

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL DE 1988 A 2002

Jorge Abrahão de Castro
José Celso Cardoso Jr.

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo complementa a análise iniciada no anterior, acerca das políticas sociais brasileiras de âmbito federal. Enquanto aquele tratou da abrangência e tensões da ação do Estado no campo social, aqui serão apresentadas informações relativas ao gasto social do governo federal no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o término do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, em 2002.

Será utilizado o mesmo recorte analítico desenvolvido no capítulo 5 relativo à classificação das políticas sociais brasileiras, segundo a noção de *eixos estruturantes* da ação do Estado no campo social. Esta forma de organizar as diversas políticas sociais em curso no Brasil permite realçar algumas diferenças existentes entre elas, tanto em termos das respectivas motivações históricas que lhes deram origem, como em função da importância estratégica de cada uma na composição atual das políticas sociais. Mediante este recorte analítico, procura-se medir o peso de cada política no tocante ao gasto social do governo federal, o que em última instância revela a força política de cada área e a importância atribuída pelos governos a esta ou àquela área social.

É importante colocar, ainda à guisa de introdução, que neste capítulo serão mapeadas as políticas sociais brasileiras de âmbito federal a partir da sua expressão em nível do gasto público social. Como se sabe, o gasto público é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do Estado, compondo o núcleo central dos sistemas de proteção social modernos. Contudo, nesse processo, a magnitude das demandas sociais, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados torna inexorável a definição de prioridades. A luta pelos recursos do fundo público nos diversos contextos pode modificar profundamente as estruturas e a direção dos gastos públicos. É relevante, portanto, conhecer o montante de recursos dispo-

níveis e aquele efetivamente gasto pelas políticas sociais, com vistas a indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política social, quando detalhada por áreas.

O esforço para investigar o gasto social deve levar em conta as dificuldades de se chegar a um consenso sobre o que pode ser entendido como tal. Diante disso, adotou-se neste trabalho a conceituação que já vem sendo utilizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), segundo a qual o Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos sociais, correspondendo ao pagamento dos custos de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos). O gasto social federal (GSF), por sua vez, deriva do conceito do gasto público social (GPS), e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo central, bem como as transferências negociadas de recursos para outros níveis de governo (estadual e municipal) ou para instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação sociais, conforme metodologia em uso na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

O capítulo pretende abranger toda a década de 1990. Entretanto, o período que antecede a reforma monetária foi marcado por grande instabilidade econômica e alta inflação, o que compromete a qualidade dos registros financeiros relacionados aos gastos públicos, tornando os resultados menos confiáveis. Assim, em que pese o esforço para tratar do período 1988-1994, será analisado com maior detalhamento o período 1995-2002. O texto divide-se em seis seções, incluída esta introdução. Primeiro elaboram-se algumas considerações sobre a política social e os gastos sociais na Constituição de 1988. Na sequência, analisa-se o GSF para a década de 1990. Inicia-se por uma rápida descrição dos acontecimentos no período Fernando Collor e Itamar Franco para depois centrar a análise no período 1995-2002, apresentando-se o GSF em magnitude e observando seu comportamento em nível global, bem como por meio de uma medida do grau de atendimento das necessidades sociais da população; ou seja, tomando o GSF *per capita* como uma medida do esforço governamental no sentido de prover bens e serviços sociais aos cidadãos. Depois, analisa-se a trajetória do GSF de acordo com o conceito de eixos e áreas de atuação no período 1995-2002. Por fim, elaboram-se algumas considerações gerais sobre o tema no período.

2 POLÍTICA E GASTO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A estruturação de acordos políticos que permitem a gestação de um conjunto amplo de políticas sociais no âmbito do Estado é muito recente no Brasil, sendo a Constituição Federal (CF) de 1988 um importante marco neste processo, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto de tipos de benefícios sociais.¹

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto no seu Art. 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios. No Capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, o Art. 6º estabeleceu como direitos a “*educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*”. A moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, mas ainda carece de regulamentação para afirmar-se nesse patamar.

A Constituição estabeleceu ainda, no Art. 7º (inciso IV), o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores. Mais importante foi o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. No caso da Previdência Social, o § 5º do Art. 201 estabelece que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. No caso da Assistência Social, o Inciso V, do Art. 203 estabelece “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

1. A importância de um comando constitucional, no que se refere às políticas sociais, pode ser avaliada pelo fato de que sua alteração exige um quorum superqualificado no Congresso Nacional, além da aprovação por duas vezes na Câmara e no Senado.

Na parte da sustentabilidade de recursos, a Constituição criou principalmente o Orçamento da Seguridade Social, que deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, passando a contar com uma série de contribuições sociais. O Art. 195 da CF dispõe que o financiamento será oriundo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições arrecadadas dos empregadores, trabalhadores e sobre as receitas de concursos de prognósticos.

Reconheceu a importância da área de educação, ao aumentar a vinculação² de recursos federais para esta política³ e ao manter a contribuição social do salário-educação.⁴ Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, e ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

Esse conjunto de inovações, pelo alcance de seu significado, descortinava perspectivas promissoras para a existência de políticas sociais de Estado, com garantia legal de recursos públicos para sua implementação. Indicava que o poder público em uma sociedade como a brasileira passaria a exercer um papel essencial e intransferível na produção, provisão e na regulação de bens e serviços, além da defesa dos interesses coletivos e na assunção do social como verdadeiro bem público.

Tanto é que, como afirmam Médici e Maciel (1995)

a Constituição de 1988, ao fixar regras para pagamento, reajuste e valor dos benefícios, procurou compensar a deplorável situação em que se encontravam os segurados inativos da previdência social. Os impactos nesse sentido foram imediatos. Entre 1988 e 1990, os gastos da previdência passaram de US\$ 22,7 bilhões para US\$ 27,4

2. O inciso IV do Art. 167 da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados a destinação de recursos para as ações e serviços públicos da saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária e a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita.

3. A vinculação de recursos no âmbito da Educação representa um caso típico de reserva de determinado percentual arrecadado via impostos, conforme prescreve o art. 212 da Constituição Federal: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

4. A Lei nº 9.424/96, em seu Art. 15, estabelece a cota de 2,5% sobre a folha de pagamentos dos empregados, sendo, dos recursos arrecadados, 40% realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os 60% restantes feitos pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), que representa a forma de arrecadação mais usada pelas empresas. Além disso, a Lei nº 9.766/98, em seu Art. 6º, prevê a possibilidade de aplicação destes recursos no mercado financeiro, cujos rendimentos transformam-se em recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

bilhões. Esse crescimento, ainda que tenha diminuído em 1991 e 1992, tendia a se acelerar nos anos seguintes, até que se completasse o processo de implantação dos dispositivos constitucionais.

Pode-se dizer também que a Constituição, ao ampliar a vinculação a certas fontes de financiamento, mantém o ritmo de crescimento dos gastos na área de educação que havia iniciado na segunda metade dos anos 1980,

quando foi elaborada legislação que estabelecia a vinculação dos gastos em educação, fixando-os como uma porcentagem da arrecadação. A partir daí, os gastos em educação praticamente mudaram de patamar, entre 1985 e 1986, passando de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 19,7 bilhões, situando-se em níveis próximos a este valor até 1990. Embora todos os níveis de governo tenham contribuído para a elevação do gasto em educação, pode-se dizer que o maior crescimento relativo deve-se aos gastos da União. A participação desta esfera no gasto público em educação passou de 29,5% para 34,3% do total, entre 1980 e 1990. Os estados reduziram sua participação de 53% para 48%, e os municípios aumentaram-na ligeiramente, passando de 17% para 18% (Médici, 1995).

A Constituição, refletindo os anseios por maior descentralização, produziu um novo arranjo das relações federativas. A redefinição de funções e de poderes de decisão entre as unidades federadas, que envolveu transferências de recursos da União para estados e municípios, trouxe fortes conseqüências para a dinâmica do gasto social brasileiro no decorrer dos anos 1990. No tocante às receitas, a Constituição aprofunda o movimento de descentralização que já vinha se configurando desde o início da década de 1980. Redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados, e principalmente os municípios, além de ampliar transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor dessas esferas. Com isso, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos desses entes federados, o que podia significar menor dependência em relação à União na cobertura das políticas sociais. Além disso, a Constituição manteve os percentuais da receita de impostos vinculados à área da educação para estados e municípios.

Se, por um lado, a Constituição fez com clareza a distribuição das receitas entre os entes federados, por outro lado não tratou adequadamente da distribuição de responsabilidades relativas aos encargos sociais entre esses mesmos entes, submetendo à legislação ordinária os pontos mais polêmicos. Este processo gerou desequilíbrios e controvérsias que iriam perdurar durante toda a década de 1990.

As reações logo se fizeram notar: alguns analistas viram nesse movimento um aumento do grau de rigidez orçamentária, uma vez que foram definidas maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a estados e municípios. Com isso,

grande parte da receita do governo federal ficaria comprometida e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades ficaria restringida. Argumentava-se ainda que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, dado que grande parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

3 POLÍTICA E GASTO SOCIAL FEDERAL NO GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO (1990-1992)

No momento seguinte à Constituição, vai ocorrer a rearticulação do bloco conservador, que se torna ainda mais forte no começo dos anos 1990 com a vitória de Fernando Collor. Esta gestão foi marcada pela implantação de políticas públicas que geraram grave desorganização financeira no país, assim como pela ampla abertura da economia nacional ao mercado internacional.

No campo social, a gestão Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se para tanto da tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais. Para tanto, de acordo com Fagnani (1997), foram efetuadas várias manobras políticas e administrativas: simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; interpretação espúria dos dispositivos legais; e descaracterização das propostas por meio do veto parcial a dispositivos essenciais.

A seguridade social foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na previdência social, houve, em primeiro lugar, uma tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o Art. 58 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT). Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo profundas distorções na base de financiamento da seguridade, pois, ao invés de ampliar o comprometimento fiscal da União com a seguridade, deslocou recursos da seguridade para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como o são os Encargos Previdenciários da União (EPU). Outro alvo privilegiado do ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica da Saúde, a maior parte concentrada nos esquemas de financiamento (Fagnani, 1997).

Médici e Maciel (1995) mostram que

entre 1990 e 1992, os gastos em saúde foram significativamente reduzidos. Tomando-se por base os gastos do Governo federal, observa-se que eles apresentaram uma queda de 30,5%, passando de US\$ 11,1 bilhões para US\$ 7,7 bilhões. A desagregação dos dados de estados e municípios para 1992 não é suficiente para avaliar o impacto da crise nos gastos públicos em saúde nessas instâncias. Sabe-se, no entanto, que as transferências federais, cuja participação é expressiva nos gastos locais em saúde, também apresentaram quedas substanciais. As transferências federais a estados passaram de US\$ 2,9 bilhões para US\$ 237 milhões.

