crédito. Dentre os projetos financiados com os recursos desses fundos, destacam-se os de “investimento social”. Nesta categoria estão incluídos os programas públicos de geração de emprego e renda (apoio a pequenas empresas, à pequena agricultura, aos trabalhadores autônomos, etc.), bem como projetos de investimento em habitações populares, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

A disponibilidade de recursos dos fundos parafiscais para a realização de investimentos acompanhou, historicamente, os movimentos cíclicos da economia. Vale dizer, nas fases recessivas, a arrecadação tende a ser sensivelmente reduzida. Por exemplo, um dos aspectos mais marcantes da crise desses fundos foi a contínua erosão de suas bases de arrecadação a partir dos anos oitenta. O crescimento da arrecadação - um dos principais componentes da capacidade de investimento - foi

(PRONAF), requalificação e reciclagem de trabalhadores (SINE) e outros programas cujo objetivo geral é combater e amortecer os custos sociais do desemprego.

Logo, em um contexto de retomada do crescimento econômico brasileiro em meio a uma tendência - talvez inexorável - de aumento da produtividade e redução do emprego formal, os fundos para-fiscais deverão desempenhar um papel importante no amortecimento dos impactos sociais negativos desse crescimento.

b) Os Programas Habitacionais

As estimativas do déficit habitacional no Brasil variam muito segundo a metodologia de apuração. Estudo de Prado e Pelin (1993) aponta para um déficit 12,7 milhões de unidades habitacionais em 1992, enquanto trabalho da Fundação João Pinheiro (1995) mostra que este valor é de 5,6 milhões em 1995. O conceito utilizado no primeiro estudo é o de moradias adequadas, que "*São habitações nas quais reside uma única família, que sejam servidas por redes de água e esgoto, e que não sejam habitações improvisadas nem habitações precárias, independentemente de serem alugadas, próprias ou cedidas gratuitamente*". Portanto, qualquer moradia, que não se enquadre nesta definição, irá compor o déficit habitacional. O segundo estudo utilizou o conceito de "*... habitações sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física...*"⁴⁸.

Os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) se constituem tradicionalmente em uma das principais fontes de financiamento destinada a reduzir o déficit habitacional no Brasil. No início da década de 90, as aplicações com recursos do FGTS atingiram volume considerável (US\$ 2,8 bilhões em 1991, somente em habitação), no entanto as contratações realizadas nos anos de 1990/91 comprometeram a captação líquida de recursos do fundo por um período de três anos. Por outro lado, os critérios de concessão de financiamentos foram pouco transparentes. Diante deste quadro, o Governo Federal passou a adotar uma sistemática visando a alocação desses recursos. O princípio adotado foi o da descentralização e da participação mais efetiva da comunidade, sobretudo na definição dos projetos a serem selecionados.

Dentro do processo de descentralização, o Governo Federal passou às instâncias estaduais colegiadas o poder de hierarquizar e selecionar os projetos, em consonância com suas diretrizes, destinando certo volume de recursos ao atendimento da demanda-alvo (definida por faixas de renda). Estas instâncias devem ser constituídas por representantes dos Estados, municípios e da comunidade em participação paritária. Selecionados os projetos pelas as instâncias estaduais, a Caixa Econômica Federal (CEF) trata de elaborar uma análise do ponto de vista jurídico, técnico, econômico e financeiro dos mesmos. Neste estágio, a CEF tem autonomia para rejeitar os projetos que não oferecem garantia de retorno das aplicações.

A política habitacional do Governo brasileiro objetiva atender prioritariamente à população de baixa renda, mediante o aumento dos financiamentos com recursos do FGTS. Como parte desta política destacam-se dois programas: o Pró-Moradia e o Carta de Crédito. Estes são os principais programas na área de habitação, implementados a partir de 1995, com recursos do FGTS. O primeiro objetiva atender populações com faixas de renda até 5 salários-mínimos. O objetivo do programa é compartilhar com os

⁴⁸ Para uma discussão das diferenças metodológicas de apuração do déficit habitacional dos dois estudos, ver Vasconcelos, J.R. e Cândido Jr. J.O. (1996) - O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas, TD nº 410, IPEA: Brasília, abril de 1996.

Bibliografia:

