

SÉRIE ESPECIAL

CADERNOS

ABONG

Orgão da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais

outubro de 1995

SUBSÍDIOS À CONFERÊNCIA NACIONAL
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - 2



Os Gastos Públicos
Federais com
as Políticas Sociais

CNAS ABONG

APOIO UNICEF

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

Setor de Autarquias Sul, quadra 01, bloco A, 2º andar, tels: (061)321.0022
fax: (061)226.4371, cep: 70729-900, Brasília-DF

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, é órgão superior de deliberação colegiada, paritário, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS.

São suas diretrizes:

- A descentralização político-administrativa
- A participação da população na formulação das políticas e no controle das ações
- A primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social

É de sua competência:

- Aprovar a política nacional de assistência social
- Normatizar ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada de assistência social
- Fixar normas para concessão e conceder o Registro e Certificados de Entidade de Fins Filantrópicos às entidades privadas de assistência social
- Estimular a efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social
- Aprovar a proposta orçamentária da assistência social
- Aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social
- Aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal
- Convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social

ABONG Programa de Desenvolvimento Institucional das Ongs

Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684, São Paulo - SP - Cep 04530-001 - Tel.: (011) 829-9102 - Fax (011) 822-6604

Fundada em agosto de 1991, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), fruto de diálogos e articulações abertas entre várias Ong's objetiva representar e promover o intercâmbio entre as Ong's empenhadas no fortalecimento da cidadania, na expansão dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia.

A ABONG reúne atualmente mais de 230 associadas e está organizada em cinco regionais: norte, nordeste, sudeste, sul e centro-oeste.

Seus principais objetivos são:

1. Constituir foros de debates e grupos de trabalho para o aprofundamento de temas importantes da realidade nacional e da cooperação internacional;
2. Servir de veículo de expressão, em níveis nacional e internacional, de opiniões, contribuições, propostas e alternativas das Ong's frente à problemática do desenvolvimento da sociedade brasileira;
3. Animar a coordenação nacional, regional e especializada entre as Ong's;
4. Estimular o diálogo e a cooperação com Ong's em nível internacional e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais de desenvolvimento;
5. Defender os interesses comuns de suas associadas, representando esses interesses perante a opinião pública e o Estado;
6. Facilitar a orientação e defesa legal de suas associadas.

Apresentação

Pobreza e exclusão social são importantes questões sociais presentes na realidade brasileira, marcas de um modelo de desenvolvimento que aprofunda a desigualdade e concentra riqueza.

Pobreza e exclusão social não são conceitos abstratos. Expressam a condição de vida de milhões de brasileiros, agrupando desde aqueles que se encontram na condição de miseráveis, abaixo da linha de pobreza, isto é, que não têm o suficiente para comer todos os dias, até todos os demais que, ganhando abaixo de 2 salários mínimos mensais, representam a grande maioria do povo brasileiro. Estes gravíssimos problemas sociais demandam, de todos cidadãos comprometidos com a construção da democracia e da cidadania em nosso país, uma mobilização e a defesa de propostas de políticas públicas capazes de reverter este processo e tornar a vida da grande maioria dos brasileiros mais digna, melhor, mais participativa.

O momento atual é de aprofundamento da pobreza e de crise da prestação dos serviços públicos por parte do Estado. Serviços como educação, saúde, previdência, sofreram cortes brutais no orçamento federal e não são mais vistos como direitos universais de todo cidadão. A estratégia atual é promover políticas compensatórias que atendam apenas alguns grupos entre os mais carentes.

A sociedade civil organizada, principalmente as entidades e associações que se organizam na luta em defesa de direitos, tem se contraposto à estas políticas geradoras da pobreza e da exclusão e, afirmaram direitos por exemplo, na Constituição de 1988, que hoje estão sendo desconhecidos pelas políticas do governo federal. Sabemos a importância para a construção da democracia e da cidadania que têm esses grupos de cidadãos que já lutaram pelas Diretas Já, organizaram o Movimento pela Ética na Política, participaram das pressões que resultaram no *impeachment* do presidente Collor, organizaram este importante movimento de solidariedade que é a Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

As conquistas democráticas ampliaram os espaços de participação institucional criando Conselhos, elegendo representantes populares no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras Municipais e mesmo em algumas das mais importantes prefeituras do país. Estes espaços institucionais transformaram-se em espaços de disputa onde propostas de distribuição da riqueza, de bens e serviços de interesse público, do atendimento das necessidades da população se contrapõem às tradicionais políticas geradoras da desigualdade e da crise social que vivemos.

O desafio da participação cidadã neste momento é capacitar toda esta enorme rede de entidades da sociedade civil, movimentos sociais e representações populares nos espaços institucionais a assumirem sua capacidade de elaborar propostas e defendê-las nos espaços públicos.

Nesta perspectiva é que o Conselho Nacional de Assistência Social e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - com o apoio da UNICEF - tomam a iniciativa de produzir conjuntamente um material de reflexão que permita a todos aqueles que estão hoje envolvidos com a formulação de políticas de assistência social deter um maior conhecimento sobre a realidade brasileira e os processos sociais e políticos que marcam a nossa conjuntura. Sabemos das enormes dificuldades que as políticas de caráter neo-liberal impõem à generalização de direitos e à construção da participação ativa dos cidadãos nas decisões que afetam diretamente sua qualidade de vida. Mas sabemos também que sem uma sociedade civil organizada e atuante as marcas do neo-liberalismo se aprofundarão aumentando ainda mais a crise social em nosso país.

Entendemos que as Conferências municipais, estaduais e federal de Assistência Social são um fórum privilegiado para articular propostas de políticas públicas, nos diversos níveis de atuação do Estado que venham a resgatar a dignidade e a cidadania dos que hoje se encontram marginalizados e excluídos.

Este processo de discussão de caráter nacional já em si expressa uma importância extraordinária ao generalizar e socializar temas e propostas que antes se mantinham circunscritas a um nível mais local e regional. Apesar de todas as dificuldades que são naturais quando se trata de articular um processo em nível nacional em um país tão vasto e diferenciado como o Brasil, os resultados que advirão destas conferências garantem uma legitimidade para as posições e propostas surgidas do debate que constituem estes fóruns como interlocutores do governo capazes de transformar as políticas em questão.

A I Conferência Nacional de Assistência Social, convocada pelo Ministério de Previdência e Assistência Social conjuntamente com o CNAS, para de 20 a 23 de novembro de 1995, em Brasília, deverá ser precedida de debates, conferências municipais e estaduais em todo o país, sobre o tema "Assistência Social - Direito do Cidadão, Dever do Estado". O CNAS e a ABONG entendem que é seu dever municiar essas discussões com informações e diagnósticos e por isto apresentam para o debate quatro publicações:

- 1- A Questão do Estado / Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos - Prof^o Francisco de Oliveira.
- 2- Os gastos públicos federais com as políticas sociais - Prof^o André Cezar Medici / Prof^o Ib Teixeira.
- 3- Política de Assistência Social - Prof^o Cannelita Yasbek e Prof^o Aldaiza Sposati
- 4- Coletânea de textos básicos para a Conferência Nacional de Assistência Social. Vários autores.

Esperamos, assim, contribuir para enriquecer o debate proposto.

CNAS ABONG

APOIO UNICEF

O Desempenho Financeiro das Políticas Sociais Federais

ANDRÉ CESAR MEDICI

Economista, especialista em Análise de Políticas Sociais, ex-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde.

O DESEMPENHO FINANCEIRO DAS POLÍTICAS SOCIAIS FEDERAIS

1. INTRODUÇÃO

Os últimos 15 anos têm sido marcados por transformações profundas no padrão de financiamento das políticas sociais no Brasil. Estas mudanças dizem respeito a três ordens de fatores:

a) criação de conceitos socialmente mais abrangentes de política social, lastreados na universalização da cobertura e nos direitos de cidadania, associados a determinadas formas de proteção social e concessão de benefícios públicos;

b) intensificação dos processos de descentralização política, administrativa e fiscal, com o conseqüente aumento da participação dos Estados e Municípios, seja no financiamento, seja na execução destas políticas;

c) alterações na dinâmica e na natureza dos fundos sociais, que até hoje se constituem nos principais elementos de financiamento das políticas sociais federais.

a) Política Social e Cidadania

O primeiro ponto - extensão dos conceitos de proteção social progressivamente a todos os cidadãos - vem ocorrendo, na prática, desde a década de setenta, quando programas de saúde, previdência e assistência social rompem aos poucos a lógica contributiva e passam a se estender a indigentes e trabalhadores informais.

A política de educação básica, que do ponto de vista conceitual foi a primeira política universal no Brasil, tinha, até os anos sessenta, limitações estruturais para expandir sua cobertura. Nos anos setenta

houve largo incremento na extensão social das políticas de educação, embora às custas da qualidade do ensino e das limitações ainda existentes na cobertura, decorrentes da elevada evasão e da cultura da repetência, vigente entre professores e organizadores dos sistemas estaduais/municipais de ensino de primeiro grau.

As áreas de habitação e saneamento, no entanto, continuavam a ser políticas sociais restritas àqueles que detinham fluxos regulares de renda, empregos formais e capacidade de endividamento. Nos anos setenta, somente as classes médias foram beneficiadas por estas políticas.

Com a crise do financiamento das políticas sociais e a abertura política, ambas centradas na primeira metade dos anos oitenta, intensificou-se a luta de vários segmentos sociais, inclusive de organizações não governamentais, em favor dos excluídos do modelo de desenvolvimento econômico altamente concentrador que vigorou nas duas décadas anteriores.



A Constituição de 1988 - conhecida informalmente como a Constituição Cidadã - incorporou uma série de direitos sociais e deveres do Estado para com seus cidadãos no campo das políticas sociais. A universalização da saúde, da proteção social através da previdência e da assistência são exemplos desses direitos.

b) Política Social e Descentralização

A Carta Constitucional de 1988 também introduziu outro preceito decorrente das lutas da primeira metade da década de oitenta: o da descentralização.

A crise do financiamento das políticas públicas federais no início da década, associada aos reclamos de grandes segmentos da sociedade brasileira frente às características concentradoras e centralizadoras do modelo econômico, trouxeram no bojo das novas bandeiras democráticas, a questão da descentralização política, administrativa e fiscal.