Os dados apresentados por Médici mostram que o gasto social do governo federal no período Collor cai a valores inferiores àqueles verificados antes da Constituição: gastos que já tinham atingido cerca de US\$50,0 bilhões caem para apenas US\$ 43,0 bilhões em 1992. Para Oliveira (1999),

durante a administração Collor, os gastos sociais reduziram-se sensivelmente, como parte integrante da estratégia implementada para a realização de um ajuste fiscal, visando viabilizar o processo de estabilização, sem que maiores esforços tenham sido desenvolvidos no sentido de aumentar sua eficiência e equidade e adequar a ação governamental, nessa área, às novas demandas das políticas sociais. Na prática, a redução dos recursos destinados à cobertura dessas demandas, principalmente por parte do Governo Federal, continuou avançando de forma descoordenada no processo de descentralização de encargos para as esferas subnacionais, sobrecarregando suas finanças e modificando, gradativamente, a equação da responsabilidade pelo financiamento e execução do gasto entre as unidades da federação, com prejuízos para seu desempenho.

O *impeachment* de Collor trancou temporariamente esse processo de desconstrução. Mas deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas caracterizados pelos traços de fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos no nível federal, e com baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade.

4 POLÍTICA E GASTO SOCIAL FEDERAL NO GOVERNO ITAMAR FRANCO (1993-1994)

No final de 1992, Itamar Franco assume o governo em um delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Apesar da base política frágil e do curto mandato que lhe restava, na parte social retomar-se-á, em parte, o processo de reformas que esteve interdito. De fato, foi no Governo Itamar que se começou efetivamente a montar e aplicar a legislação social infraconstitucional, formada por um conjunto de leis orgânicas – da Previdência Social, da Assistência Social, da Função Social da Propriedade Fundiária –, além de se estabelecerem discussões e compromissos assumidos em torno da educação básica.

Esse conjunto de políticas constitui o núcleo central da política social brasileira, fundamentada em direitos de cidadania e do trabalho. Ademais, o governo Itamar trouxe para dentro da agenda social a questão da fome e da miséria, dando uma dimensão política à questão e procurando discutir as responsabilidades envolvidas em sua solução.

De expressivo impacto social foi a implementação, nesse governo, da nova legislação da Previdência Rural. A extensão extraordinária da cobertura iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão da cobertura naquele período foi de 2,4 milhões de benefícios, começando com 4,1 milhões em 1992, e chegando a 6,5 milhões em 1994.

Contudo, em 1993 eclodiu a crise no financiamento da Saúde, quando restrições fiscais, aliadas ao aumento das despesas da Previdência Social, fizeram com que os recursos originários da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o financiamento da área, deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde. Em função desses problemas, esse Ministério teve de recorrer à utilização de empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Diante das dificuldades de financiamento do SUS, começaram a surgir, no âmbito do Legislativo, diversas propostas para dar maior estabilidade ao financiamento da Saúde. Uma solução emergencial foi a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1996. Esta tem sido prorrogada desde então, deixando de ser em 2002 uma contribuição exclusiva para a Saúde, embora ao SUS ainda corresponda a sua maior parcela.

No campo econômico o governo Itamar Franco segue a tendência das políticas macroeconômicas dos anos 1990. Fernando Henrique Cardoso, já no posto de ministro da Fazenda, sinalizava que se buscava aproveitar a grande disponibilidade de financiamento externo para reduzir a inflação, prosseguir-se-ia à abertura comercial e financeira da economia e tentar-se-ia manter o processo de privatização iniciado no período anterior. De acordo com Sampaio e Andrei (1998) chama a atenção, no período Itamar, a diluição das resistências, pelas elites, à agenda liberal – reflexo da postura menos voluntarista do governo – em comparação com o período Collor – e da incipiente retomada do crescimento econômico que então se observava. Porém, ao mesmo tempo, persistiram graves dificuldades para encaminhar uma parcela das reformas preconizadas por essa agenda. Boa parte das tensões sociais e dos conflitos políticos associados, inerentes à implementação da agenda liberal, foi assim legada à próxima gestão, que teria de haver-se também com os riscos econômicos da estratégia de estabilização introduzida no período Itamar – em especial os

riscos de desestruturar setores produtivos, de fragilizar o sistema financeiro e as contas externas, e de acirrar as tensões entre as unidades da Federação.

Esta estratégia introduzia a idéia de que as vinculações eram um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e ao “ajuste fiscal”. A opção preconizada pela área econômica do governo pretendia dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de receitas públicas. Neste sentido, propõe-se, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE). Procurou-se, dessa forma, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

Apesar dos objetivos declarados do FSE, os resultados não foram satisfatórios para a política social. Algumas áreas perderam recursos, principalmente a educação e as políticas de apoio ao trabalhador, financiadas pelo FAT. Além disso, o FSE prejudicou os estados e municípios, levando-os cada vez mais à dependência político-financeira do governo federal via repasses voluntários de recursos. Ademais, não se conseguiu resolver o problema do déficit público que, em última análise, havia justificado a sua criação. Acontece que este problema não estava associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Ele era também, e principalmente, resultado direto da política econômica praticada pelo governo.

5 POLÍTICA E GASTO SOCIAL FEDERAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

5.1 Propostas de políticas sociais no governo FHC

O período Fernando Henrique Cardoso (FHC) caracterizou-se sobretudo pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como que causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida e algumas delas efetivamente implementadas.

Como pode ser constatado por meio dos discursos e das campanhas para as eleições presidenciais de 1994 e 1998, os males dos programas sociais foram identificados, de uma forma geral, com a falta de planejamento e coordenação, com as superposições de competências entre os entes da Federação, a indefinição de prioridades, a pouca capacidade redistributiva das políticas sociais, e com a carência de critérios transparentes para a alocação de recursos e

de mecanismos de fiscalização e controle mais modernos. De acordo com Draibe (2001), para a correção de rumos previu-se avançar nos processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não.

No entendimento do governo, a idéia central para a defesa da descentralização era que a eliminação de atividades-meio resultaria em uma maior efetividade das políticas, já que transferia para a ponta dos sistemas a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas. O processo tornar-se-ia mais transparente, pois permitiria um melhor e mais próximo acompanhamento e fiscalização das aplicações dos recursos e prestação dos serviços.

A chamada flexibilização realizar-se-ia pela abertura de setores para investimentos privados (privatizações) e pelo estabelecimento de parcerias com iniciativas da sociedade civil (terceiro setor). Partindo-se do princípio de que a atividade pública não se confunde, necessariamente, com a atividade estatal, procurava-se com essa estratégia oferecer uma melhor qualidade dos serviços e uma melhor gestão dos recursos públicos por meio não só da vigilância do cidadão, mas, sobretudo, por sua responsabilização nos processos de gestão do Estado.

A focalização consistia no estabelecimento de critérios para selecionar a população-alvo de um programa entre aqueles que dele mais necessitassem. Foi assim apresentada como uma forma de inserir os mais pobres, os excluídos do processo produtivo, no raio de ação das políticas públicas. Sustentava-se que no caso brasileiro a focalização não significaria necessariamente redução de serviços sociais básicos, mas justamente uma estratégia de fazer com que estes chegassem aos mais pobres.

Em sua campanha para as eleições presidenciais de 1994, o então candidato Fernando Henrique Cardoso dizia que o Brasil não era um país subdesenvolvido, mas um país injusto. Propunha, então, que o governo priorizasse cinco áreas para atuação: emprego, agricultura, segurança, saúde e educação. A expectativa era a de que, a partir do duplo esforço de manter a estabilidade econômica conquistada no Governo Itamar e dar prosseguimento ao processo de desmonte do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização protegida, seriam estabelecidas novas estratégias de desenvolvimento que mudariam o perfil da economia e da sociedade brasileira no tempo de uma geração.

Para a reeleição, de uma maneira geral, o presidente reafirmou os mesmos princípios, apresentando o programa Avança Brasil como uma nova aposta no rumo de desenvolvimento já traçado. Isso pode ser observado pelos principais objetivos declarados durante a campanha presidencial para o segundo mandato: consolidar a estabilidade econômica; promover o crescimento econômico sustentado e a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a

fome, a pobreza, a exclusão e melhorar a distribuição de renda; consolidar e aprofundar a democracia e promover os direitos humanos. O projeto principal permanecia buscar a justiça social por meio do *slogan* “a inclusão dos excluídos”. Pode-se afirmar que, para o segundo mandato, foram reafirmados os compromissos anteriores.

5.2 Análise do gasto social consolidado durante o período FHC

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

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

Devido à influência desses movimentos, o gasto social do governo federal cresce expressivamente até 1998, como demonstram os dados da tabela 1 e do gráfico 1.⁵

O gráfico a seguir dá uma demonstração desse movimento e da distinção entre o primeiro e o segundo mandatos de governo. No primeiro, observa-se um crescimento real dos gastos sociais do governo federal, correspondente a cerca de 5% a.a., o que permitiu que ele atingisse no ano de 1998 um percentual

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

quase 22% maior do verificado em 1995. O movimento significou também uma maior representação do gasto social na relação com o PIB, que aumentou de 12% para cerca de 13%.

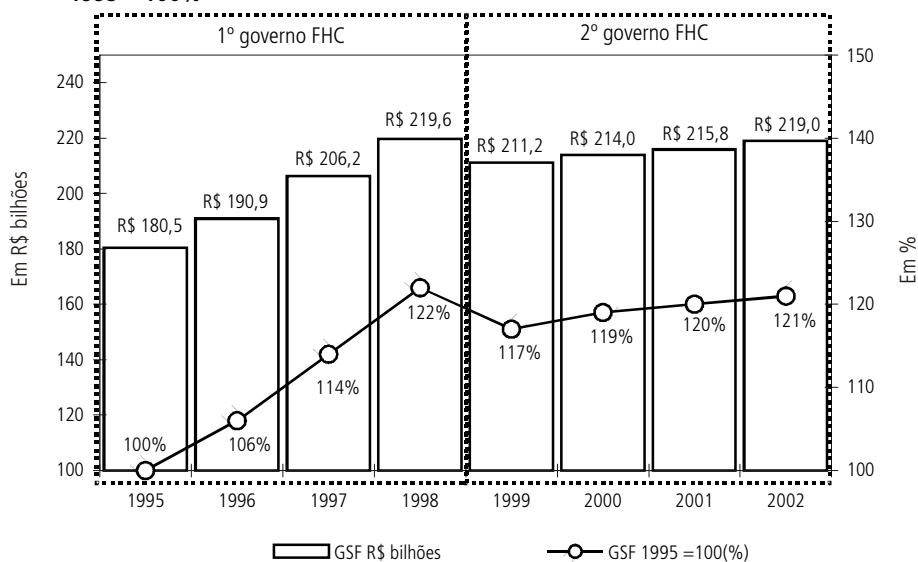
TABELA 1
Evolução do gasto social no governo FHC (1995-2002)
(Em R\$ milhões)

Ano	Gasto Social Federal (GSF)			GSF/PIB	
	Valor constante	Nº índice 1995=100(%)	Evolução anual %	%	Nº índice 1995=100(%)
1995	180.472,5	100	-	12,2	100
1996	190.864,7	106	5,8	11,9	97
1997	206.235,3	114	8,1	12,4	101
1998	219.582,0	122	6,5	13,0	106
1999	211.150,8	117	(3,8)	13,3	109
2000	213.968,6	119	1,3	13,5	111
2001	215.827,5	120	0,9	13,9	114
2002	219.080,0	121	1,5	14,4	118

Fonte: SOF/Sidor. Elaboração: Disoc/lpea.