- Banco Mundial (1996) Social Indicators of Development 1996, Washington.
World Development Report - 1996, Washinton.
- Biasoto , G. & Mussi, C. (1997) "**Os Anos Noventa: De novo o Déficit Quasi-Fiscal**", IX Seminário Regional de Política Fiscal, CEPAL, mimeo.
- Cardoso, F.H. (1994) "**Mãos à obra Brasil: proposta de governo**". Brasília.
- Cechin, M.E.D. (1997) - "**Programa Nacional de Desestatização - Principais Eventos de 1996 e Agenda para 1997**". Secretaria de Política Econômica/Ministério da Fazenda, Brasília
- CEPAL (1994) El Gasto Social en América Latina: Un Exámen Cuantitativo y Cualitativo. Santiago do Chile, Dezembro.
- (1995) Panorama Social de América Latina.
- Fernandes, M. & Oliveira, M. (1996). "**Compatibilização entre o Gasto Social Federal e o Gasto Total da União**", Nota Técnica, Diretoria de Política Social, IPEA, Brasília.
- Fundação João Pinheiro - (1995) - "**Déficit Habitacional no Brasil**". Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte.
- Galper, J. (1996). "**A Preliminary Analysis of Federal Social Spending in Brazil**", Cadernos de Políticas Sociais, Documento para Discussão X, UNICEF- Brasil.
- Giambiagi, F. (1996) "**A Crise Fiscal da União: o que aconteceu recentemente**", Rio de Janeiro, BNDES, TD n. 35, .
- MARE Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- (1996) Boletim Estatístico Mensal, Brasília, maio
- Médici, A., Oliveira, F. & Beltrão, K. "**Universalização com Qualidade: Uma Proposta de Reorganização do Sistema de Saúde no Brasil**" in A Economia Brasileira em Perspectiva - 1996, IPEA, 1996.
- Mendonça, R. "**Qualidade do Ensino Básico e Igualdade de Oportunidades**" in Estudos Sociais e do Trabalho, IPEA , vol.1.

Vasconcelos, J.R. e Cândido Júnior, J.O.(1996) - **“Programas financiados com Recursos do FGTS nas áreas de Habitação e Saneamento”**. Nota Técnica nº 008/96, CGFP/IPEA, Brasília.

Veloso, R.W.R. **“Reformulação do orçamento e evolução recente do gasto federal: Relatório de execução”** (mimeo). Brasília. Novembro de 95.

_____ **“Análise da situação da contas federais”** (mimeo). Maio de 1995.

PRINCIPAIS DESPESAS PÚBLICAS POR ESFERA DE GOVERNO

| | Pessoal | | | Total |
|------|---------|----------|-----------|-------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| 1980 | 2,49 | 2,83 | 0,99 | 6,31 |
| 1981 | 2,55 | 2,98 | 0,92 | 6,45 |
| 1982 | 2,73 | 3,24 | 1,08 | 7,05 |
| 1983 | 2,44 | 3,08 | 1,09 | 6,61 |
| 1984 | 2,06 | 2,66 | 0,93 | 5,65 |
| 1985 | 2,48 | 3,39 | 1,07 | 6,94 |
| 1986 | 2,40 | 3,75 | 1,32 | 7,47 |
| 1987 | 2,78 | 3,74 | 1,25 | 7,77 |
| 1988 | 3,21 | 3,33 | 1,38 | 7,92 |
| 1989 | 4,11 | 4,00 | 1,61 | 9,72 |
| 1990 | 3,89 | 5,40 | 1,97 | 11,26 |
| 1991 | 2,57 | 4,37 | 1,87 | 8,81 |
| 1992 | 2,39 | 4,11 | 2,30 | 8,80 |
| 1993 | 2,61 | 3,98 | 2,44 | 9,02 |
| 1994 | 2,76 | 4,32 | 2,20 | 9,27 |
| 1995 | 3,09 | 5,05 | 2,51 | 10,66 |

fonte: IBGE, Contas Nacionais

PRINCIPAIS DESPESAS PÚBLICAS POR ESFERA DE GOVERNO

em % do PIB

| | Gasto Primário Total | | | Total |
|------|----------------------|----------|-----------|-------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| 1980 | 17,15 | 4,80 | 1,92 | 23,87 |
| 1981 | 15,80 | 5,02 | 1,81 | 22,63 |
| 1982 | 15,49 | 5,45 | 2,00 | 22,94 |
| 1983 | 15,28 | 5,06 | 1,76 | 22,10 |
| 1984 | 12,09 | 4,65 | 1,75 | 18,49 |
| 1985 | 11,62 | 6,02 | 2,02 | 19,66 |
| 1986 | 12,19 | 6,82 | 2,45 | 21,46 |
| 1987 | 12,22 | 6,90 | 2,52 | 21,64 |
| 1988 | 11,76 | 6,22 | 2,75 | 20,73 |
| 1989 | 14,34 | 6,75 | 2,92 | 24,01 |
| 1990 | 14,48 | 9,63 | 3,58 | 27,70 |
| 1991 | 13,68 | 7,52 | 4,08 | 25,28 |
| 1992 | 13,51 | 7,73 | 4,64 | 25,88 |
| 1993 | 13,33 | 7,82 | 4,43 | 25,58 |
| 1994 | 12,94 | 7,96 | 3,96 | 24,86 |
| 1995 | 14,24 | 8,33 | 4,26 | 26,83 |