Tais bandeiras não eram defendidas apenas por Governadores e Prefeitos, mas também por grande número de entidades civis sem fins lucrativos que surgiram ao longo do movimento de democratização social dos anos oitenta.

A descentralização política era entendida como a necessidade de fortalecer o poder e a autonomia dos representantes locais - Governadores e Prefeitos - cargos cujos ocupantes, ao longo dos anos de ditadura, estavam sujeitos ao casuísmo e ao clientelismo do nível central, no grau e na medida em que se circunscreviam aos circuitos do poder palaciano. Como os governadores eram,

em certa medida, interventores do poder central, a proximidade com o poder das burocracias em Brasília é que definia, em última instância, os canais de acesso aos fundos públicos federais.

A descentralização administrativa era entendida como a necessidade de que Estados e Municípios viessem a assumir determinadas responsabilidades no plano da execução e coordenação de políticas públicas, especialmente aquelas de cunho notadamente local, como saúde, saneamento, educação, habitação, transporte, etc. Justificava tal necessidade o argumento de que a gestão destas políticas deveria estar mais próxima das comunidades para as quais elas são delineadas. A descentralização administrativa das políticas sociais era o caminho mais rápido para introduzir filosofias de planejamento e gestão participativa, as quais, ao mesmo tempo em que mobilizariam e conscientizariam as comunidades locais, confeririam maior legitimidade aos governos que as implementariam.

A descentralização fiscal foi, não apenas uma necessidade, mas uma realidade nos anos oitenta. Vários trabalhos¹ têm demonstrado que a receita disponível pela União na década de oitenta atingiu sua maior participação na carga tributária total do país em 1983, quando a partir de então começa a decrescer. Em contrapartida, aumenta a participação dos Estados e Municípios nesse processo, ainda que os dados mais recentes mostrem um retorno do aumento da participação da União e dos Municípios na carga fiscal nacional, em detrimento dos Estados.²

Vale comentar que a descentralização fiscal tem ocorrido por duas vias: através do aumento do peso da arrecadação própria dos Estados e Municípios, em detrimento da União e mediante o aumento das transferências constitucionais automáticas (fundos de participação de Estados e Municípios) e negociadas do nível central para os níveis locais de Governo.

Pode-se dizer que, para o financiamento das políticas sociais ao nível local, foi de grande importância o papel das transferências negociadas, as quais garantiram aos Estados e Municípios importantes recursos em áreas e programas estratégicos. No entanto, estas esferas de governo também aumentaram, ainda que de forma tímida e desbalanceada setorialmente, seu papel no financiamento das políticas sociais.

c) Fundos Sociais

Costuma-se definir como fundos sociais no Brasil, aqueles compostos por recursos derivados de contribuições sociais específicas e voltados para serem aplicados em um ou mais programas sociais. Os Fundos Sociais no Brasil apresentam diferenças substanciais quanto a origem ou motivação para a sua criação.

Os principais fundos sociais existentes no Brasil são o Fundo de Previdência e Assistência Social (FIAS); o Fundo de Apoio ao Investimento Social, extinto em 1988 (FAS); a Contribuição para o Financiamento da Seguridade (COFINS); o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL). O Anexo 2 mostra algumas características diferenciais destes fundos. Ao longo dos anos oitenta e noventa pode-se dizer que:

- Os fundos apresentam uma tendência a especialização de suas aplicações. Mesmo aqueles inseridos em ações e natureza ampla (como a seguridade social) tenderam, recentemente, a se tornar mais especializados;
- Os fundos sociais cuja base é folha de salários têm sofrido restrições nos anos recentes, enquanto que aqueles baseados em faturamento e lucro tiveram mais espaço para o crescimento de sua arrecadação;

• Quase todos os projetos de reforma fiscal prevêm uma revisão ou eliminação dos fundos sociais, acabando com o processo de vinculação de recursos. O exemplo recente do Fundo Social de Emergência mostra a repulsa que os gestores da política econômica têm à vinculação de recursos.

• No entanto, os gestores setoriais da área social continuam se articulando politicamente para manter as vinculações de recursos, as quais, segundo estes, seriam importantes mecanismos de defesa de fontes de recursos numa sociedade onde as prioridades não são claramente definidas nos momentos de elaboração e execução do orçamento.

As recentes alternativas do Governo para desvincular recursos continuam a estar lastreadas no Fundo Social de Emergência (FSE), criado em 1994 através de uma medida provisória que, até o presente momento não foi, sequer, votada no Congresso. Previsto para durar até 1995, existe a expectativa por parte das autoridades econômicas, que o FSE seja recriado para vigorar no biênio 1996/7, garantindo uma desvinculação de recursos favorável ao Governo (e desfavorável para os gestores da política social) até o momento da votação do projeto de reforma fiscal do Estado, quando na concepção da equipe econômica do Governo, esta desvinculação seria definitiva. Para entender um pouco melhor esta questão, valeria a pena explicar como funciona o FSE.

2 - O FSE E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Diferentemente de outros planos de estabilização já tentados no país, o promulgado por Fernando Henrique Cardoso, quando ministro, no início de 1994 (Plano FHC), tratava o déficit público como a causa primária da inflação. Tal apreensão decorre não só da leitura de sua exposição de motivos do FSE, como da maneira como a zeragem do déficit deve ser alcançada.

1 - Ver AFFONSO, R. B. A., "Federalismo Tributário e Crise Econômica - Brasil: 1975-1985", Dissertação de Mestrado, IE/UNICAMP, Campinas (SP), novembro de 1988 (mimeo.) e BARRERA, A. W., "Aspectos Federativos das Relações Fiscais Intergovernamentais", Texto do Projeto "Federalismo Fiscal no Brasil", Sub-Projeto "A Reforma Tributária no Contexto da Revisão Constitucional", IESP/FUNDAP, São Paulo, maio de 1994, mimeo.

2 - Dados apresentados no trabalho de BARRERA, A. W. (op.cit), mostram que a participação da receita disponível da União na carga tributária bruta, entre 1992 e 1991, aumenta de 53,8% para 54,9% na União e de 15,9% para 16,6% nos Municípios. Em contrapartida, nos Estados ocorre uma queda de 30,4% para 28,5% na participação.

Nos planos anteriores, embora o tratamento do déficit público estivesse sempre presente, o equilíbrio das contas do governo era entendido como apenas mais um dos fatores que auxiliariam a obtenção da estabilização. Exceção foi o Plano Collor que, ao buscar o equilíbrio através do controle das despesas ao longo do ano, não apresentou ruptura em relação aos tratamentos anteriores. Nos demais planos, por sua vez, a ênfase foi a quebra da inércia inflacionária. Nesse sentido, pode-se dizer que em nenhuma tentativa anterior de estabilização a questão do déficit tenha adquirido centralidade. Na exposição de motivos foi dito que "a reorganização fiscal do Estado é a pedra fundamental do processo de estabilização"³.

Contudo, o caráter central assumido pelo equilíbrio das contas públicas somente ficava evidente quando ao se levar em conta a preocupação da equipe econômica em demonstrar para os agentes que o déficit seria zerado *ex-ante*, isto é, antes mesmo da execução do orçamento. No lugar de conter despesas, na medida em que o desequilíbrio se apresentasse⁴, ou de recorrer ao uso do expediente de postergar gastos para o próximo ano, ao final do exercício⁵, eliminava o déficit já no próprio orçamento e, através de um controle estrito, assegura o equilíbrio durante cada fase da execução.

Para a equipe econômica do governo Itamar Franco, a eliminação do déficit público *ex-ante* seria fundamental para o sucesso do plano de estabilização. Mais do que resgatar o verdadeiro sentido do orçamento, deixando de se constituir numa peça de ficção e passando a ser um real instrumento de planejamento, a garantia de equilíbrio visava indicar aos agentes que nenhum aumento da carga tributária se faria necessário. Isto porque, na hipótese dos agentes serem capazes de se antecipar às ações do governo, qualquer dívida quanto ao equilíbrio das contas levaria a aumentos de preços. E esses aumentos de preços, mesmo que iniciados ou

circunscritos inicialmente aos setores oligopolistas da economia, provocariam, mais cedo ou mais tarde, a volta do processo inflacionário, na medida em que todos os agentes buscariam recompor suas posições.

Como a equipe econômica procurava zerar o déficit público através do aumento das receitas tributárias e do corte das despesas previstas no Orçamento, o Fundo Social de Emergência (FSE) passaria a ser estratégico. A importância do FSE decorria de dois entendimentos:

- que o equacionamento do financiamento dos principais programas sociais tem dependido de ganhos inflacionários e;
- que o sistema de vinculações existente não permite a alocação ótima dos recursos disponíveis.

Neste sentido, o FSE não é um fundo de emergência criado no bojo dos programas ortodoxos de estabilização, tais quais os realizados em países como o Peru, a Bolívia ou a Colômbia. Também não é um Fundo Social, dado que seu objetivo é tirar recursos vinculados majoritariamente para as áreas sociais (oriundos de contribuições sociais) para outros setores, principalmente os destinados a esterilização da dívida interna. Por outro lado, não é nem um Fundo, porque os Fundos pressupõem uma gestão (em geral setorial) relativamente independente.

Nos países onde foram criados fundos sociais de emergência, o impacto social da

"Nos países onde foram criados fundos sociais de emergência, foram estabelecidos programas sociais para mitigar os efeitos perversos da estabilização como o desemprego e a fome."

estabilização econômica exigia que fossem estabelecidos programas sociais (com recursos internos ou externos) para mitigar os efeitos perversos da estabilização, tais como o desemprego, o aumento do grau de informalização do trabalho, a miséria e a fome.

No caso do FSE brasileiro, os recursos gerados pelo fundo, muitos dos quais oriundos das próprias contribuições sociais, foram importantes simplesmente para criar liberdade alocativa para, eventualmente repor recursos cortados na revisão do Orçamento de 1994, o qual nunca foi votado, dado que o Governo Brasileiro no ano passado funcionou sem que o orçamento fosse sancionado pelo Congresso. Ao não serem criadas fontes para recompor as perdas acumuladas dos gastos sociais federais no período 1990-1992, o nome do fundo é totalmente inapropriado, não correspondendo às suas reais intenções.