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

GRÁFICO 1
Variação real do gasto social no governo FHC (1995-2002)
1995 = 100%



Fonte: Disoc/lpea. Valores deflacionados pelo IGP-DI, dez. 2002.

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

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

Gasto Social Federal per capita

A análise do GSF em termos globais é interessante para mostrar a evolução das despesas de cunho social e sua relação com o total dos gastos públicos federais e com alguns agregados econômicos, como foi tratado anteriormente. Entretanto, sua interpretação se torna um pouco limitada devido ao aumento dos gastos poder não estar acompanhando o crescimento populacional, de modo que nada esteja se alterando em níveis relativos. Nesse sentido, a análise do GSF *per capita* fornece uma medida do grau de atendimento das necessidades sociais da população, bem como indica o tamanho do esforço governamental para prover ao cidadão bens e serviços sociais.

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

Após o início efetivo do Real, o GSF *per capita* apresentou seu maior crescimento anual entre 1996 e 1997; em 1998 chegou ao mais alto valor do período, cerca de R\$ 1.325,00. A partir de então, os dados mostram que o GSF *per capita* se retrai – aproximadamente 5,0% – e permanece em torno de R\$ 1.255,00. Assim, tomando o período 1995-2002 como um todo, o GSF *per capita* apresenta um crescimento de cerca de 11%, menor que o crescimento do GSF em termos absolutos, que foi de 21%.

TABELA 2
Evolução do gasto social per capita (1995-2002)

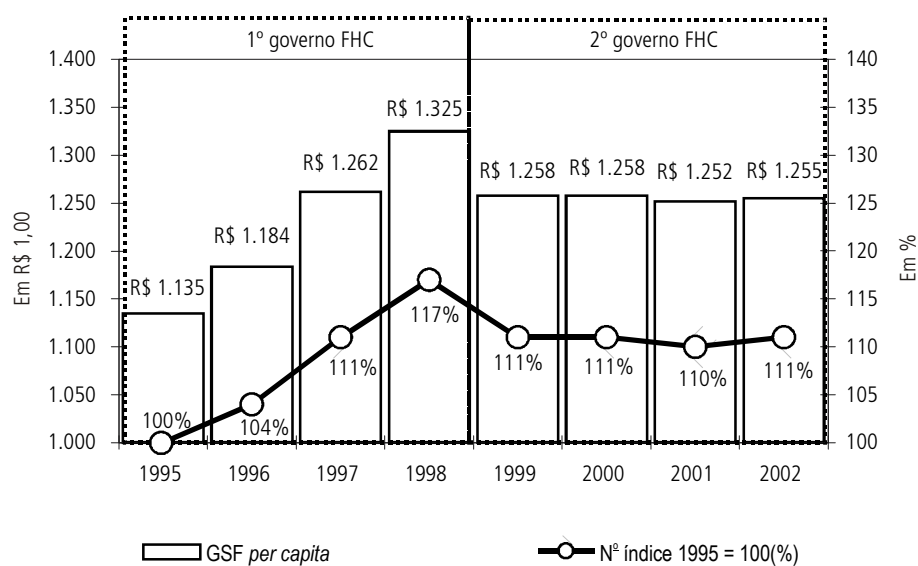
Ano	GSF ¹	População residente ²	GSF per capita	Nº índice	Evolução anual %
	(a)	(b)	(a/b)	1995 = 100(%)	
1995	180.472,5	159.016	1.135	100	-
1996	190.864,7	161.247	1.184	104	4,3%
1997	206.235,3	163.471	1.262	111	6,6%
1998	219.582,0	165.688	1.325	117	5,0%
1999	211.150,8	167.910	1.258	111	-5,1%
2000	213.968,6	170.143	1.258	111	0,0%
2001	215.827,5	172.386	1.252	110	-0,4%
2002	219.080,0	174.633	1.255	111	0,2%

Fonte: SOF/Sidor, IBGE (Censo 2000). Elaboração: Disoc/Ipea.

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

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

GRÁFICO 2
Evolução do GSF per capita e do nº índice (1995-2002)
1995=100



Fonte: Disoc/Ipea. Valores deflacionados pelo IGP-DI, dez. 2002.

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

média de 3,0% a.a., enquanto o GSF *per capita* cresce a uma taxa real média de 1,5% a.a. Parte dessa diferença deve-se ao perfil de crescimento da população, que cresce a uma taxa média igual a 1,4% a.a.⁶

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

Por sua vez, a evolução do GSF *per capita*, tomando-se como base o ano de 1995, mostra que no primeiro mandato de FHC houve um crescimento real e constante, até se atingir, em 1998, cerca de 17% a mais do valor de 1995. Já no segundo mandato de FHC ocorre uma retração constante deste indicador, que passa a apresentar um crescimento de apenas 11%, em 2002, relativamente ao valor de 1995. Os números associados à evolução real anual do indicador também confirmam esse processo de redução do gasto social real *per capita*.

Que explicações podem ser dadas para os movimentos que acabaram de ser verificados? O que ocasionou o aumento do gasto observado no primeiro período? E o que fez com que houvesse a quebra da tendência e a diminuição dos gastos no período subsequente? Em que áreas de atuação o gasto social mais subiu ou desceu? Essas são algumas das principais perguntas para as quais buscar-se-á aqui formular algumas explicações.

5.3 Análise da política e gasto social por eixos e áreas de atuação

A análise anterior é de grande relevância, ao apresentar tendências e correlações gerais com os grandes agregados macroeconômicos, mas é limitada se o objetivo for compreender melhor o que de fato ocorreu na área social e quais suas condicionantes e tendências futuras. Para tanto, deve-se buscar combinar a análise anterior com outra que mostre especificidades de cada uma das políticas sociais, configurando um tipo de análise em nível mais micro. Uma proposta analítica desse gênero não é nada trivial, o que torna necessário efetuar uma série de considerações e recortes analíticos, como, por exemplo, a divisão das políticas em *eixos estruturantes* da ação do Estado no campo social e *áreas de atuação* das políticas sociais, para daí se empreender à análise, como será visto a seguir.

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

Como observado no capítulo 5, os *Eixos Estruturantes das Políticas Sociais* – ou, de modo aplicado, Eixos Estruturantes do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) – são um critério de demarcação analítica – de natureza teórica e histórica – destinado a explicar o *agrupamento por semelhança* das diversas políticas sociais, segundo as motivações específicas que lhes deram origem (natureza teórica), mas também de acordo com o sentido ou fundamento principal que elas vão assumindo ao longo do tempo (natureza histórica). Isto significa dizer que, embora a classificação do SBPS em um momento qualquer expresse necessariamente o retrato de um dado período e as circunstâncias particulares de composição e *status* das diversas políticas sociais, ela (*a classificação por eixos*) possui em si mesma uma pretensão dinâmica. Em outras palavras, por ser, a cada momento do tempo, uma fotografia do SBPS naquele instante, a classificação das políticas sociais por eixos estruturantes não é – não pode, nem deve ser – algo imutável. Ao contrário, *tal classificação permite um exercício de reclassificação das políticas à medida que elas mudem de status, vale dizer, à medida que o seu fundamento explicativo se transforme com a própria mudança de sentido que a sociedade lhe atribui*. As motivações específicas para o surgimento e desdobramento de cada política social estão relacionadas, em cada caso concreto, a certos riscos coletivos ou situações de vulnerabilidade social que se diferenciam em função de aspectos próprios, pertencentes aos eixos do trabalho, da assistência social, da cidadania social-incondicional e da infra-estrutura social.

Por sua vez, o corte por *áreas de atuação* é derivado do conceito de *objetivo ou finalidade dos gastos sociais*, constituindo-se em modelo de agregação de programas/ações de forma mais apropriada para a visualização das metas e diretrizes delineadas a partir da ação governamental.⁷

Propõe-se, portanto, compatibilizar ambos os critérios de análise descritos, na tentativa de melhor entender o comportamento do GSF ao longo do período 1995-2002, subdividido, no entanto, pelos dois mandatos de FHC. A idéia é juntar os recortes adotados na conjuntura econômica, política e social, e também nas propostas de políticas, programas e ações que foram efetuadas em cada um dos mandatos. O que se apresenta nas páginas seguintes é uma tentativa de aplicar essa proposta analítica.

5.3.1 Recorte analítico das políticas e gasto social por eixos e áreas de atuação

Para apresentar um retrato da ação do Estado no campo social com seus principais programas e ações, será utilizada a classificação proposta no capítulo anterior, segundo a qual é possível identificar quatro grandes *eixos estruturantes*

7. Sobre áreas de atuação, consultar Fernandes et alii (1998a), Fernandes (2000) e Castro et alii (2002).

em torno dos quais se organiza a proteção social brasileira sob responsabilidade do governo federal. O quadro 1 agrupa as políticas sociais de âmbito federal segundo esses quatro eixos específicos, a saber: Trabalho e Emprego, Assistência Social e Combate à Pobreza, Direitos Incondicionais de Cidadania Social, e Infra-Estrutura Social. Foi criado, em adição, um campo específico para agrupar Outras Ações Sociais que não se explicam nem pelos eixos anteriores, tampouco por outro princípio exclusivo.

QUADRO 1

Abrangência da ação social do Estado em âmbito federal no Brasil – 2002

Eixos	Políticas Sociais	Principais Programas/Ações
Trabalho e Emprego ¹	1. Previdência Social Básica – RGPS	1.1 RGPS – Urbano 1.2 RGPS – Rural
	2. Previdência e benefícios a servidores da União	2.1 Regime Próprio de Militares 2.2 Regime Próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de proteção ao trabalhador	3.1 Abono e Seguro-Desemprego 3.2 Intermediação e Qualificação Profissional 3.3 Geração de Emprego e Renda 3.4 Valorização do Servidor Público
	4. Organização agrária e política fundiária	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar 4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação)
Assistência Social e Combate à Pobreza ²	5. Assistência Social	5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/Loas) 5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/Loas) 5.3 Atenção à Criança (SAC/Loas) 5.4 Peti 5.5 Brasil Jovem
	6. Alimentação e nutrição	6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
	7. Ações diretas de Combate à Pobreza via transferência de renda	7.1 Bolsa-Escola Federal 7.2 Bolsa-Criança Cidadã 7.3 Bolsa-Alimentação 7.4 Bolsa Renda 7.5 Auxílio-Gás 7.6 Agente Jovem

(continua)

(continuação)

Eixos	Políticas Sociais	Principais Programas/Ações
Direitos Incondicionais de Cidadania ³	8. Saúde	8.1 SUS: Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico 8.2 SUS: Prevenção e Combate a Doenças (inclui campanhas públicas) 8.3 Saúde da Família
	9. Educação, ensino fundamental	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)
Infra-Estrutura Social ⁴	10. Habitação	10.1 Infra-Estrutura Urbana 10.2 Morar Melhor e Nosso Bairro
	11. Saneamento e meio ambiente	11.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 11.2 Pró-Água, Infra-Estrutura, outros
Outras	12. Educação, outros	12.2 Educação Infantil 12.3 Ensino Médio 12.4 Ensino Superior 12.5 Ensino Profissionalizante 12.6 Educação de Jovens e Adultos (EJA)
	13. Cultura	13.1 Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas 13.2 Produção e Difusão Cultural 13.3 Preservação do Patrimônio Histórico

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.