fonte: IBGE, Contas Nacionais

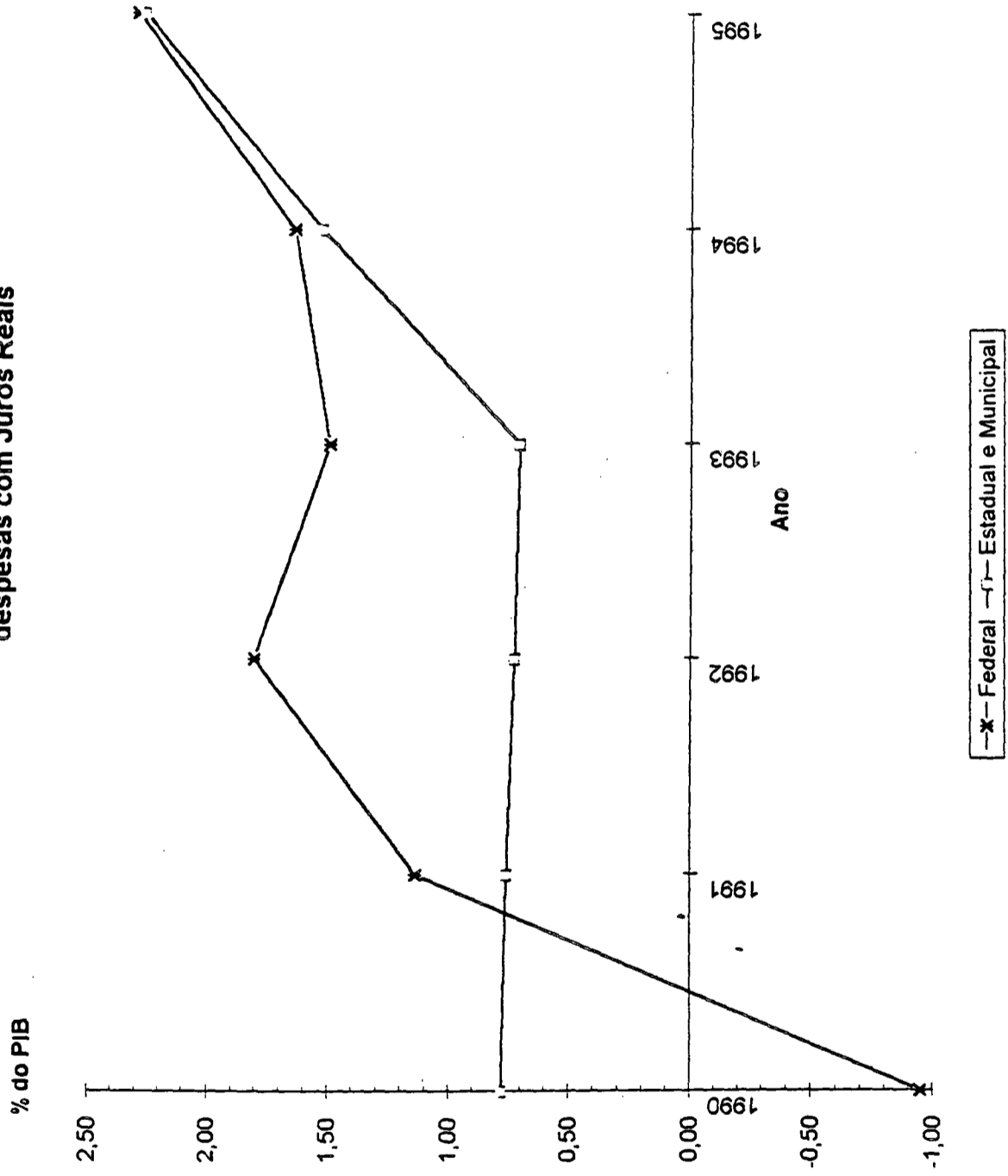
PRINCIPAIS DESPESAS PÚBLICAS POR ESFERA DE GOVERNO

em % do PIB

| | Assistência e Previdência | | | Total |
|------|---------------------------|----------|-----------|-------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| 1980 | 6,90 | 0,75 | 0,12 | 7,77 |
| 1981 | 7,32 | 0,78 | 0,12 | 8,22 |
| 1982 | 7,59 | 0,83 | 0,16 | 8,58 |
| 1983 | 7,36 | 0,87 | 0,13 | 8,36 |
| 1984 | 6,71 | 0,91 | 0,14 | 7,76 |
| 1985 | 6,09 | 0,99 | 0,16 | 7,24 |
| 1986 | 6,56 | 1,25 | 0,19 | 8,00 |
| 1987 | 5,71 | 1,59 | 0,24 | 7,54 |
| 1988 | 5,58 | 1,34 | 0,26 | 7,18 |
| 1989 | 6,04 | 1,14 | 0,32 | 7,50 |
| 1990 | 7,11 | 1,70 | 0,37 | 9,19 |
| 1991 | 7,49 | 1,50 | 0,65 | 9,64 |
| 1992 | 7,35 | 1,50 | 0,49 | 9,33 |
| 1993 | 9,03 | 1,49 | 0,44 | 10,95 |
| 1994 | 8,65 | 1,62 | 0,38 | 10,65 |
| 1995 | 9,39 | 2,03 | 0,45 | 11,87 |

fonte: IBGE, Contas Nacionais

despesas com Juros Reais



x - Federal r - Estadual e Municipal