O FSE é composto, entre outras fontes, de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União (exceto algumas definidas em seu dispositivo legal), nelas incluídas a contribuição paga ao INSS.

Nesse sentido, quando foi definido que os recursos do FSE "serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde, educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico social"⁶, a equipe econômica buscava, mais do que justificar o aumento de tributos, dotar o governo de flexibilidade na alocação de um volume significativo de recursos.

A simples leitura da composição do FSE em 1994 indica que a área mais afetada pela redução do sistema de vinculação seria a da Seguridade Social. Tal fato só não ocorreu porque, diante da perspectiva de déficit, a Previdência não destinou em 1994 recursos para a saúde e

3 - Exposição de Motivos nº 395. Ministério da Fazenda, Gabinete do Ministro, Brasília, 7 de dezembro de 1993.

4 - Como ocorre nas estratégias de contingenciamento do orçamento praticadas nos últimos anos.

5 - Como ocorria na prática nefasta da rubrica "restos a pagar", na passagem de um exercício fiscal para outro.

6 - Artigo 71 da Emenda Constitucional de Revisão Número 1 de 1994.

o FSE repôs, praticamente, todos os cortes da Contribuição sobre Folha ao Ministério da Previdência Social.

Ao mesmo tempo, é fato público e notório que significativa parcela das receitas do FSE foram destinadas a áreas completamente alheias às explicitamente previstas na Emenda de criação do Fundo, o que significou esterilização dos recursos.

A manutenção do Fundo Social de Emergência para 1995 representou, efetivamente, uma redução das disponibilidades de recursos para os Ministérios da área social. As contribuições sociais que compõe os fundos sociais deverão ter arrecadação record neste ano, mas os excessos de arrecadação não poderão ser canalizados para esses Ministérios, uma vez que seus orçamentos foram construídos com disponibilidades de recursos inferiores a suas necessidades de gasto. Não é por outro motivo que Ministros como Adib Jatene da saúde vêm liderando uma verdadeira cruzada para obter mais recursos para a saúde, a partir da criação ou restabelecimento de novos impostos como a Contribuição sobre Movimentação Financeira.

Caso não existisse o Fundo Social de Emergência e recursos como o COFINS - fruto da anterior luta do Ministro Adib Jatene quando exerceu esse mesmo cargo no Governo Collor - fossem integralmente canalizados para a saúde (sem o desconto dos 20% do FSE) não haveria necessidade de novos impostos ou contribuições, pois as estimativas refeitas para o 2o. semestre deste ano indicam que a arrecadação desta contribuição em 1995 poderá chegar a R\$ 17 bilhões contra os R\$ 13,9 disponíveis

no Orçamento para o Ministério da Saúde.⁷

3. COMPORTAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL

O gasto social no Brasil apresentou ao longo dos anos oitenta e noventa, diferentes movimentos. Os gráficos 1 e 2 exemplificam tal situação para o gasto federal.

Gráfico 1
Gasto Social Federal: 1980-1993

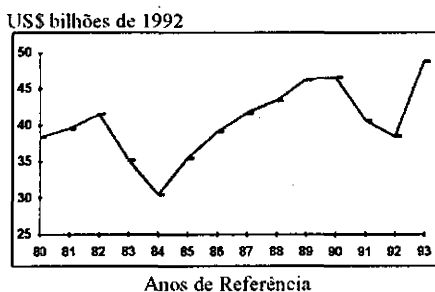
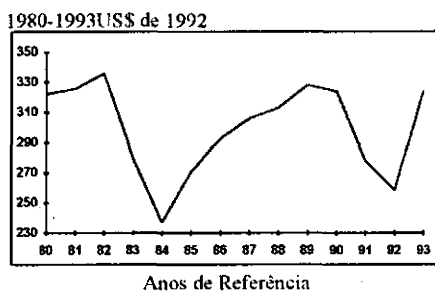


Gráfico 2
Gasto Social Federal Per-capita:



Uma análise do movimento do gasto social federal total permite que sejam observados os seguintes comportamentos: a) Elevação entre 1980 e 1982 b) Queda no período 1982-1984; c) recuperação ao longo do período 1984-1990; c) Nova queda no período 1990-1992 e

recuperação a partir de 1993. Sendo assim, o nível do gasto social em 1992 era praticamente igual ao de 1980, embora em 1993 tenha ocorrido uma forte recuperação do gasto social (27,3%), colocando-o no patamar mais elevado desde 1980.

No que se refere ao gasto social federal per-capita, vale notar que, em que pese a existência de movimentos cíclicos similares ao gasto total, o ano de 1982 foi o patamar mais elevado de todo o período, seguido dos anos de 1989 e 1993.

Em 1993, portanto os gastos sociais federais voltam a subir, podendo indicar o início de um novo ciclo expansivo do gasto social. No entanto, em que pese o fato do gasto social federal ter atingido seu maior volume em 1993 (US\$ 48,8 bilhões), o correspondente per-capita desse gasto neste ano não superou a marca de 1982.

Vale dizer que o gasto social federal apresenta uma forte aderência ao movimento cíclico da economia brasileira. Foi justamente nos períodos de crise econômica mais intensa (1982-1984 e 1990-1992) que o gasto social federal apresentou as maiores quedas.

O anexo 1 mostra o desempenho do gasto social federal por setor de política social. Os setores onde ocorreu a maior expansão dos gastos federais foram: assistência social⁸, trabalho⁹, saúde¹⁰, previdência social¹¹, educação¹² e alimentação e nutrição¹³. Analogamente, os gastos associados aos setores dependentes do FGTS (habitação e saneamento básico) sofreram grandes quedas na segunda metade dos anos oitenta, como decorrência da falência financeira deste fundo e, posteriormente, da desativação da carteira de programas do

7 - Com o processo de estabilização econômica e a maior preferência pela liquidez, acredita-se que a receita da CMF proposta pelo Ministro Jatene não ultrapasse os R\$ 4,0 bilhões, em termos anuais

8 - Vale comentar que a forte expansão dos gastos sociais em assistência social a partir de 1987 está condicionada pela inclusão de parte das despesas relacionadas ao PIS/PASEP (pagamento de abonos) ao conjunto dos gastos setoriais. Mesmo assim, registra-se a existência de uma expansão dos gastos.

9 - A forte expansão dos gastos federais com o programa trabalho, a partir de 1989, está condicionada à reformulação e expansão de cobertura do programa de seguro-desemprego.

10 - Com o advento dos programas de Ações Integradas de Saúde, SUDS e SUS, houve forte expansão dos gastos federais com saúde. O período onde foi maior tal expansão foi o situado entre 1987 e 1990.

11 - Os gastos com previdência se expandem mais rapidamente a partir de 1989 com a incorporação dos benefícios contidos na Constituição de 1988.

12 - A expansão dos gastos com educação, concentrada no período 1986-1990 esteve condicionada as modificações introduzidas com a emenda Calmon, que vinculou percentuais orçamentários de recursos a serem aplicados na área, bem como a incorporação constitucional dessa vinculação.

13 - Os recursos desembolsados com este programa se expandem fortemente entre 1985 e 1990, decorrente da prioridade setorial durante todo o governo Sarney. Com a crise 1990-1992 ocorreu uma forte queda do gasto setorial que vem se recuperando lentamente a partir de 1993.

extinto BNH. Uma análise do gasto por setor poderá explicar as variações observadas no anexo I deste trabalho.

a) Alimentação e Nutrição

Os gastos com alimentação e nutrição sofrem uma forte expansão ao longo do período 1985-1990, correspondente a totalidade da administração Sarney¹⁴. Foi nesse período que foram incrementados o Programa de Saúde e Nutrição do INAN/Ministério da Saúde (PSN), antigo Programa de Suplementação Alimentar, o Programa de Complementação Alimentar (PCA) da LBA, bem como programas como o PAIE (alimentação dos irmãos dos escolares) e os programas de merenda escolar, financiados com recursos do FNDE.

Neste mesmo período, destaca-se também a criação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), bem como outros programas ligados ao amparo ao produtor rural (como o PAP), tendo em vista baratear o custo dos alimentos. Pode-se dizer que estes programas tiveram um certo valor relativo. Os dados da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição do IBGE, de 1989, revelam uma melhoria substancial do estado nutricional da população brasileira, em que pese a permanência de níveis elevados de desnutrição (formas graves e moderadas) entre a população, especialmente a infantil.

Com o advento do Governo Collor, os gastos com alimentação e nutrição chegam a ser 15,2%, em 1992, do que foram em 1990. Em 1993 eles voltam a se recuperar, sem chegar, sequer, a alcançar os valores encontrados em 1985, situação ainda mais grave quando se considera o crescimento populacional do período.

b) Educação, Cultura e Desportos

Os gastos federais com educação são, em sua maior parcela (cerca de 70%), voltados para custeio e investimento das universidades federais. Como boa parte do



gasto das universidades refere-se ao item pessoal, eles estão demonstrando, em grande medida, as flutuações salariais dos professores universitários. O ensino de primeiro e segundo grau é responsabilidade das esferas municipais e estaduais de ensino, refletindo, dessa forma, o desempenho desse setor. Não é por outro motivo que estas esferas representaram de 60% a 70% dos gastos com educação do país.

Entre 1985 e 1989 estes gastos tiveram sua maior expansão. De 1990 até 1992 eles decrescem fortemente, acompanhando o movimento das demais políticas sociais, fortemente fragilizadas ao longo do Governo Collor. Em 1993, com a posse de Itamar Franco, eles voltam a aumentar, atingindo níveis próximos aos observados nos dois primeiros anos do Governo Sarney.

c) Saneamento e Meio-Ambiente

Os gastos federais com esse programa atingiram seus níveis mais altos em 1981/82 e 1987/88. Desde então, a profunda crise do FGTS - sua principal base e financiamento - vem trazendo uma redução dos recursos federais aplicados. No entanto, observa-se desde 1987, em contrapartida um forte crescimento da participação dos Estados no financiamento desse setor, que passou de 32% para 61%¹⁵ até 1990.