Notas: ¹Inclui todas as formas de emprego e de trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para auto-consumo; trabalho não remunerado.

²Inclui programas e ações sociais constitucionalizadas e eventuais.

³Inclui direitos individualizáveis e direitos coletivos difusos.

⁴Inclui políticas com claros impactos sociais, fundados em direitos coletivos difusos.

As políticas do *Eixo do Trabalho e Emprego* estão organizadas em torno do Sistema Previdenciário Brasileiro, exclusive a Previdência Complementar. Este se encontra composto basicamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), diferenciando-se entre regime urbano e regime rural, e pela Previdência Especial dos Funcionários Públicos (civis e militares). Este eixo de políticas é composto também pelas Políticas de Apoio ao Trabalhador, dentre as quais se destacam o abono salarial, o seguro-desemprego, os programas de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, além de programas de concessão de microcréditos produtivos populares. Por fim, o eixo do Trabalho e do Emprego ainda inclui as Políticas de Organização Agrária e Política Fundiária, que se desdobram em duas subáreas: *i*) Reforma Agrária, cujas principais ações destinam-se à desapropriação e aquisição de terras para o assentamento rural,

concessão de crédito-instalação às famílias e investimentos em infra-estrutura e assistência técnica nas áreas assentadas; e *ii*) Apoio ao Pequeno Produtor Rural, onde constam ações de fortalecimento e capacitação técnica de agricultores familiares, bem como de desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural.

As políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo – aqui denominadas eixo do trabalho e, dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a partir da qual tem início o processo moderno de construção do SBPS. O assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de serviço ou contribuição, invalidez e viuvez.

Paulatinamente, contudo, vai havendo, como decorrência da natureza heterogênea e pouco aderente do mercado de trabalho brasileiro ao modelo meritocrático-contributivo, um movimento gradual de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica estrita do assalariamento formal-legal. É o caso do direito à previdência para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o de algumas políticas de proteção ao trabalhador (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Em todos estes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação (passada, presente ou futura) das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

Ainda há, evidentemente, um vazio de proteção social para um segmento expressivo de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não-agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal – leia-se: contributivo. É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso ou na produção para o autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos previdenciários de qualquer ordem.

Em todos esses casos, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende da comprovação não do exercício (passado, presente ou

futuro) de qualquer trabalho socialmente útil, mas sim da comprovação de incapacidade para o trabalho (situação dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (situação da população economicamente ativa abaixo de uma linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida.

As políticas originárias da condição de pobreza – e outras vulnerabilidades sociais específicas – são talvez as de origem mais antiga na história da humanidade. Estruturadas como parte integrante de um sistema de proteção social, entretanto, são na verdade bastante recentes. A sua história dentro do SBPS se confunde com a história da filantropia no país, e mesmo quando o Estado – melhor seria dizer os governos – estrutura redes de assistência social para atender grupos vulneráveis, o faz a partir de critérios particularistas e episódicos, de tal forma que a assistência social como política de Estado é algo bastante recente no SBPS, podendo mesmo ser atribuída tal mudança de *status* à Constituição de 1988.

Assim, no âmbito das políticas que se organizam em torno do *Eixo da Assistência Social, da Segurança Alimentar e do Combate à Pobreza*, vale destacar a Assistência Social, que desde a Constituição de 1988 é parte integrante da Seguridade Social. Seus principais programas e ações são: Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência – estoque remanescente da Renda Mensal Vitalícia (RMV) e novos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) –, Valorização e Saúde do Idoso – estoque da RMV e também novos BPC –, Atenção à Criança (rede de Serviços de Atendimento à Criança), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e Brasil Jovem. Já a Segurança Alimentar vem sendo efetuada mediante programas de Distribuição Emergencial de Alimentos (cestas básicas), Assistência Alimentar e Combate a Carências, e pela Merenda Escolar. Além disso, compõem este eixo as ações de Combate Imediato à Pobreza, via transferências monetárias, tais como o Bolsa-Escola, Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação, reunidos recentemente sob a rubrica do Bolsa Família.

A proliferação de bolsas monetárias para a população economicamente ativa abaixo de certa linha de pobreza não é um benefício de proteção social vinculado ao mundo do trabalho. É um benefício temporário, de aplicação focalizada, que se explica e se estrutura a partir de uma política de governo, tendo por substrato a condição de pobreza ou vulnerabilidade social dos beneficiários. A benevolência dos governantes do momento é que justifica este tipo de benefício, e não um direito à proteção advindo de uma política nacional de assistência social. Os beneficiários desses programas, antes de cidadãos em sentido laico, são seus clientes preferenciais. Há, portanto, uma diferença clara de *status* dentre o público-alvo das políticas e programas de assistência

social, tais como montadas e dirigidas atualmente no SBPS. Este hibridismo é marca distintiva do estágio atual de maturação do eixo de políticas de assistência social, segurança alimentar e combate à pobreza no país.

Há um terceiro eixo estruturante de políticas sociais no Brasil que remete à idéia dos *Direitos Incondicionais de Cidadania Social*. É importante salientar que estão sendo considerados apenas aqueles direitos sociais que foram universalizados de fato, e não todos os que estão inscritos na lei. Nesse sentido, destacou-se a saúde, por ser uma área completa, e parte da área de educação, formada por ações voltadas ao ensino fundamental. Embora partindo de movimentos históricos e sociais distintos, saúde pública e ensino fundamental são duas áreas de políticas que paulatinamente foram adquirindo *status* independentes dentro do SBPS. A motivação específica, em cada um destes casos, não provém da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, nem se resume às camadas mais pobres da população.

Em paralelo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das democracias ocidentais, saúde pública e ensino fundamental foram se consolidando como políticas de proteção necessárias e indispensáveis à plena realização da cidadania social. Pode-se afirmar que se trata de um direito incondicional (ou pleno) de cidadania social porque não se exige nada do habitante de um país, para o gozo daqueles direitos, além do seu próprio pertencimento àquela comunidade e do reconhecimento amplo e irrestrito (portanto, incondicional) por parte do Estado. Os únicos critérios de elegibilidade para qualquer pessoa acessar as políticas de saúde pública e ensino fundamental dentro do SBPS são o pertencimento à nação e o reconhecimento estatal-legal de sua condição de cidadania, fato de aplicação automática na maior parte das constituições modernas, inclusive a brasileira. Os direitos incondicionais de cidadania social são os únicos, dentro do SBPS, em igualdade de condições com os direitos civis e políticos já consagrados pela Constituição Federal de 1988. A sua diferença específica se deve ao fato de que, para serem realmente efetivados, dependem de condições fiscais que dêem sustentação material e objetiva aos custos totais envolvidos. Como estes não são desprezíveis nas condições orçamentárias hoje vigentes, o exercício desses direitos requer um esforço permanente de mobilização política e social que, na verdade, é o fundamento último deste eixo especial de política social.

No caso das ações de saúde, observa-se que as funções do Estado na área foram substancialmente transformadas nos anos 1990, em especial com a descentralização da gestão e a participação social. Intensificaram-se também as iniciativas de reorientação do modelo assistencial, e um dos instrumentos básicos de tal reorientação foi a estratégia de expansão da atenção básica da saúde, que teve nos programas Saúde da Família, Agentes Comunitários de

Saúde e na instituição do Piso de Atenção Básica seus principais instrumentos. Esta estratégia possibilitou, inequivocamente, uma notável expansão dos serviços básicos de saúde, mas não resolveu os problemas de articulação com os demais níveis de atendimento, e até mesmo entre diferentes ações desenvolvidas no âmbito da atenção básica. Contrariando a forte onda internacional em favor de reformas liberalizantes no campo da saúde, nos anos 1990 no Brasil se observou contínuo aperfeiçoamento e descentralização do sistema público universal, consubstanciado no SUS. Merecem destaque alguns programas, como Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico; Prevenção e Combate de Doenças; e Saúde da Família.

Na Educação, o Acesso ao Ensino Fundamental é o único que foi previsto na CF e reafirmado, como um direito universal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A sua oferta gratuita é um dever do Estado. Quanto aos demais níveis e modalidades de ensino, estão previstas expansões quantitativas de acesso, mas não obrigatoriedade por parte do Estado. É importante esclarecer que os dispositivos constitucionais e a LDB atribuem aos estados e municípios a garantia do acesso e a permanência nesse nível de ensino, sendo prevista ao governo federal uma ação normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel na coordenação da política nacional. Por isso, neste eixo só foram consideradas as políticas direcionadas ao Ensino Fundamental. Os demais níveis e modalidades vão entrar no agrupamento Outros.

Por fim, há um eixo de intervenção no campo do SBPS aqui denominado Infra-Estrutura Social. Ao contrário dos direitos à proteção provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à assistência social e dos direitos incondicionais de cidadania, que são todos, independentemente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou, colocado de outra forma, de apropriação individual, os direitos ligados à infra-estrutura social (habitação e urbanismo; saneamento e meio ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, são de aplicação ou materialização apenas social.

Em geral, a considerar-se as políticas públicas de habitação (e urbanismo) e saneamento (e meio ambiente) como atividades destinadas não a pessoas particulares, mas a coletivos de pessoas, tem-se uma situação que diz respeito não a direitos sociais individualizáveis, como o são todos os anteriormente citados, mas a direitos sociais coletivos ou difusos. Em outras palavras, quando o Estado se decide por uma política de habitação e/ou saneamento, o resultado concreto são conjuntos habitacionais urbanizados e estações de tratamento de água e esgoto. Os acessos por ruas e avenidas são necessariamente de uso coletivo, assim como o usufruto dos serviços de urbanismo (o asfalto, os calçamen-

tos, a luz elétrica etc.). Ainda que cada pessoa ou família tenha sua residência e pague sua própria conta de luz e água, o fato é que a criação desta complexa infra-estrutura social só foi possível – fiscal e materialmente – porque existia uma demanda coletiva previamente estruturada. Do ponto de vista deste eixo de políticas de infra-estrutura social, demandas por habitação e saneamento não podem ser atendidas senão coletivamente. Soluções individuais por habitação e saneamento apenas podem ser encontradas e explicadas na esfera dos mercados privados, portanto, fora do âmbito das políticas aqui chamadas de infra-estrutura social.

No que diz respeito ao SBPS, embora de origem histórica antiga no Brasil, as políticas de habitação e saneamento apenas se institucionalizaram como políticas públicas nos anos 1970, mas problemas de ordem institucional e financeira produziram uma certa desarticulação das mesmas ao longo dos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990, de tal modo que a tentativa de reordenação institucional e econômica das políticas de infra-estrutura social em período recente apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem do SBPS.

A política de habitação tem como objeto tanto uma política fundiária urbana que impeça o uso da terra para fins meramente especulativos, como a ampliação das opções de financiamento e a oferta de programas habitacionais diferenciados que compatibilizem os custos das moradias às rendas familiares das pessoas atendidas. A conjunção de ações nos três níveis de governo é condição importante para a efetivação das políticas de desenvolvimento urbano. No âmbito federal, os principais programas habitacionais estão estruturados em três linhas principais: *i*) apoio ao poder público: Habitar-Brasil e Pró-Moradia; *ii*) apoio ao cidadão: Carta de Crédito; e *iii*) apoio ao setor privado: Programa de Apoio à Produção.