Com a perspectiva de reforma do setor, existe a possibilidade de que a participação

estadual e local venha a aumentar, ao lado de programas de privatização e concessão de serviços que permitam recuperar as empresas estaduais de saneamento, muitas das quais enfrentam grandes dívidas e necessitam de investimentos vultuosos para recuperar parte de seu patrimônio instalado. A utilização de empréstimos externos e a perspectiva de uma política tarifária mais realista são expectativas nesse campo.

No entanto, permanece o problema de que os maiores déficits encontram-se entre a população de mais baixa renda, seja nas periferias metropolitanas, seja nas pequenas cidades, especialmente nas regiões norte e nordeste. Para estas áreas, somente a aplicação de investimentos a fundo perdido associados a políticas tarifárias subsidiadas poderiam ser estratégias para cobrir os déficits existentes.¹⁶

d) Habitação

Os gastos com habitação padecem dos mesmos problemas dos gastos com saneamento, ou seja, a fonte FGTS. A crise no financiamento desse fundo tem trazido movimentos desfavoráveis, seja nos anos oitenta, seja nos noventa. Assim, depois de gastar entre US\$ 4 e 5 bilhões nos três primeiros anos da década de oitenta, estes gastos caem para menos de US\$ 2 bilhões nos anos de 1991 e 1993.

No entanto, enquanto os Estados assumem progressivamente as despesas com saneamento, os Municípios vem assumindo crescentemente os gastos com habitação. Dados para a década de oitenta mostram que os Municípios passaram a desembolsar de 30% (1980) para 64% (1990) dos gastos com habitação. Neste mesmo ano, o desembolso municipal com programas desta área chegou a ser de US\$ 4,1 bilhões.

Esta tendência parece ser positiva, uma vez que os gastos federais com habitação direcionavam-se para construções voltadas para a classe média, enquanto que

14 - Uma análise detalhada e criteriosa da política alimentar nutricional nos anos oitenta foi feita por OLIVEIRA, E. S., em sua tese de mestrado "A Questão Alimentar-Nutricional na Nova República, apresentada na ENSP/FIOCRUZ em julho de 1994.

15 - Ver MEDICI, A.C., "A Dinâmica do Gasto Social no Brasil nas Três Esferas de Governo", Ed. Área de Política Social do IESP, São Paulo (SP), junho de 1994

16 - Sobre este ponto, ver MEDICI, A.C., BRAGA, J.C.S. e ARRETCHE, M., "Novos Horizontes para a Regulação do Sistema de Saneamento no Brasil", in RAP, Ed. EBAP/FGV, Rio de Janeiro, Vol. 29, No.1, janeiro/março de 1995.

os gastos municipais vem priorizando as habitações populares e o assentamento de favelas e áreas de risco.

e) Trabalho

Gastando menos de US\$ 200,0 milhões anuais nos seis primeiros anos da década de oitenta, os gastos com esse programa tiveram forte crescimento, especialmente a partir de 1989, quando o PIS e o PASEP passaram a compor o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) responsável pelo financiamento, em bases mais sólidas, dos programas de seguro-desemprego.

Embora em 1990 tenha sido gasta a fabulosa de quase US\$ 4,0 bilhões com programas de trabalho, há uma consistente queda destes gastos desde então. O valor registrado para 1993 foi de US\$ 1,5 bilhões, o que demonstra que a queda tem se verificado em altos patamares.

f) Assistência Social

Este é outro setor onde os recursos aplicados vem tendo forte crescimento desde o início dos anos oitenta. Gastando menos de US\$ 500 milhões por ano nos sete primeiros anos da década de oitenta, este setor passou a desembolsar mais de US\$ 1,0 bilhão por ano no período 1987-1993, com exceção do ano de 1990, quando este valor caiu para US\$ 715 milhões.

Este crescimento, no entanto, está atrelado ao fato de que, a partir de 1987, as despesas com o pagamento do abono do PIS/PASEP passaram a ser registradas como despesas de assistência social. Sendo assim, extraído-se esse valor, verifica-se que os gastos com assistência não tem crescido como apontam somente as estatísticas.¹⁷

g) Previdência Social

Os gastos com Previdência Social tem oscilado, ao longo dos anos oitenta, ao sabor das flutuações cíclicas da economia que, em geral, acabavam por condicionar, numa economia inflacionária, a magnitude do valor dos benefícios. O ano de 1984 e o biênio 1987/88 foram os períodos onde esse gasto foi mais baixo.

A Constituição de 1988 imprimiu uma tendência ao aumento estrutural dos gastos com benefícios previdenciários, ao aumentar o universo de beneficiários e a criar regras novas para manter e atualizar o valor dos benefícios. Com a criação e implantação da lei orgânica da previdência social (1991) pode-se dizer que os gastos da previdência passam de US\$ 20,9 bilhões em 1991 para US\$ 29,2 bilhões em 1993.

As perspectivas de reforma da previdência social parecem inevitáveis. O timing político para sua realização tem impedido que a discussão se aprofunde numa perspectiva mais rápida. Mesmo assim, eventuais reformas dificilmente reverteriam estruturalmente as tendências de crescimento do gasto. O equilíbrio da previdência social no Brasil depende menos da redução da despesa do que de fatores estruturais (aumento do emprego formal e do salário médio da economia) e administrativos (redução da sonegação e das fraudes), difíceis de serem encadeados sem uma forte reforma do Estado.

h) Saúde

Diante das expectativas de direitos oriundas da Constituição de 1988, o setor saúde é um dos que mais problemas vem apresentado no seu financiamento. Universalizar o sistema de saúde, como prometeu a Constituição de 1988, significava aumentar o acesso desse sistema a mais de 40% da população brasileira.

Depois de um forte crescimento dos gastos com saúde, a partir de 1985, centrado no período 1987-1988, o governo federal na década de noventa não tem sido pródigo com o setor. Gastou-se pouco e gastou-se mal. O Fundo do poço foi o ano de 1992, quando o gasto chegou a apenas US\$ 6,5 bilhões, depois de ter alcançado US\$ 11,3 bilhões em 1989.

Desde 1993, lentamente, o setor vem se recuperando, mas não da forma como deveria ser. Em todo o mundo, os gastos em saúde tendem a aumentar, como resposta aos requisitos demográficos (envelhecimento da população), nosológicos (urbanização e seus efeitos no

aumento das doenças crônicas e traumas), e tecnológicos (novas formas de diagnóstico e terapia). A luta do Ministro Adib Jatene em aumentar os recursos para o setor vem de encontro, não apenas a recuperação do gasto, mas também a cumprir esses requisitos de cobertura e equidade para o setor.

i) Financiamento e Desempenho do Gasto Social Federal

A análise do gasto social não revela a verdadeira face das preocupações do governo federal neste campo. Uma das grandes carências dos mecanismos gerenciais do Estado brasileiro é a falta de mecanismos de avaliação dos resultados do gasto público. É fato corrente que o Brasil gasta pouco e gasta mal com políticas sociais. Dos recursos desembolsados, somente uma pequena parcela chega aos cidadãos-usuários dos serviços públicos.

É neste sentido que deve ser feita uma progressiva mudança de enfoque no desempenho das políticas sociais. O Estado é mais público quando avalia, controla, financia e obriga os agentes a fazerem os benefícios chegar à população, do que quando presta diretamente o serviço. Muitas experiências tem demonstrado que, ao prestar diretamente serviços públicos, há um claro conflito de interesses entre prestar o serviço e avaliar seus resultados. Sem poder fazer um adequado controle e avaliação, o Estado acaba se tornando cúmplice de sua própria ineficiência.

Sendo assim, torna-se necessário pensar em novos paradigmas para a ação do Estado no campo das políticas sociais. Tais paradigmas devem estar associados, não apenas em garantir os recursos, mas sim em fazer com que estes cheguem diretamente aos cidadãos, sendo avaliados em termos de atendimento e satisfação dos usuários.

É necessário, também, garantir que os recursos sejam distribuídos e administrados numa perspectiva de equidade. No entanto, muitos confundem equidade com igualdade e assim, passam a distribuir igualmente os recursos sem uma

17 - Ver, sobre esse ponto o texto de SOARES, L.T.R., "Mecanismos Institucionais e Canais Regionais de Acesso aos Recursos Federais na Área de Assistência Social" in Relatório elaborado para o Sub-Projeto Canais de Acesso aos Fundos Públicos da Área Social", Ed. Área Social do IESP, 1994. (mimeo.)

avaliação precisa das necessidades e capacidades de pagamento ou financiamento de cada segmento da população. A equidade pressupõe que os recursos e programas sociais sejam administrados de forma a prover serviços, a cada um, segundo as suas necessidades e financiá-los com recursos oriundos de cada um, segundo as suas possibilidades.

4. O GASTO SOCIAL NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

Dado o forte movimento de descentralização ocorrido na década, pode-se concluir algumas características associadas as transferências federais negociadas para Estados e Municípios, relacionadas aos programas sociais.

Os dados registram grande elevação das transferências federais para Estados e Municípios vinculadas à dinâmica dos gastos sociais. Entre 1982 e 1998 o volume destas transferências federais aumentou de US\$ 1,8 para US\$ 6,8 bilhões, reduzindo-se ligeiramente a partir de então¹⁸. Embora as transferências para Municípios sejam sensivelmente menores, pode-se dizer que seu crescimento foi muito superior a dos Estados. Ressalta-se, no entanto, que as maiores transferências estão associadas ao setor saúde, o qual, mesmo com o processo de descentralização, ainda mantém forte dependência dos gastos federais.

Uma análise do comportamento do gasto social nas três esferas de Governo (gráficos 3 e 4) permite tecer algumas considerações básicas:

Gráfico 3
Gasto Social nas Três Esferas de Governo / Brasil - 1980

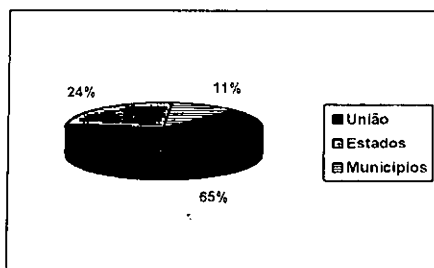
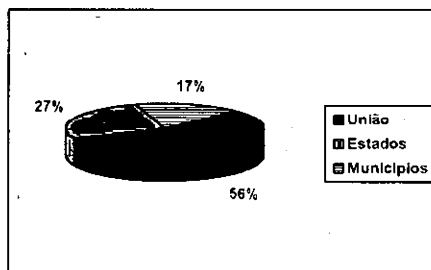


Gráfico 4
Gasto Social nas Três Esferas de Governo / Brasil: 1992



• Entre 1980 e 1992 o gasto público social cresce não apenas em termos absolutos, mas também como proporção do PIB, passando de US\$ 58,3 para US\$ 67,3 bilhões (em dólares médios de 1990) e de 13,9% para 17,1% do PIB, respectivamente.

• Vale destacar, entretanto, que enquanto a participação da União nestes dois anos manteve-se no mesmo patamar (em torno de US\$ 38,3 bilhões), a participação dos Estados aumentou de US\$ 13,8 para US\$ 17,8 bilhões e a dos Municípios, de US\$ 6,2 para US\$ 11,2 bilhões. Isto mostra que a participação da União recuou de 66% para 57%, enquanto que a das esferas descentralizadas de Governo aumentou de 34% para 43%.

• Com o processo de transferências negociadas, no entanto, os Estados e Municípios passaram a ter uma participação ainda maior na capacidade decisória e na responsabilidade sobre a alocação dos gastos públicos sociais. Em 1990, a União se responsabilizava por 54% da alocação do gasto público social, enquanto os Estados e os Municípios eram responsáveis por 32% e 14%, respectivamente.

• A responsabilidade alocativa da União sobre o gasto com saúde recuou de 74,8% para 52,5% entre 1980 e 1990. No entanto, a União continuou sendo responsável por 75% do financiamento setorial ao longo do período, o que mostra a forte dependência desse setor do gasto federal.

• No caso da Educação, a capacidade alocativa da União recuou de 29,5% para 25,8% do total dos gastos setoriais entre 1980 e 1990. Os Estados são as esferas

decisórias prioritárias no que tange aos gastos com Educação, na medida em que sua responsabilidade sobre o gasto aumentou de 53,3% para 56% neste período. Aumenta também (ainda que ligeiramente) a participação da responsabilidade dos Municípios (de 17,2% para 18,2%). Vale destacar, no entanto, que aumenta a participação da União no financiamento dos programas educacionais (de 29,5% para 34,3%), em detrimento da dos Estados (de 53,3% para 47,7%).

• No que se refere aos gastos com saneamento, a participação dos recursos da União no financiamento caiu de 47% para 31%. A dos Municípios também desceu de 12% para 9%, enquanto a dos Estados aumentou de 42% para 60%. Observa-se que a responsabilidade sobre o gasto desta política esta hegemonicamente concentrada na mão das esferas estaduais, em detrimento da União e dos Municípios.

• O mesmo pode ser dito em relação aos gastos com Assistência Social, nos quais a responsabilidade da União sobre o gasto caiu de 48,1% para 37,8%, enquanto que a participação dos Estados e Municípios aumentou sensivelmente.

• Tal situação não se verifica com os gastos com previdência social que, por ser uma política central, mantém a concentração da União na responsabilidade sobre os gastos, que em 1990 chegava a 74%. O ligeiro aumento da participação dos Estados e Municípios, tanto no financiamento quanto na responsabilidade gerencial sobre os gastos refere-se basicamente ao aumento dos funcionários públicos aposentados e pensionistas nestas esferas de governo.

• Os gastos com trabalho devem ser divididos em dois componentes: um de nível reconhecidamente central, que é a administração/concessão de benefícios associados ao seguro desemprego. Outro refere-se aos programas de treinamento e realocação de mão-de-obra, os quais deveriam, na concepção de muitos, serem repassados aos Estados e Municípios e financiados com recursos federais do FAT, transferidos para estas esferas de Governo.

• No caso dos gastos com habitação, verificou-se uma transferência, tanto do

18 - Em 1991 o volume de transferências federais a Estados e Municípios associadas a programas sociais havia se reduzido para US\$ 5,0 bilhões.

financiamento quanto da responsabilidade sobre o gasto da União para os Municípios. Os primeiros reduziram sua participação de 61,3% para 19,5% enquanto que os outros elevaram sua participação de 30% para 63,7% dos recursos comprometidos com esse programa, entre 1980 e 1990, respectivamente.

Estas evidências permitem concluir que ao longo dos anos oitenta processou-se uma efetiva transferência da capacidade decisória sobre a alocação do gasto social da União para os Estados e Municípios. Excluindo-se alguns programas de natureza centralizada, como a Previdência Social, todos os demais programas passaram por processo de descentralização de responsabilidades. No que se refere ao financiamento, as transformações observadas, não permitiram eliminar a dependência de alguns setores, como saúde, dos recursos federais.

5. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 1995

Embora ainda não existam subsídios para avaliar o comportamento dos gastos sociais em 1994, algumas evidências mostram que esses gastos foram maiores que os de 1993. Assim, os gastos federais com saúde se situaram em US\$ 10,4 bilhões, contra os US\$ 7,5 bilhões registrados em 1993. Os gastos com benefícios previdenciários situaram-se, praticamente, no mesmo patamar (US\$ 22,9 contra US\$ 23,0 bilhões, respectivamente).

O Orçamento da Seguridade Social para 1995 irá compor uma receita de R\$ 67,4 bilhões (a preços médios de 1995, equivalente a US\$ 52,0 bilhões a preços de agosto de 1994¹⁹), indicando um provável aumento real em relação aos gastos efetivos ocorridos em 1994. Este valor corresponderia a algo em torno de 11% do PIB estimado para 1995, valor mais baixo do que os gastos públicos sociais de nossos vizinhos latino-americanos. Correspondo a uma média de US\$ 328,0

per-capita, este valor é inferior ao de países como a Argentina que desembolsa cerca de US\$ 700,00 per-capita com programas similares²⁰.

Dois fatores podem, no entanto, relativizar este aparente esforço do governo em gastar mais com políticas sociais em 1995:

a) O fato de que os restos a pagar de 1994 não foram transferidos para o ano de 1995. Somente no setor saúde, tal fato responde por cerca de R\$ 2,5 bilhões de dívidas de 1994 que tiveram que ser pagas com o orçamento de 1995;

b) O fato de que alguns ministérios, assumiram dívidas que deverão ser pagas com recursos do orçamento de 1995, como é o caso do Ministério da Saúde em relação ao FAT. Dessa forma, o aparente orçamento do Ministério da Saúde, de R\$ 13,9 bilhões, esconde um orçamento real que tem recursos disponíveis de apenas R\$ 8,5 bilhões. Tal fato explica, mais uma vez, o desespero do Ministro Adib Jatene em obter novos recursos para a pasta.

A tabela 1, abaixo mostra a composição dos recursos por fontes e usos dos Ministérios envolvidos.

As principais conclusões a serem tiradas dessa tabela revelam que cerca de 25% das receitas do OSS (R\$ 16,6 bilhões) estão alocados em programas fora

dos Ministérios tradicionais usuários da Seguridade. Extraído desses recursos R\$ 5,7 bilhões utilizados pelo FAT, correspondentes a recursos do PIS/PASEP, pode-se observar que 16,2% dos recursos do OSS estão fora dos Ministérios que tradicionalmente utilizam recursos da Seguridade Social.

Outro ponto a destacar refere-se ao fato de que R\$ 5,1 bilhões dos R\$ 14,7 bilhões do FSE (mais de 1/3 dos recursos) também não estão alocados nos Ministérios Sociais.

Por fim, há que se destacar o forte peso dos recursos não OSS, os quais correspondem a R\$ 44,0 bilhões de receitas fiscais da União, sendo os restantes R\$ 206 bilhões equivalentes a débitos com os pagamentos de juros e encargos das dívidas interna e externa.

Existem estimativas, baseadas no comportamento das receitas do primeiro semestre de 1995, que mostram que a arrecadação de recursos para o OSS e para o Orçamento Fiscal poderão ser maiores do que se espera. No entanto, caso haja superávit fiscal é provável que os excessos de arrecadação (bem como a remuneração dos haveres monetários no BACEN, artificialmente elevada pelos juros altos) sejam utilizados para a amortização dos encargos da dívida interna.

Tabela 1
Orçamento da Seguridade Social (OSS) - 1995
(Em US\$ bilhões)

Fontes	Minist. Prev Social	Minist. Bem Estar Social	Minist. da Saúde	Minist. da Educação	Outros Minist./ Ativ.	Total
Folha Sal.	23,6	-	-	-	-	23,6
FSE	5,9	0,1	1,6	2,0	5,1	14,7
COFINS	3,0	0,3	7,5	0,0	0,7	11,5
PIS/PASEP	-	-	-	-	5,7	5,7
CSLLE	-	-	2,4	-	1,2	3,6
Outras	1,2	0,1	2,4	0,7	3,9	8,3
Total 1	33,7	0,5	13,9	2,7	16,6	67,4
Não OSS	-	0,0	0,0	5,4	244,2	249,6
Total 2	33,7	0,5	13,9	8,1	260,7	317,0

Fonte: OGU-1995

19 - Deve-se levar em consideração, para efeitos deste cálculo, a inflação em reais desde agosto de 1994 até hoje. Por outro lado, há que se levar em conta a forte sobre-valorização do real em relação ao dólar, a qual tem trazido problemas para vários segmentos produtivos brasileiros ligados à exportação. Para maiores esclarecimentos sobre a metodologia de conversão de Reais em Dólares Norte-Americanos, ver a Publicação Indicadores IESP na parte "Fatores de Conversão".

20 - Ver sobre este ponto, a publicação da CEPAL "Panorama Social da América Latina, 1994", Ed CEPAL, Santiago (Chile), novembro de 1994.

6. PERSPECTIVAS DE REFORMA

As propostas de reforma nas estruturas de financiamento e gestão das políticas sociais, a médio e longo prazo, apontam para a necessidade de continuar o processo de descentralização, iniciado nos anos oitenta. No entanto, existe uma polêmica entre esferas de governo quanto a necessidade da manutenção dos recursos federais para estes programas, através de processos de transferências automáticas ou negociadas de recursos. Assim, o governo federal clama por transferir encargos para Estados e Municípios, enquanto estes pedem um aumento das transferências federais, uma vez que suas receitas próprias são insuficientes para tal.