A política de saneamento busca como objetivo geral melhorar as condições de vida da população mediante o aumento da cobertura dos serviços de água e esgoto. No período recente, tem-se buscado maior focalização na população localizada em áreas de risco, onde é maior a concentração de pobreza e a ocorrência de doenças decorrentes da inexistência e/ou deficiências dos serviços de abastecimento de água. Os programas dividem-se em relação aos problemas do saneamento rural e urbano: *i*) programa de atendimento à população rural: Saneamento Básico – construção, ampliação e melhoria dos serviços de abastecimento de água, coleta e destinação final de resíduos sólidos; e *ii*) programas de atendimento à população urbana, tais como o Programa de Implantação de Infra-estrutura de Saneamento Básico, o Programa Morar Melhor e o Saneamento é Vida.

Para não “contaminar” o ordenamento dos conjuntos de políticas que foram classificadas segundo o conceito de eixos, foi necessário criar uma categoria mais geral, denominada *Outras*, para a qual se buscou alocar aquela parte das políticas sociais que não se enquadram em nenhum dos eixos previsto para este estudo. Aqui entraram todos os recursos da área de educação, exceto ensino fundamental, como ensino médio, superior, pós-graduação e demais níveis e modalidades educacionais que não estão de acordo com o aparato legal dos direitos sociais. Também foram incluídas as políticas públicas voltadas à área de cultura, formadas por duas modalidades de ações complementares e que se apóiam estrategicamente, a saber, a política de eventos e as políticas culturais *stricto sensu*. A política de eventos fornece condições materiais para as ações, enquanto mecanismo de estímulo à produção e à circulação das produções culturais mediante festivais, concursos, prêmios e bolsas. As políticas culturais são compostas por políticas sistemáticas, institucionalizadas e com continuidade. As políticas para o patrimônio têm uma longa tradição no Brasil, como, por exemplo, o Programa Museu, Memória e Futuro, o Programa Monumenta, além do Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis), que tem o objetivo de revitalizar as áreas centrais das cidades.

5.3.2 Evolução da política e gasto social, por eixos e áreas de atuação, no primeiro governo de FHC (1995-1998)

Mantendo-se o recorte analítico aqui adotado para a análise da política social, que combina eixos e áreas de atuação, procura-se apresentar a seguir informações mais gerais no que se refere ao GSF. A tabela 3 permite determinar o peso relativo de cada eixo e área de atuação, bem como a respectiva evolução no total do gasto social federal. O período tratado compreende os anos de 1995 a 1998 e se refere ao primeiro mandato do governo FHC.

A tabela 3 apresenta resposta a duas perguntas importantes: *i*) que eixos e áreas têm maior peso em termos de gastos; e *ii*) que eixos e áreas prevaleceram e alavancaram a evolução do gasto social no período.

Quanto ao peso de cada eixo, os dados mostram que as políticas que giram em torno do Eixo do Trabalho e do Emprego consumiram no período, em média, 72,9% de todo o gasto social federal. O segundo eixo em importância no valor do gasto é o dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social, que absorveu 15,1% destes gastos. Estes dois eixos responderam pelas principais políticas sociais, ficando com cerca de 88,0% dos gastos totais.

A dinâmica do gasto social do governo federal, visualizada na tabela 3, mostra uma permanente elevação dos valores reais até 1998. Foram, em valores monetários, cerca de R\$ 40 bilhões de acréscimos no período, o que significou um crescimento de 22,0% no valor do gasto social total. Entretanto, os

valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando analisados de forma desagregada, por eixos e áreas de atuação. Ocorrem movimentos muitas vezes não uniformes em cada área de gasto. Apesar disso, fica claro que o que gerou o crescimento foram os gastos com as políticas que tinham como eixo central o trabalho e o emprego, tal qual visualizado no gráfico 3. Este conjunto de políticas fez o gasto social crescer em quase R\$ 30 bilhões no período, representando 72% de todo o crescimento. As políticas do Eixo Infra-Estrutura Social, por sua vez, tiveram também um crescimento significativo, de cerca de R\$ 7,5 bilhões, seguidas pelas políticas de assistência social e combate à pobreza, com R\$ 3,2 bilhões. De outro lado, houve certa estagnação dos valores alocados para os direitos incondicionais de cidadania, que se mantiveram na casa dos R\$30 bilhões entre 1995 e 1998.

TABELA 3
Gasto Social do Governo Federal por eixos e áreas de atuação (1995-1998)¹

Eixos/áreas de gasto	Ano				Indicadores		
	1995	1996	1997	1998	Média	Proporção %	Varição 1998/1995
Trabalho	130.999	142.656	146.834	160.926	145.354	72,9	1,23
Previdência social	80.216	91.509	92.827	101.645	91.549	45,9	1,27
Previdência e benefícios a servidores públicos	40.404	39.924	42.224	45.011	41.891	21,0	1,11
Emprego e defesa do trabalhador	7.865	8.912	8.894	10.612	9.071	4,6	1,35
Organização agrária	2.514	2.311	2.889	3.657	2.843	1,4	1,45
Assistência Social	3.018	2.604	4.646	6.218	4.122	2,1	2,06
Assistência social	1.248	1.586	3.076	4.244	2.538	1,3	3,40
Alimentação e nutrição	1.770	1.019	1.569	1.975	1.583	0,8	1,12
Cidadania	30.460	27.938	31.156	30.761	30.079	15,1	1,01
Educação (ensino fundamental)	2.668	2.665	1.830	3.084	2.562	1,3	1,16
Saúde (SUS)	27.792	25.273	29.326	27.677	27.517	13,8	1,00
Infra-Estrutura	1.553	4.648	10.948	9.153	6.576	3,3	5,89
Saneamento e meio ambiente	353	1.676	2.846	3.491	2.092	1,0	9,88
Habituação e urbanismo	1.200	2.972	8.102	5.663	4.484	2,2	4,72
Outros	14.459	13.040	12.649	12.516	13.166	6,6	0,87
Educação ²	14.054	12.593	12.258	12.230	12.784	6,4	0,87
Cultura	405	447	391	286	382	0,2	0,71
Total	180.490	190.887	206.232	219.575	199.296	100,0	1,22

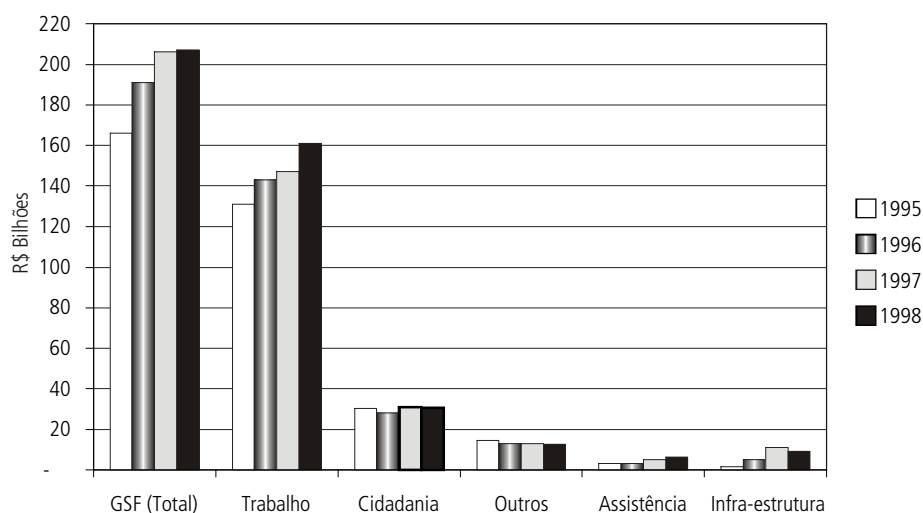
Fonte: SOF/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹Corrigidos os gastos mês a mês pelo IGP-DI, para dezembro de 2002. Inclui os programas financiados com recursos do FGTS. Os resultados refletem o levantamento do GSF de acordo com a metodologia adotada pela Disoc/Ipea.

²Neste item estão incluídos os gastos com os demais níveis e modalidades de ensino que não ensino fundamental.

Além dessas constatações gerais, é importante tentar responder à seguinte pergunta: que fatores explicativos podem dar sentido e justificar a dinâmica do gasto social do governo federal para o período 1995 a 1998?

GRÁFICO 3
Evolução dos Gastos Sociais do Governo Federal por eixos estruturantes das políticas sociais (1995-1998)



Fonte: Disoc/Ipea.

Para tanto, procurar-se-á adiante mostrar as tendências que foram seguidas em cada eixo e área de atuação e quais seus possíveis fatores explicativos. Além disso, serão levados em conta movimentos das políticas públicas, sejam conjunturais ou mais permanentes, que podem fazer compreender os acontecimentos que resultaram na evolução dos gastos apresentados na tabela 3. Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração jurídico-institucional e à política que se molda em cada eixo e área de atuação e que define opções de ação, direção e cobertura estatal, estando também vinculada ao seu entorno político, econômico e social.

Política e gasto no Eixo do Trabalho e Emprego

Ao longo de sua história, o Sistema Previdenciário Brasileiro vem sofrendo importantes mudanças em sua estrutura de funcionamento. Ao final da década de 1990, já apresentava uma configuração bastante diferenciada em relação à sua estrutura original. Atualmente, encontra-se composto basicamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a Previdência Especial dos Funcionários Públicos e a Previdência Complementar. Tal configuração, todavia, não eliminou um problema crucial: o desequilíbrio financeiro provocado pelas constantes instabilidades econômicas e pelo fato de o governo federal não admitir realmente a existência do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e suas fontes de financiamento enquanto elemento central para equilíbrio financeiro do próprio sistema.

Nesse contexto, o governo federal passou a instituir reformas, agindo de uma maneira mais contundente a partir de 1995, quando percebeu precisar de ajustes nas contas previdenciárias. Desde então, começaram a ser enviadas propostas de emendas constitucionais ao Congresso Nacional que, em geral, objetivavam “equilibrar” as contas pelo lado das despesas. A política federal para a área de previdência social no período pode ser caracterizada não só pela análise documental de programas de governo e publicações oficiais do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), mas, sobretudo, pelo conjunto de propostas de leis e emendas constitucionais que configuraram uma verdadeira batalha no Congresso Nacional.