Mas a orientação da política econômica do Governo Fernando Henrique Cardoso - manter a estabilidade monetária a qualquer preço - passa pela intenção velada em não gastar mais com políticas sociais sem que sejam montados sistemas de avaliação de desempenho (econômico, social e político-partidário) destas políticas e sem que sejam feitas as reformas fiscal, do Estado e da previdência social.

Por outro lado, ao criar programas como o comunidade solidária, ocorre, ainda que veladamente, uma certa mexicanização da política social, substituindo direitos garantidos constitucionalmente por apelos de solidariedade com os mais necessitados.

Uma panorâmica sobre as perspectivas setoriais deve ser feita, no sentido de tentar mapear algumas tendências futuras do gasto social federal. No que se refere aos recursos para a Previdência há um consenso quanto a centralidade da gestão/regulação desta política nas mãos da União. Porém muitas reformas vem sendo propostas de mudar as regras para concessão e pagamento aposentadorias e pensões, tendo em vista reduzir os gastos com benefícios que absorvem parcelas crescentes dos recursos próprios da Previdência e ameaçam comprometer os próprios recursos do Tesouro.

"A manutenção do Fundo Social de Emergência para 1995 representou, efetivamente, uma redução das disponibilidades de recursos para os Ministérios da área social"

As propostas de mudança nas políticas de assistência social estão lastreadas no desmonte das estruturas federais (Ministério do Bem Estar Social, LBA e FUNABEM). Analogamente, pretende-se reforçar as estruturas dos Estados e Municípios para o desempenho destes programas. Ao nível federal competiria a administração concessão de benefícios assistenciais, financiados, não mais com recursos da previdência, mas sim com a fonte tesouro. Discute-se ainda a possibilidade de administrar programas de renda mínima.

O surgimento de determinados programas como o Comunidade Solidária, com características muito similares ao Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) no México, demonstram ainda duas intenções básicas do novo Governo: a) a necessidade de coordenação central dos recursos voltados para políticas assistenciais e b) a necessidade de, conjuntamente com os Estados, obter dividendos políticos para o Governo Federal, através de programas com alta capilaridade, baixa utilização de recursos mas com alta visibilidade política.

No que tange às políticas de saúde, há consenso quanto a continuidade do processo de descentralização. A polêmica, no entanto reside em alguns pontos como: a) a necessidade ou não de manter redes federais, como a da Fundação Nacional de Saúde; b) a necessidade de manter ou aumentar os recursos federais no setor; c) a necessidade ou não de manter programas centralizados de avaliação, controle e

auditoria dos sistemas locais de saúde e d) a necessidade de profundas reformas gerenciais no setor, destinadas a obter maiores resultados com os recursos existentes, tomando o Governo Federal mais preocupada com os instrumentos de regulação e financiamento do que com a produção estatal dos serviços.

Quanto as políticas de habitação, urbanismo e saneamento básico discute-se o papel do nível federal na regulação e financiamento uma vez que a execução deveria ser consensualmente local. Questões como a participação do setor privado na execução dos serviços, através de contratos de concessão, são polêmicas a serem enfrentadas.

No caso da educação, o grande desafio é a questão da transferência do primeiro grau (ou pelo menos da parcela que vai da 1a. a 4a. série) para os municípios, uma vez que, com a obrigatoriedade de gastar 25% do orçamento com educação, estas esferas tem dado preferência aos investimentos com educação pré-escolar e superior. Por outro lado os Municípios tem usado vários artificios (como justificar a construção de ginásios e estádios de futebol, restaurantes populares ou ainda estradas na beira de escolas) para mascarar o gasto com educação.

No curto prazo, permanece, a prática de deixar de lado as reformas e necessidades da política social frente as prioridades do processo de estabilização econômica. As recentes mudanças de rumo na estratégia do Governo Federal, ao inverter as prioridades do Congresso, trazendo para discussão a reforma político-partidária (incluindo a possibilidade de reeleição presidencial) antes da votação da reforma fiscal e da previdência, parecem indicar que o Governo prefere garantir sua sobrevivência política antes de traçar os caminhos para a questão social. Esta, numa sociedade civil debilitada como a brasileira, costuma ser o objeto principal dos discursos políticos, mas poucas vezes entra em cena no cotidiano da ação do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R.B.A.. "Federalismo Tributário e Crise Econômica - Brasil: 1975- 1985". Dissertação de Mestrado, IE/UNICAMP. Campinas (SP), novembro de 1988 (mimeo.)
- BARRERA, A. W.. "Aspectos Federativos das Relações Fiscais Intergovernamentais". Texto do Projeto "Federalismo Fiscal no Brasil". Sub-Projeto "A Reforma Tributária no Contexto da Revisão Constitucional". IESP/FUNDAP, São Paulo, maio de 1994. mimeo.
- CEPAL "Panorama Social da América Latina, 1994". Ed CEPAL. Santiago (Chile). novembro de 1994.
- MEDICI, A. C.. "A Dinâmica do Gasto Social no Brasil nas Três Esferas de Governo", Ed. Área de Política Social do IESP, São Paulo (SP), junho de 1994
- MEDICI, A. C.. "Políticas Sociais e Federalismo no Brasil: Problemas e Perspectivas", Trabalho apresentado no Seminário Internacional "Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil", organizado pela FUNDAP, São Paulo, de 8 a 10 de maio de 1995.
- MEDICI, A. C. e MARQUES, R.M., "O Fundo Social de Emergência e o Financiamento da Política Social no Biênio 1994/1995, Nota Técnica IESP no. 5. Ed. FUNDAP/IESP, São Paulo (SP), maio de 1994.
- MEDICI, A. C., BRAGA, J.C.S e ARRETCHE, M., "Novos Horizontes para a Regulação do Sistema de Saneamento no Brasil". in RAP, Ed. EBAP/FGV. Rio de Janeiro, Vol. 29, No.1, janeiro/março de 1995.
- OLIVEIRA, E. S.. "A Questão Alimentar-Nutricional na Nova República". Tese de mestrado apresentada na ENSP/FIOCRUZ em julho de 1994.
- SOARES, L.T.R., "Mecanismos Institucionais e Canais Regionais de Acesso aos Recursos Federais na Área de Assistência Social" in Relatório elaborado para o Sub-Projeto Canais de Acesso aos Fundos Públicos da Área Social", Ed. Área Social do IESP, 1994. (mimeo.)

ANEXO 1

**GASTO PÚBLICO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL POR SETOR
(ÓTICA DA ORIGEM DOS RECURSOS)(*)
BRASIL: 1980-1993
(EM US\$ MIL MÉDIOS DE 1992)**

Anos	Aliment. e Nutrição	Educação Cultura e Desportos	Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente	Habitação	Trabalho	Assistencia Social	Previdência Social	Saúde	Total
1980	244.721	3.360.228	1.360.899	4.772.699	149.624	438.192	20.612.501	7.356.274	38.295.140
1981	255.774	4.134.687	1.718.969	3.735.339	159.240	442.251	22.183.437	6.846.334	39.475.931
1982	321.539	4.202.366	1.598.567	3.930.188	165.584	413.061	23.752.945	7.148.279	41.532.529
1983	357.250	3.454.072	1.137.085	3.040.726	161.224	295.550	21.069.306	5.715.635	35.230.848
1984	386.667	3.241.249	701.914	1.788.833	125.111	230.892	18.015.773	5.956.623	30.477.060
1985	709.485	4.200.217	1.345.104	1.780.617	195.432	259.536	20.066.829	6.857.350	35.414.570
1986	1.051.085	5.047.783	1.192.861	1.570.717	301.510	498.233	22.093.218	7.340.428	39.096.334
1987	1.126.588	5.946.700	1.810.217	1.717.746	409.080	1.092.351	18.896.012	10.624.375	41.623.068
1988	1.035.168	6.803.869	1.628.962	3.015.736	398.498	1.044.228	19.318.790	10.030.195	43.275.446
1989	937.709	6.329.456	1.092.498	1.051.808	1.437.145	1.096.297	22.951.049	11.320.333	46.216.296
1990	1.048.518	5.86.661	1.003.656	1.071.493	3.935.301	715.525	23.368.379	9.451.569	46.461.103
1991	552.733	4.224.920	1.191.986	1.831.894	2.701.426	1.369.433	20.907.121	7.846.990	40.626.504
1992	160.028	3.464.927	820.033	1.546.022	2.398.867	1.931.549	21.463.400	6.571.231	38.356.056
1993	509.181	4.950.338	792.705	1.000.420	1.594.991	2.461.835	29.213.911	8.307.588	48.830.970

FONTE: IPEA/CSP e Área Social da FUNDAP/IES

(*) - Define-se ótica da origem dos recursos quando as transferências setoriais vinculadas da União para Estados e Municípios não são deduzidas do montante do gasto federal.

ANEXO 2
QUADRO DESCRITIVO DOS PRINCIPAIS FUNDOS SOCIAIS

Fundo Social	Origem ou Motivo da Criação	Base de Incidência	Repartição entre Esferas de Governo	Órgão Responsável pela alocação	Tipo de Transferência	Área Social Beneficiada	Magnitude dos Recursos	Tendência da Arrecadação
FPAS	Criado em 1967 para custear os sistemas de previdência, saúde e assistência social dos trabalhadores formais. Tem como antecedentes os fundos das antigas CAP's e IAP's. Hoje este fundo, integra o Orçamento da Seguridade Social.	As principais contribuições que integram o Fundo são as incidentes sobre a folha de salários de empregados e empresas, bem como a renda declarada por autônomos e empregadores (contribuintes em dobro).	Não há. Os recursos são arrecadados e administrados centralmente. A parte dos recursos para o setor saúde, entre 1983 e 1992 foi transferida de forma negociada aos Estados e Municípios	Até 1976 o INPS (Ministério do Trabalho e Previdência), posteriormente o Ministério da Previdência (até 1988) atualmente três áreas sociais: Previdência, Saúde e Assistência Social.	Somente os recursos para a saúde eram, até 1992, transferidos aos Estados e Municípios, de forma negociada. Os demais recursos são administrados centralmente.	Até 1992, saúde, previdência e assistência social. Em 1993 e 1994, apenas a área de Previdência Social e residualmente de saúde.	Nos anos 80, os recursos de contribuições oscilaram entre US\$ 24 e 32 bilhões. Na década de 90 os recursos do Fundo tem oscilado entre US\$ 23 e 25 bilhões.	Com o aumento estrutural do desemprego e o advento de novas relações de trabalho (terceirização, trabalho temporário, etc.) existe uma tendência estrutural a queda. No entanto, o crescimento econômico e estímulos a formalização podem inverter a tendência no curto prazo.
FAS	Criado em 1974 como forma de criar recursos para investimentos em infra-estrutura na área social. Extinto a partir de 1988.	Recursos oriundos de Loterias operadas pelo Governo Federal, bem como por saldos operacionais da CEF.	Não haviam transferências a Estados e Municípios. Os recursos eram negociados por projeto em regime de balcão	Caixa Econômica Federal. Com a extinção do FAS, os recursos de loterias integram o OSS.	Os recursos eram negociados por projeto sendo repassados a órgãos públicos ou privados.	Educação e Cultura, Saúde, Trabalho, Des. Urbano e Justiça	O valor médio anual de investimentos não ultrapassou os US\$ 200 milhões	A arrecadação federal de loterias vem se reduzindo nos últimos anos, em função da concorrência das loterias estaduais, dos escândalos do Orçamento e da criação de bingos
Finsocial/ COFINS	Criado em maio de 1982 como forma de prover recursos adicionais aos oriundos da Previdência e da tributação ordinária para as áreas sociais. Com as contextações judiciais de 1990/92 mudou sua denominação para Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	receita bruta de empresas; instituições financeiras e sociedades seguradoras; sobretaxação do IR das empresas de serviços. A alíquota aumentou sistematicamente e ao longo do tempo passando de 0,5% s/o faturamento (1982) para 2,0% em 1992.	Não há. Os recursos concentram-se na União. Apenas os recursos programados pelo BNDES eram transferidos de forma negociada por projeto.	Entre 1982 e 1988, o Orçamento do Tesouro (maior parte) e o BNDES (residual). Atualmente o OSS, embora a programação seja feita pelo Tesouro.	Durante a fase em que o BNDES geriu parte dos recursos, as transferências negociadas eram a regra para estes recursos. Os recursos administrados pelo tesouro sempre fizeram parte da programação rotineira dos Ministérios envolvidos.	Até 1988, todas as áreas e programas sociais (incluindo EPU). Posteriormente, somente as áreas que integram o conceito de seguridade social (incluindo EPU)	Entre 1982 e 1994 a arrecadação evoluiu de US\$ 1,8 para US\$ 11,0 bilhões. Acredita-se que em 1995 ela supere os US\$ 17 bilhões.	Estruturalmente tenderia a crescer, em função do processo de estabilização e a retomada do crescimento da economia. No entanto, existem projetos de reforma tributária que propõe sua extinção.

ANEXO 2
QUADRO DESCRITIVO DOS PRINCIPAIS FUNDOS SOCIAIS (cont.)

Fundo Social	Origem ou Motivo da Criação	Base de Incidência	Repartição entre Esferas de Governo	Orgão Responsável pela alocação	Tipo de Transferência	Área Social Beneficiada	Magnitude dos Recursos	Tendência da Arrecadação
FNDE	Criado em 1964 como forma alternativa das empresas investirem em educação, além do tradicional pagamento de instrução formal aos trabalhadores e seus filhos	Base é a folha de salários das empresas. A alíquota inicial foi de 1,4% (1964) aumentando até chegar a 2,5% (1975)	O FNDE é composto por 1/3 dos recursos da alíquota de 2,5% sobre a folha, (quota federal) uma vez que o restante (2/3) é transferido diretamente p/os Estados. Destes recursos, 40% tem sido destinados aos Estados, 25% aos Municípios e 35% as escolas particulares (anos mais recentes)	Parte dos Recursos (2/3) é alocada diretamente nos Estados. O responsável pela alocação da cota federal é o Ministério da Educação.	Automática, no caso dos recursos vinculados e negociada, no caso da cota federal	Educação, em especial as áreas de assistência ao educando (federal) e construções escolares (nos Estados)	Entre 1980 e 1992 a arrecadação variou entre US\$1,2 e US\$ 1,9 bilhões por ano.	Segue as mesmas tendências estruturais da contribuição à Previdência Social por se basear na folha de salários.
FGTS	Criado em 1966 como instrumento para viabilizar o crédito para a construção de imóveis, obras de infra-estrutura de água e esgoto e projetos de urbanização	Folha de salários das empresas (alíquota de 8%)	Depende das determinações da administração do Fundo. No caso de habitação e saneamento, os recursos tem sido transferidos de forma negociada.	Desde 1967 o Banco Nacional da Habitação (BNH). Com sua extinção em 1989, os recursos passaram a ser administrados pela CEF e pelo Conselho Curador do FGTS, presidido pelo Ministério do Trabalho.	Transferências de recursos negociadas por projeto, com juros de mercado, subsidiados ou a fundo perdido, a depender da natureza do investimento.	habitação, desenv. urbano e saneamento, reforçando, atualmente projetos voltados para comunidades carentes.	Entre 1980 e 1990 variaram entre US\$ 2,5 e US\$ 6,5 bilhões	Segue as mesmas tendências estruturais da contribuição da Previdência Social, por se basear na folha de salários.

ANEXO 2
QUADRO DESCRITIVO DOS PRINCIPAIS FUNDOS SOCIAIS (final)

Fundo Social	Origem ou Motivo da Criação	Base de Incidência	Repartição entre Esferas de Governo	Orgão Responsável pela alocação	Tipo de Transferência	Área Social Beneficiada	Magnitude dos Recursos	Tendência da Arrecadação
FAT	Criado em 1988 e instituído em 1990. Mas as principais contribuições sociais que lhe dão sustento (PIS/PASEP) foram criadas em 1970.	A base do PIS é a receita operacional bruta das empresas (ou faturamento) e do PASEP é a receita corrente das empresas públicas ou orçamentárias das autarquias e órgãos da adm. direta. Em ambos os casos, a alíquota é 0,65%. As receitas do FAT ainda incluem as remunerações das disponibilidades de caixa, juros de empréstimos ao BNDES e contribuição adicional das empresas c/ alta rotatividade de mão de obra.	Recursos Administrados Centralmente. Alguns recursos são repassados aos Estados, através de convênios, para programas de alocação e treinamento de mão de obra.	Desde a criação do Fundo, o Ministério do Trabalho é o responsável, sendo que 40% dos recursos são repassados ao BNDES para investimento. O CODEFAT analisa a aplicação dos recursos do Fundo.	Quando existem são negociadas caso a caso.	seguro-desemprego, realocação, retreinamento de mão de obra. No entanto, o CODEFAT tem destinado recursos para outras finalidades como saúde e agricultura, através de empréstimos, a partir de solicitações do Governo.	A Receita não financeira do fundo, nos anos noventa, tem se situado entre US\$ 6,0 e US\$ 6,2 bilhões ao ano.	Não só a receita como o saldo dos recursos tendem a crescer porque o Fundo, dada a sua finalidade, é superavitário. Alguns setores estimam problemas futuros no desempenho do fundo pelo crescimento do desemprego
CSLLE	A Contribuição Social s/o Lucro Líquido das Empresas foi criada c/a Constituição de 1988 como base adicional do OSS, tendo em vista cumprir o princípio da diversificação das bases	Lucro Líquido das Empresas	Arrecadada centralmente pelo Tesouro e alocada no OSS para os programas de assistência social	Orçamento da Seguridade Social	Por estar voltada para a assistência, prevê algumas transferências negociadas da LBA e do CBIA.	Em geral, todas as áreas do OSS e em termos mais específicos, assistência social	Entre 1989 e 1994 variou entre US\$ 1,3 e US\$ 4,6 bilhões. Este ano espera-se que chegue a quase US\$ 7,0 bilhões	Crescente, em função do processo de estabilização e eventual crescimento da economia. Políticas econômicas recessivas podem prejudicar o desempenho da arrecadação

Quem são os “Primos Pobres” do Orçamento?

IB TEIXEIRA

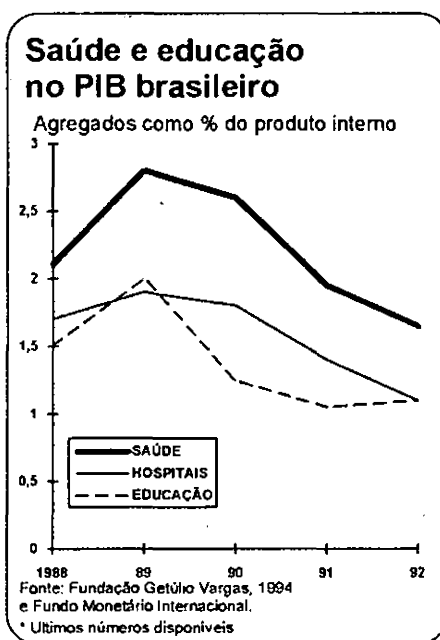
Economista, advogado e jornalista. Ex-deputado pelo Rio de Janeiro.

QUEM SÃO OS “PRIMOS POBRES” DO ORÇAMENTO?*

Quais são os “primos pobres” do orçamento no Brasil? Acertou quem respondeu: saúde, segurança e educação. Inversamente, quem são os “primos ricos” da despesa nacional? Também acertou quem indicou os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. Este último principalmente, conforme o velho princípio: “Mateus, primeiro os teus”.

De fato, examinando-se as leis orçamentárias da União no último quadriênio, chega-se à conclusão de que as fatias do bolo da despesa aumentaram, no caso do Executivo, de 56,4% (1992) a 59,5%, conforme a proposta de 1995. Estes números compreendem apenas as verbas de administração e planejamento. Já as dotações do Judiciário cresceram de 0,8% do total do orçamento a 0,83%, enquanto o Poder Legislativo mantinha uma estabilidade: 0,8% em 92 a 0,8% em 95.