Como pano de fundo das propostas de reforma previdenciária estava o crescimento dos gastos com pagamento de benefícios, os quais foram multiplicados por três entre 1988 e 1994, com notável crescimento no número de beneficiários: de 1,5 milhão em 1988 para 14,9 milhões em 1994. Como esperado, este movimento de incorporação previdenciária acabaria se repercutindo também num aumento não desprezível das despesas com benefícios, cerca de R\$ 21,0 bilhões entre 1995 e 1998. Neste período, o crescimento do gasto previdenciário está relacionado tanto com o aumento do valor médio dos benefícios, como com um aumento significativo na quantidade de beneficiários atendidos pelo sistema, apesar das constantes tentativas do governo para reformá-lo com vistas à sua sustentabilidade financeira.⁸ Apesar disso, o RGPS atingiu no final de 1998 a marca de 18,2 milhões de benefícios pagos, dos quais 12,1 milhões na área urbana (67% do total) e 6,1 milhões na área rural (33%). Entre 1995 e 1998, houve um crescimento de 16% na quantidade de benefícios pagos, que se deve ao grande aumento na concessão de benefícios (cerca de 420 mil novas concessões em quase todos os itens de despesa). Com isso, a quantidade de benefícios concedidos cresceu de 1,93 milhão, em 1995, para 2,35 milhões, em 1998.⁹

8. O diagnóstico do primeiro mandato de FHC pode ser conhecido por intermédio de seu programa de governo “Mãos à Obra Brasil”. Quanto à Previdência Social, a própria estrutura do documento revela a necessidade de se instituir urgentes mudanças: Previdência aparece no tópico intitulado “Reformas do Estado”. Segundo a abordagem do documento, o sistema previdenciário vem enfrentando sucessivas crises, atribuídas tanto a fatores conjunturais quanto estruturais. No rol de fatores conjunturais são destacados as fraudes, sonegações, desvios de recursos, burocratização e má qualidade dos serviços. Entre os fatores estruturais, recebem relevo as questões ligadas às mudanças demográficas, tais como o aumento da longevidade e a queda da fecundidade. A ampliação da economia informal é outro fator importante citado no documento. Juntos, esses fatores estariam respondendo pelo aumento de beneficiários e conseqüentemente das despesas, causando uma situação quase insustentável de dois contribuintes para cada beneficiário.

9. Ver informe MPAS (2003).

É importante observar que a pressão de crescimento dos gastos da área rural já havia passado no período do primeiro mandato de FHC. De acordo com Shwarzer e Querino (2002), a extensão extraordinária da cobertura teve início em 1992 e terminou em 1994, quando então o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos.

O aumento da quantidade de benefícios pagos veio acompanhado do aumento do valor médio real dos benefícios, que passou de R\$ 313,0 em 1995, para cerca de R\$ 389,0 em 1998, em grande medida como influência da recomposição do valor do salário mínimo, ainda em 1995 (reajuste de R\$ 70,0 para R\$ 100,0). Essa variação representou um aumento total de 14% e crescimento médio anual de 3,5% do valor médio, acima da variação do INPC.¹⁰

Portanto, a combinação entre aumento da quantidade de benefícios e beneficiários e o incremento do valor médio real dos benefícios causou o aumento dos gastos com a Previdência Social, gasto que cresceu cerca de 27% no período (1995 a 1998), tendo atingido a cifra de R\$ 101,6 bilhões em 1998, o equivalente a algo como 6,0% do PIB naquele ano.

Outro fator que explica o aumento do gasto social do governo federal, de 1995 para 1998, foi o crescimento verificado nos dispêndios relativos à Previdência e Benefícios aos Servidores Públicos (civis e militares), aos quais foram acrescentados R\$ 5 bilhões no período – um crescimento real de 2,7% a.a. Este aumento do gasto foi resultante, principalmente, do recrudescimento do processo de corrida à aposentadoria e pensões que já vinha ocorrendo desde o início da década.¹¹ Por exemplo, de 1994 para 1995, o número de aposentadorias aos funcionários civis concedido no ano dobra de 17,6 mil para mais de 34,2 mil. Esse movimento foi decorrente, sobretudo, da tramitação, no Congresso Nacional, de emendas constitucionais relativas à reforma da Previdência Social, cujos textos traziam mudanças significativas nas regras vigentes. Elas geraram expectativa de perda de direitos, vantagens e gratificações asseguradas pela legislação em vigor, sem que fossem asseguradas regras de transição. Os servidores que já reuniam condições para suas aposentadorias foram, assim, levados para uma aposentadoria precoce em face, fundamentalmente, da ameaça de redução de seu nível de rendimentos. Neste período, o tipo de aposentadoria que mais cresceu foi a proporcional, provocando

10. De acordo com MPAS (2003), grande parte desse aumento se deve ao aumento real do piso de benefícios: "de julho de 1994 a dezembro de 1998, o valor do piso de benefícios previdenciários também experimentou crescimento expressivo; enquanto o IGP-DI apresentou variação de 51% e o INPC, de 58%, o valor do piso de benefícios previdenciários cresceu 101%".

11. Os dados desta parte são provenientes do Boletim do Funcionalismo Público (MPOG, 2002).

uma diminuição do quadro de servidores ativos e prejudicando a oferta de bens e serviços públicos adequados em várias áreas sociais.

No período de 1995 a 1998 foram concedidos cerca de 110 mil novos benefícios previdenciários, o que representou 26 mil a.a., um índice bem superior ao que até então vinha ocorrendo. Além disso, os dados de 1998 mostram que a quantidade de aposentadorias foi ampliada em mais de 7% daquele número de 1995, e as pensões cresceram em mais de 24%. Com isso, a previdência pública atingiu em 1998 a marca de 912,6 mil benefícios pagos: 539,7 mil para aposentadorias e 373,2 mil para pensões.

Neste item é importante salientar que não contribuiu para o aumento dos gastos o aumento do valor dos benefícios, uma vez que as despesas médias com servidores federais aposentados e pensionistas não aumentaram no mesmo período. Isto significa que o grande aumento dos gastos foi de fato devido à corrida às aposentadorias precoces.

A seguir, traça-se uma breve análise do que aconteceu com as políticas de apoio ao trabalhador no primeiro mandato FHC. Essas políticas envolvem tanto as políticas ativas de emprego – como geração de emprego e renda e qualificação de mão-de-obra –, quanto as políticas passivas – como as de seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra.¹² Para tais políticas, também houve ampliação de gasto, passando de R\$ 7,9 bilhões, em 1995, para R\$ 10,6 bilhões, em 1998 – um aumento real de mais de 35%. Os principais componentes de gasto com as políticas de apoio ao trabalhador foram as chamadas políticas passivas, que incluem o seguro-desemprego, o abono salarial e a intermediação de mão-de-obra.

No seguro-desemprego, observa-se que, apesar da manutenção do número de segurados no período 1995-1998 na casa dos 4,3 milhões de beneficiários ao ano, o gasto ampliou-se em cerca de 18,0%. Isto se deveu, basicamente, ao reajuste das faixas de salário médio, utilizadas para o cálculo do valor dos benefícios. Com relação ao abono salarial, nota-se que a quantidade de abonos pagos oscilou suave, mas negativamente entre 1995 e 1998, com o que os

12. Observa-se que o governo FHC foi além da política de gasto, quando “procurou agir na linha da flexibilização da legislação trabalhista, partindo do diagnóstico de que a Constituição de 1988 aumentou os custos da demissão e, principalmente, os da contratação de trabalhadores formais. Essa seria a principal causa para o aumento da informalização do mercado de trabalho, além de dificultar a geração de empregos. Nesse sentido, instituíram-se o contrato de trabalho por prazo determinado e o “banco de horas”. A adoção dessas novas modalidades de contrato de trabalho dependia de aprovação em convenções e acordos coletivos de trabalho. Ocorre que a adesão a tais modalidades foi muito baixa, o que criou dúvidas sobre a relevância desse tipo de mudança para estimular contratações” (Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 6, 2003, do Ipea).

gastos tiveram uma queda de 21,0% no período. Os gastos com intermediação também foram cadentes, reduzindo-se a menos da metade.

Quanto às políticas que tinham por objetivo possibilitar a geração de emprego e renda, verifica-se um forte crescimento em seus gastos entre 1995 e 1998. O governo FHC pôde aproveitar o momento em que o Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT) e sua gestão se consolidavam para financiar programas de concessão de microcrédito a segmentos de baixa renda e pequenos negócios.¹³

Nesta mesma linha de entendimento, e partindo do pressuposto de que a qualificação profissional era um elemento importante para a empregabilidade da força de trabalho, aportaram-se volumosos recursos em programas desta natureza. Neste contexto, foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), que teve seu início no final de 1995, sendo incluído no Plano Plurianual e posteriormente destacado como um dos 42 projetos prioritários do governo federal no documento *Brasil em Ação*. Seu objetivo consistia em ampliar a oferta de educação profissional de forma a atingir pelo menos 20% de toda a população economicamente ativa (PEA) anualmente.

Portanto, no período 1995-1998, apesar das políticas passivas de emprego terem sido as que mais absorveram recursos, foram as políticas ditas ativas (geração de emprego e renda e qualificação profissional) as que mais receberam novos recursos, com seus gastos multiplicados por 15: de cerca de R\$ 40 milhões, em 1995, para algo em torno de R\$ 640 milhões em 1998.

No que diz respeito à área de organização agrária, dois eventos devem ser apontados para caracterizar as políticas do período. O primeiro deles ocorre em 1996 com a criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, quando a atuação do governo no setor começa a ganhar contornos mais definidos. Depois é fundamental para a compreensão das políticas do período a ação dos movimentos sociais e a pressão da opinião pública diante de episódios de violência contra trabalhadores rurais em Corumbiara (1995) e Eldorado do Carajás (1996). Como resposta a essas situações, o Ministério recém-criado concentrará suas ações na execução da reforma agrária, particularmente no assentamento de trabalhadores rurais.

Nota-se na tabela 3 que, embora tenham oscilado negativamente em 1996, os gastos sociais do governo federal em organização agrária cresceram cerca de 45% em termos reais no período, e que o ano de 1998 representou o momento

13. Esses programas tinham a intenção de fornecer oportunidades de trabalho e renda, via concessão de crédito, a uma camada da população que não tem acesso ao sistema financeiro tradicional. Podiam também funcionar como contrapeso nos momentos nos quais o ciclo econômico expunha seus efeitos mais perversos (Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 6, 2003, do Ipea).

em que o gasto público foi de maior expressão. Respondendo ainda à pressão dos movimentos sociais, a ação governamental tratou de agilizar os procedimentos de obtenção de novas áreas para novos projetos de assentamento. Foram assentadas 284 mil famílias, distribuídas por 2,4 mil projetos de assentamento, gerando forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica.

Em síntese, as políticas que giram em torno do Eixo do Trabalho e Emprego consumiram em média, nos anos compreendidos entre 1995 e 1998, algo como 72,9% de todo o gasto social federal. Isto significa que praticamente três quartos de tudo o que o governo federal gastou na área social estava de alguma maneira relacionado ao mundo do trabalho (políticas de apoio ao trabalhador, organização agrária e política fundiária), bem como – e sobretudo – ao que se passa na fase de inatividade da força de trabalho (Regime Geral de Previdência Social e Benefícios a Servidores da União). Desse total, 45,9% se destinaram ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural) e 21% foram dirigidos aos benefícios, na maior parte previdenciários, dos servidores públicos (civis e militares). A parte relativa às políticas de apoio ao trabalhador e organização agrária foi menos expressiva, representando apenas 6,4% dos gastos sociais totais. O crescimento do GSF relativo a este eixo de políticas sociais significou um aporte de mais de R\$ 30 bilhões entre 1995 e 1998, soma cuja maior parcela se deve ao crescimento dos gastos relativos à Previdência Social.

Política e gasto no Eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza

As questões referentes à assistência social podem ser abordadas por diversos ângulos no governo Fernando Henrique Cardoso. Na primeira gestão (1995 a 1998), o programa de governo Mãos à Obra Brasil associava a assistência social, principalmente, aos problemas relacionados à pobreza e à fome, criança e adolescente, portadores de deficiência e terceira idade. O diagnóstico central era que a pobreza afetava, de maneira específica, determinadas regiões e segmentos populacionais da sociedade brasileira. Este diagnóstico sancionava algumas das determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de maneira a refletir-se numa tendência geral de crescimento do gasto, representando de fato uma mudança de patamar em relação ao histórico da área.

As ações da Assistência Social prevêm tanto o pagamento de Benefícios de Prestação Continuada, como o desenvolvimento de ações e projetos que permitam o atendimento, de forma descentralizada, a idosos, portadores de deficiências e crianças e adolescentes. O governo federal, por meio do Ministério da Previdência e Assistência Social, manteve as formas de intervenção que já vinham sendo realizadas, consolidando o apoio financeiro a estados e municípios.

Em 1996, implementa-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Loas, e criam-se também novos programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), e o Brasil Criança Cidadão (BCC), entre outros. Cumpre dizer que tal estrutura permaneceu, em linhas gerais, na segunda gestão FHC.

Dessa maneira, observa-se na tabela 3 um movimento de retomada do crescimento dos gastos, principalmente após 1996. Tomando-se o ano de 1995 como referência, nota-se que os gastos cresceram de R\$ 3,0 bilhões em 1995, para R\$ 6,2 bilhões em 1998. Essa diferença, de R\$ 3,2 bilhões, representou também maior importância da Assistência Social no total dos gastos sociais federais, saltando de 1,7%, em 1995, para 2,8%, em 1998.

O principal responsável pelo crescimento dos gastos foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que consiste em uma transferência de renda no valor de um salário mínimo, garantida constitucionalmente, a idosos e deficientes com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Em 1998, os gastos com o BPC representaram cerca de 44% dos gastos efetuados em Assistência Social.¹⁴

Compõe ainda este eixo de políticas a área de atuação denominada Alimentação e Nutrição, subdividida em três: *i*) Assistência Alimentar e Nutricional, com programas em sua maioria geridos pelo Ministério da Saúde; *ii*) Alimentação Escolar, que consiste nos gastos do Ministério da Educação com a merenda escolar; e *iii*) Distribuição Emergencial de Alimentos, que engloba os dispêndios da Companhia Nacional de Alimentos (Conab), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A tabela 3 mostra que esta área representou em média apenas 0,8% do gasto social e que existe uma grande variação nos gastos. Há uma forte queda em 1996, que é compensada nos anos seguintes, até chegar no fim do período, 1998, ao seu valor máximo (R\$ 1,9 bilhão). O crescimento foi de apenas 12%, se comparado com 1995. Os gastos da área concentram-se prioritariamente na subárea Alimentação Escolar, que respondeu em média por 75% de tudo que foi gasto.

Em suma, o eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza representou, na média do período 1995-1998, cerca de 2,1% dos gastos sociais totais. Dentro deste eixo, a área de Assistência Social foi a mais importante em termos do GSF, tendo dobrado sua participação no período.

14. O BPC, que vem sendo pago desde 1996, já amparava, no final de 1998, 853 mil idosos e portadores de deficiência, com desembolso de R\$1,1 bilhão. Somados ainda os 960 mil benefícios mantidos por conta da Lei n. 6.179/74, referentes à Renda Mensal Vitalícia (RMV), o governo federal garantia a mais de 1,7 milhão de brasileiros idosos e portadores de deficiência pobres uma renda mínima de um salário mínimo.

Política e gasto no Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social

No primeiro governo de FHC, a educação era percebida no plano de governo como requisito fundamental tanto para o exercício da democracia quanto para o desenvolvimento econômico. No entanto, não se entendia que o perfil da educação ofertada fosse explicado pela insuficiência de recursos. Ao contrário, considerava-se que o gasto era significativo em comparação com outros países. O problema principal estaria no fato do dispêndio se concentrar na função-meio (com gestão financeira, compras, distribuição etc.). A partir desse diagnóstico, e tendo em vista que o acesso ao ensino fundamental foi previsto na CF e na LDB como direito universal e dever do Estado, a orientação para a área foi priorizar este nível de ensino e implantar formas de gestão descentralizadas.

É importante esclarecer que os dispositivos constitucionais e a LDB atribuem aos estados e municípios a garantia do acesso e a permanência nesse nível de ensino, sendo atribuída ao governo federal uma ação normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel na coordenação da política nacional. Nesse sentido, apesar dos gastos não terem sido elevados entre 1995 e 1998, intensificaram-se os esforços voltados à revisão do padrão centralizador na gestão de programas, que historicamente moldou a atuação do governo federal na área do ensino fundamental.

A definição dos novos parâmetros também implicou a progressiva extinção de alguns programas, entre os quais citam-se o Sistema de Manutenção de Ensino, o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, bem como a diminuição de importância atribuída à estratégia de financiamento via Plano de Trabalho Anual. Entre as medidas afetas ao Ensino Fundamental, destaca-se a iniciativa do MEC de encaminhar ao Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no âmbito de cada unidade federada, aprovada em setembro de 1996.

Apesar do diagnóstico e orientação política, a intenção de aplicar mais recursos em educação se restringiu à aplicação dos já previstos constitucionalmente (Art. 212 da CF e salário-educação). Por isso, o gasto em ensino fundamental, quando visto em uma perspectiva histórica e medido em valores constantes, apresentou-se estagnado nos dois primeiros anos, sofrendo uma queda em 1997, que foi compensada em 1998, quando se atinge o maior valor do período. Contudo, este crescimento representou apenas 16%, se comparado com 1995. A tabela 3 também mostra que o gasto no ensino fundamental representava em média apenas 1,3% do gasto social, refletindo a divisão de responsabilidades nesta área, sendo a maioria dos gastos nesse nível de ensino realizada por estados e municípios.

No que diz respeito à área de saúde pública, o quadro de obstáculos enfrentado para o financiamento dos gastos e para assegurar-lhe fontes estáveis de recursos sempre foi de grande dificuldades. Os anos iniciais da década de 1990 foram difíceis, como indicam as medidas de natureza provisória então tomadas, como a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), em 1994, depois transformado em Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), e a tomada de empréstimos junto ao FAT.¹⁵

Os graves problemas experimentados pela saúde pública brasileira ocuparam lugar de destaque nas eleições presidenciais de 1994. Apesar disso, como mostra a tabela 3, em seu primeiro mandato, o novo governo não ampliou os gastos em saúde como era de se esperar. O gasto girou em torno de um valor mais ou menos constante, não muito irregular ao longo do período 1995-1998, embora a importância da área de saúde no GSF tenha diminuído de cerca de 16%, em 1995, para 13,8%, em 1998.

Parte da explicação para o que ocorre com os gastos sociais em saúde no período está relacionada aos gastos com pessoal ativo, que desde 1995 passam a apresentar uma tendência declinante, reflexo da política de contenção da remuneração dos funcionários públicos. Os gastos relativos a investimentos diretos, mesmo pouco significativos, caem em 1998 à metade do valor registrado em 1995. Além disso, a área de saúde ainda esteve sobrecarregada pelos empréstimos junto ao FAT, que em 1995 e 1997 consumiram cerca de 8% do orçamento total do Ministério da Saúde. Por isso, o recurso efetivamente disponível para custeio das ações e serviços de saúde foi, evidentemente, menor.

Somados os aportes para as áreas de saúde e ensino fundamental, tem-se que cerca de 15,1% do gasto social do governo federal foram despendidos, no período 1995-1998, em nome de políticas e programas que estão, paulatinamente, adquirindo *status* de direitos incondicionais de cidadania. Contudo, constatou-se apenas a manutenção dos gastos, em valores absolutos, neste eixo de políticas, o que justifica a luta pelo estabelecimento de uma estrutura de financiamento mais estável e de maior poder de gasto, principalmente para a saúde.

Política e gasto no Eixo da Infra-Estrutura Social

As políticas sociais que envolvem gastos relativos à montagem de uma infra-estrutura social no Brasil correspondem a duas áreas fundamentais:

15. Em 1993, 1995 e 1996 o Ministério da Saúde tomou empréstimos junto ao FAT para pagamento da assistência médico-hospitalar. Em termos absolutos, "embora os empréstimos em algum momento do tempo tenham sido convertidos em despesas correntes ou investimentos – em média, o Ministério da Saúde teve aproximadamente R\$ 2,5 bilhões a menos para aplicar na área finalística" (Ribeiro, 2001). Tal cenário de certa forma indicava a urgência de se garantir uma sólida base de financiamento a esta política setorial.

habitação e urbanismo, e saneamento básico e meio ambiente. Estas políticas são levadas a termo por ministérios e secretarias de Estado, sendo financiadas com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. As áreas de saneamento e habitação são marcadas historicamente pelo fato de que sua principal fonte de financiamento é proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF). Nesse sentido, tudo que ocorre com este fundo vai influenciar diretamente a produção de bens e serviços que compõem a infra-estrutura social.

Tal dependência fica demonstrada claramente no começo da década de 1990, quando os gastos em ambas as áreas foram muito baixos. De fato, no período compreendido entre o começo do governo Collor e o início de 1995, o desempenho dos programas e ações deste eixo de políticas foi marcado por problemas de liberação de recursos do FGTS. Isto porque a administração do FGTS, de 1990 a 1994, concentrou todos os esforços na resolução da situação econômico-financeira que havia sido herdada do passado. Para tanto, suspendeu novos contratos e financiamentos, sendo os desembolsos correspondentes apenas à manutenção de obras contempladas nos contratos já existentes, o que diminuiu fortemente os gastos.¹⁶

Para o período que se inicia em 1995, começo do governo FHC, retomase a contratação de novos financiamentos e a ampliação de investimentos. Na área de habitação, realizaram-se alguns gastos com recursos do FGTS já em 1995. A tabela 3 revela que os gastos na área foram crescentes até 1997, quando atingem um valor de R\$ 8,1 bilhões, o que representou na época 4% de todos os gastos da área social. Contudo, estes valores caíram em cerca de 30 pontos percentuais em 1998.

Na área de saneamento, os novos contratos só começaram a ter impacto a partir de 1996, repercutindo a influência dos novos empréstimos e financiamentos com recursos do FGTS, assim como o crescimento acentuado das despesas cobertas com recursos do Tesouro, tanto para ações de saneamento quanto de proteção ao meio ambiente. A tabela 3 mostra que os gastos em saneamento só apresentam um valor expressivo em 1996 – em 1995 o valor é muito baixo. Desta data em diante, os gastos cresceram constantemente até 1998, quando dobra o valor de 1996, passando a representar em média 1% do gasto social total.

16. Além da queda dos recursos do FGTS, algumas áreas, principalmente saneamento, se ressentiram, entre 1994 e 1996, da extinção do Ministério da Integração Regional – órgão que desenvolvia a maior parte dos projetos e atividades – com a transferência dessas atribuições para a Secretaria de Política Urbana/Ministério do Planejamento e Orçamento (Sepurb/MPO).