Pergunta-se: o que aconteceu com as partes orçamentárias de educação e saúde? Resposta: a verba relativa à saúde, que de modo notório já é insuficiente, desceu de 5,3% (1992) para 4,85%. A educação perdeu menos, descendo dos 2,7% em 1992 para 2,65% em 1995. Mas, se considerarmos apenas as fatias de 1994 e 1995, a queda nas dotações da saúde (9,6% a 4,85%) e nas relativas à educação (4,1% a 2,65%) foram espetaculares. De fato, em apenas um ano a redução das partes



orçamentárias chegou a 49,5% na saúde e a 35,4% na educação.

OS “PRIMOS POBRES” DO PIB

Quando escreveu a *Riqueza das Nações*, em 1796, o velho Adam Smith definiu aquelas áreas nas quais caberia ao Estado proteger os cidadãos: saúde, educação e segurança. Muito mais de dois séculos após Smith, como se comportam no Brasil estas tarefas prioritárias?

A resposta não é muito estimulante. Realmente, o agregado educação desabou no quadriênio 1989-92 (últimos números disponíveis) dos 2,2% do produto interno

bruto brasileiro para apenas 1,3%. Ou seja, perdeu 40,9% de seus recursos em relação ao produto. O item saúde também caiu de forma notável: de 2,75% para apenas 1,63%, perdendo, assim, quando confrontado ao PIB, cerca de 40,7% em apenas quatro anos. Outro perdedor foi o setor hospitalar, cuja participação no produto nacional diminuiu dos 1,90% de 1989 aos 1,16% de 1992. Quem igualmente acabaria se tornando um “primo pobre” das despesas nacionais foi a defesa e segurança, cujos recursos representavam em 1989, 1,61% do PIB e caíram em 1992 para 0,82%, isto é, menos 49%.

No período em referência, o total dos gastos do governo como porcentagem do PIB desceu do patamar de 38,07% para 31,28%, numa queda, portanto, bem inferior à evolução negativa dos serviços essenciais.

Aliás, quem melhor evidenciou este tratamento, digamos, pouco carinhoso para com a saúde foi o atual ministro do Planejamento José Serra, com uma tabela em que indicava os gastos federais com o setor. Segundo Serra, o gasto total da saúde, por exemplo, desceu dos US\$ 11,9 bilhões de 1989 aos US\$ 6,9 bilhões de 1992. Já as despesas de saúde do Inamps caíram de US\$ 9,8 bilhões (1989) para US\$ 5,4 bilhões em 1992. No caso do gasto federal com a saúde houve uma redução de 42%, enquanto as verbas do Inamps decresciam 44,9%.

* Nesta edição, Cadernos ABONG traz um artigo do jornalista Ib Teixeira publicado na revista *Conjuntura Econômica*, da Fundação Getúlio Vargas, editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, de julho/95. O artigo é uma análise das rubricas de educação, saúde e segurança nos orçamentos públicos.

ESTADOS NO MESMO CAMINHO

A análise da execução orçamentária também evidencia que os estados brasileiros, tomados em conjunto, revelam o mesmo desprezo pela saúde, a educação e a segurança que o governo central. De fato, num período mais largo de tempo, entre 1983 e 1992, enquanto as despesas com o Poder Legislativo nos estados brasileiros exibiam uma taxa média de crescimento da ordem de 8,08%, as rubricas destinadas à educação cresciam apenas a uma taxa média de 3,10%. Ou seja, bem menos que o crescimento dos gastos com Suas Excelências, os deputados estaduais. Embora a saúde, ao longo dos anos 80, tenha sido, de certo modo, menos prejudicada que a educação, ainda assim, com uma taxa média de variação no período de 7,08%, o setor está abaixo do Legislativo (8,08%) e do Judiciário (13,02%).

Aliás, é curioso observar que, enquanto as verbas de saúde no conjunto dos estados brasileiros representavam um percentual de 7,64% dos orçamentos (1983), 10 anos após (1992) elas participam com 7,08%. Ou seja, menos que no início do decênio examinado.

Vejamos agora o que aconteceu com as dotações dos poderes Legislativo e Judiciário. O primeiro, que em 1983 era contemplado com uma fatia de 1,33% do orçamento estadual brasileiro, chegaria a 1992 com 8,08%. Dito de outro modo, os deputados estaduais se beneficiaram ao longo do decênio 1983-92 de um crescimento da ordem de 507,5%. Assim, para *jettons*, carros oficiais, subsídios etc, as verbas cresceram seis vezes... O Poder Judiciário tampouco ficou atrás. A evolução dos balanços estaduais revela que, enquanto em 1983 a justiça estadual tinha uma fatia de 3,23% do orçamento global dos estados brasileiros, já ao fim de 10 anos sua participação no bolo fiscal pode chegar aos 13,02%. Ou seja, a ampliação da fatia de verbas da justiça estadual foi, no período assinalado, de 303%, crescendo quatro vezes em relação a 1983.

Saúde e educação no PIB brasileiro

Agregado como % do produto interno

Agregados	1988	1989	1990	1991	1992*
Educação	1,47	2,02	1,21	1,05	1,13
Saúde	2,12	2,75	2,59	1,94	1,63
Hospitais	1,62	1,90	1,84	1,40	1,16

Fontes: Fundação Getúlio Vargas, 1994 e fundo Monetário Internacional.

* Últimos números disponíveis.

Quem é quem na despesa dos estados?

Algumas funções como % da despesa de todos os estados

	1983	1992	Variação média de crescimento 1983-1992 (%)
Educação	18,81	16,30	3,10
Saúde	7,64	9,18	7,08
Segurança	7,55	6,46	3,52
Poder Legislativo	1,33	1,75	8,08
Poder Judiciário	3,23	6,66	13,02

Fonte: Ministério da Fazenda, Evolução da Despesa Orçamentária no conjunto dos estados brasileiros.

Rio: A educação é mesmo prioritária?

Evolução da despesa no Estado do Rio

Despesas	Algumas funções como % do orçamento		Taxas médias de crescimento 1983-1992 (%)
	1983	1992	
Educação	17,69	11,31	1,51
Saúde	4,67	4,54	5,84
Segurança	14,48	6,94	-1,37
Poder Legislativo	1,54	1,72	7,38
Poder Judiciário	4,54	6,39	9,85

Fonte: Ministério da Fazenda, Evolução da Receita Orçamentária no Estado do Rio, últimos números disponíveis.

NO RIO, O "PRIMO POBRE" FOI A EDUCAÇÃO

Os balanços do Estado do Rio, objeto da pesquisa de *CONJUNTURA*, deixam mal o Estado do Rio de Janeiro, principalmente na área da educação. Digam o que disserem, os fatos extraídos dos balanços mostram que a educação participava em 1983 com 17,69% do orçamento fluminense. Dez anos após, em 1992, esta fatia do orçamento já havia caído para 11,31%. Isto é, a fatia do bolo da educação emagreceu 36,1% ao longo do decênio.

Mas o bolo da saúde não ficou atrás: dos 4,67% de 1983, desceu aos 4,54% do orçamento de 92. Quem levou mesmo a melhor no Estado do Rio foram os membros do Legislativo e do Judiciário. De fato, a fatia orçamentária destinada ao Poder Legislativo, que era de 1,54% em 1993, subiu a 1,72%, enquanto a cota-parte do Judiciário, que era 4,54% da despesa orçamentária em 1983, subiu para 6,39% em 1992. Recapitemos: a variação média no período 1983-92 foi, respectivamente, 1,51% para a educação, 5,84% para a saúde, 7,38% para o Poder Legislativo e 9,85% para o Judiciário.

O exame dos balanços do Estado do Rio também confirma o fato de que quem levou a pior nesta briga do mar com o rochedo foi mesmo a segurança pública (*CONJUNTURA*, ago. 1994). Realmente, enquanto a segurança pública no Estado do Rio participava em 1983 com 14,48% do orçamento fluminense, ao final dos 10 anos sua fatia caíra apenas 6,94%, com uma taxa média de crescimento de -1,37%. Dito de outro modo, a queda foi de 52%.

EXPLICANDO O INEXPLICÁVEL

Estes números ajudam a explicar alguns fatos aparentemente inexplicáveis:

- Os salários pagos pelos governos estaduais, municipais e da União a professores e médicos estão entre os mais baixos da administração pública, cerca de 10% abaixo da média salarial na área da saúde e de 28% no campo da educação, segundo pesquisa do economista André Urani, da UFRJ. Inversamente, os salários do Poder Judiciário estavam 125% acima da média, enquanto os do Legislativo situavam-se 110% além dessa mesma linha.

- Entre as 21 nações classificadas como de renda média alta pelo Banco Mundial, apenas Brasil, México e Botsuana haviam reduzido a fatia orçamentária referente à

saúde ao longo do período 1989-92. Aliás, a maior redução da fatia ocorreu precisamente no Brasil, ou seja, de 8% para 6,9%.

- Entre as mesmas 21 nações de renda média alta, o Brasil, em 1992, era o país que destinava à educação o menor percentual orçamentário: apenas 3,7%, o que se podia comparar com 16,2% da Coreia, 19,6% da Malásia e 21% de Botsuana.

De fato, em matéria de educação e saúde, os números choram no Brasil.

Ib Teixeira

Cadernos ABONG são publicações da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

Endereço: Rua Dr. Renato Paes de Barrós, 684, Itaim, São Paulo, SP, CEP: 04530-001, Tel (011) 829.9102, telefax (011) 822.6604, E.mail abong@av.apc.org.

***Diretoria Executiva da ABONG:** Silvio Caccia Bava (presidente), Maria Emília Lisboa Pacheco (secretária), Sérgio Haddad (tesoureiro), Benno Asseburg, Magnólia Said, Maria Irony Bezerra, Sônia Correa, Vandevaldo Nogueira.*

***Equipe de trabalho:** Rosângela Dias O. da Paz (ass.diretoria), Ofélia Ferreira (jornalista), Jamil*

Rogério dos Santos (editoração eletrônica), Iume Taga Tamoto (secretária).

***Tiragem:** 5000 exemplares*

** É encorajada a reprodução total ou parcial dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.*