No período 1995-1998, o governo federal viabilizou a contratação de investimentos em saneamento e habitação no valor total de R\$ 25,3 bilhões, entre recursos financiados, fiscais e contrapartidas. Portanto, com todas as restrições à utilização dos recursos do FGTS, estes foram responsáveis por 50% das novas contratações no quadriênio em estudo. O eixo da Infra-Estrutura Social representou, em média, algo como 3,3% dos gastos sociais no período 1995-1998, sendo a área de habitação mais representativa que a de saneamento. Além disso, foi este eixo de políticas que apresentou o maior crescimento relativo de gastos no período: cerca de cinco vezes maior.

Outras políticas e gastos sociais

Conforme já mencionado, a área de educação é composta por várias subáreas, das quais a única que representa um direito social universal é o ensino fundamental. No entanto, cabe ao governo federal uma série de outras atividades que se devem incluir na contabilidade do gasto social. Entre estas, cabe destacar, para o período 1995-1998, o ensino superior, que representou 52,0% dos gastos federais em educação – o ensino médio e a assistência educacional ao educando responderam respectivamente por 6,5% e 5,0%. Estas subáreas reunidas respondem por algo em torno de 78,0% dos gastos em educação da esfera federal. Para outras subáreas importantes como educação infantil e educação de jovens e adultos quase não foram alocados recursos.

O gasto nesses níveis de ensino e modalidades da educação, quando visto em perspectiva histórica e medido em valores constantes, apresenta-se em queda. Tanto é que no período de 1995 a 1998, de acordo com a tabela 3, os gastos diminuíram em cerca de R\$ 1,3 bilhão, fazendo com que o gasto em educação (exceto ensino fundamental), que representava 8,5% do gasto social, passasse a significar apenas 6,9%.

Este recuo ocorreu devido basicamente à política de reajustes salariais abaixo da trajetória inflacionária, já que a rubrica de Pessoal é muito significativa na área. Além disso, a acelerada retirada dos seus quadros ativos para a inatividade, fenômeno geral na administração pública no período,¹⁷ e a conclusão de significativos programas de investimento ainda no início da década – Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caics) e escolas agrotécnicas –, também contribuíram para a queda dos dispêndios em educação. Houve ainda uma queda expressiva nos gastos com investimentos, principalmente naqueles destinados às Instituições Federais de

17. Em termos da metodologia utilizada, significa um transporte de gastos da Educação para a Previdência e Benefícios a Servidores Públicos.

Ensino Superior (Ifes). As novas formas de atuação da política pública neste setor – Provão, Reforma do Ensino Médio, Toda Criança na Escola etc. – não têm gerado elevação substancial no nível de dispêndios da área.

Incluem-se ainda neste eixo de políticas os gastos relativos à área de cultura, que teve um comportamento bastante irregular e com muito poucos recursos. O gasto em cultura significou apenas 0,2% do gasto social, o que demonstra a baixíssima prioridade atribuída por aquela gestão a essa política pública.

5.3.3 Evolução da política e do gasto social, por eixos e áreas de atuação, no segundo mandato de FHC (1999-2002)

O segundo mandato do governo FHC tem início diante de uma nova conjuntura econômica e política, na qual fica explícita a fragilidade da economia nacional, sobretudo em face do ambiente de crise internacional, com a expressiva alta do câmbio e o conseqüente aumento da pressão sobre a dívida pública. Internamente, políticas extremamente restritivas de gasto passam a nortear esse período, capitaneadas pela adoção de alguns mecanismos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e pela busca de superávit primário para fazer frente aos crescentes compromissos financeiros. Com isso, observa-se decréscimo real dos gastos sociais do governo federal, que ficou constantemente abaixo do valor verificado em 1998.

Observa-se, já no primeiro ano do segundo mandato de FHC, uma quebra na trajetória de crescimento do gasto social federal. Que políticas foram sacrificadas, e em que magnitudes, são questões que necessitam ser respondidas.

A partir da tabela 4 e do gráfico 4, a primeira constatação que se pode fazer é que, como ocorreu no período anterior, os gastos ligados às políticas sociais com base no eixo do Trabalho e do Emprego definem o comportamento do gasto social federal. De fato, foi este eixo de políticas que serviu de variável de ajuste no período, com estagnação de gastos em quase todos os seus componentes. Houve queda real em 1999, quando caiu 2,2% em relação a 1998.

No entanto, o eixo da Infra-Estrutura social foi aquele que sofreu maior constrangimento financeiro e o que mais veio a sofrer as conseqüências do ajuste fiscal. Já as políticas que giram em torno do eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza mantiveram uma tendência de crescimento de seus gastos, em torno de 8% a.a., além de aumentar em importância nos gastos sociais totais do governo federal, de 2,1% para 4,3%. Isto se deveu basicamente às ações de assistência social, que subiram à taxa de 10,6%. Nos gastos com alimentação, o comportamento foi de queda. Naquelas políticas voltadas para a cidadania incondicional, os gastos tiveram um movimento irregular, subindo um pouco e caindo no final da série.

TABELA 4
Gasto Social Federal por eixos estruturantes e áreas de atuação (1999-2002)¹

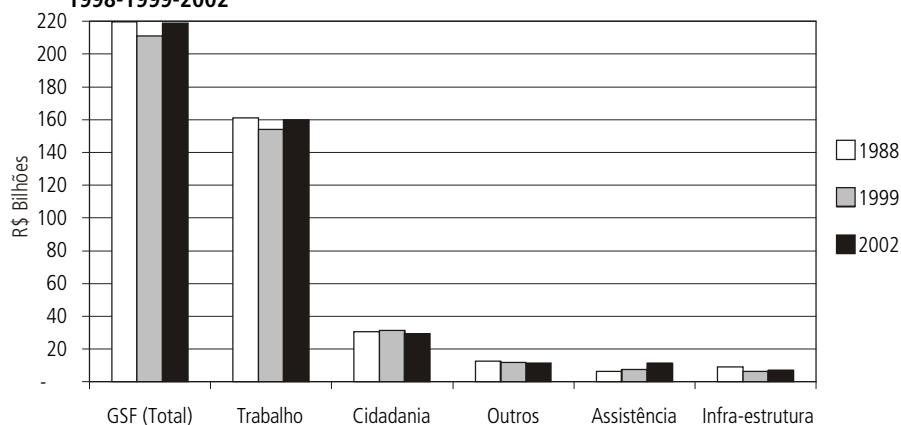
Eixos/Áreas de gasto	Ano				Indicadores		
	1999	2000	2001	2002	Média	Proporção %	Varição 2002/1999
Trabalho	153.901	151.483	152.931	159.800	154.529	71,8	1,04
Previdência Social	99.609,5	98.929,7	97.427,6	104.980	100.237	46,6	1,05
Benefícios a servidores	43.365,1	41.569,3	43.245,3	43.550	42.933	20,0	1,00
Emprego e defesa do trabalhador	8.256,6	8.971,3	9.972,5	9.678	9.220	4,3	1,17
Organização agrária	2.670,0	2.012,4	2.286,0	1.592	2.140	1,0	0,60
Assistência	7.749	8.268	9.719	11.325	9.265	4,3	1,46
Assistência Social	5.859,1	6.431,2	8.034,1	10.036	7.590	3,5	1,71
Alimentação e nutrição	1.889,6	1.837,2	1.684,8	1.289	1.675	0,8	0,68
Cidadania	31.391	32.120	31.779	29.364	31.163	14,5	0,94
Educação (ensino fundamental)	2.313	2.596	2.627	1.442	2.244	1,0	0,62
Saúde (SUS)	29.077,9	29.523,6	29.152,1	27.922	28.919	13,4	0,96
Infra-Estrutura	6.478	9.528	9.112	6.961	8.020	3,7	1,07
Saneamento e Meio Ambiente	1.977,6	2.213,2	4.003,3	1.806	2.500	1,2	0,91
Habituação e Urbanismo	4.500,6	7.315,0	5.108,9	5.155	5.520	2,6	1,15
Outros	11.753	12.698	12.410	11.630	12.123	5,6	0,99
Educação ²	11.404	12.379	12.037	11.333	11.788	5,5	0,99
Cultura	348,7	319,2	372,8	297	334	0,2	0,85
Total	211.272	214.097	215.951	219.080	215.100	100,0	1,04

Fonte: SOF/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹Corrigindo-se os gastos mês a mês pelo IGP-DI, para dezembro de 2002. Inclui os programas financiados com recursos do FGTS. Os resultados refletem o levantamento do GSF de acordo com a metodologia adotada pela Disoc/Ipea.

²Neste item estão incluídos os gastos com os demais níveis e modalidades de ensino que não ensino fundamental.

GRÁFICO 4
Evolução dos gastos por eixos
1998-1999-2002



Fonte: Disoc/Ipea.

A trajetória do gasto social federal no primeiro momento da crise em 1999 vai estancar o processo de ampliação dos gastos que vinha se verificando no período anterior. Ela indica também, todavia, a existência de um “piso” à queda do GSF, ou uma proteção social básica, que está relacionada ao arcabouço jurídico-institucional que a Constituição Federal e as leis correlatas deram ao SBPS brasileiro. Ou seja, em quase todas as áreas ocorrerão cortes de recursos; contudo, a forma com que isto foi efetivado relaciona-se (e varia) às âncoras institucionais e legais de cada política social.

O que se busca a seguir é demonstrar como isso foi feito. No geral, ao se observar a série do GSF desde 1995, nota-se que esta sofreu uma quebra estrutural a partir de 1999. Os gastos estavam em ascensão, sofreram uma queda no primeiro ano da crise e depois se recuperaram em ritmo muito lento, o que veio a sinalizar uma nova postura governamental quanto às políticas sociais.

Política e gasto social no Eixo do Trabalho e do Emprego

Na Previdência Social geral, pode-se dizer que para o segundo mandato o diagnóstico do governo federal permaneceu praticamente inalterado. O grande problema identificado ainda era o desequilíbrio financeiro. Apesar da melhora de alguns aspectos, o governo federal reafirmava a necessidade de dar continuidade a reformas que corrigissem as distorções do Sistema Previdenciário.

Em linhas gerais, o governo federal, por intermédio do MPAS, identificou no déficit previdenciário o maior problema a ser enfrentado. Entretanto, um rol de problemas específicos, relacionados à previdência do setor público, passaram a ser também objeto de preocupação. No caso do déficit deste setor, apontavam-se as conseqüências advindas das alterações na legislação deflagradas pela CF de 1988.¹⁸

Nesse sentido, as propostas de reforma para a Previdência Social continuavam no centro das preocupações. No âmbito do regime geral (RGPS), no final do primeiro mandato, o governo Fernando Henrique concretizara parte de suas propostas, aprovando em 1998 a Emenda Constitucional nº 20, que modificava, em parte, o Sistema Previdenciário. No entanto, em termos da implementação

18. Sobre esse aspecto, a seguinte passagem sintetiza a posição do MPAS: “Diversamente do Regime Geral de Previdência Social – destinado aos trabalhadores do setor privado, onde sempre houve contribuição dos trabalhadores e dos empregadores, ainda que sem bases atuariais – no setor público sempre se considerou legítimo o direito aos benefícios previdenciários, fixados com base em normas especiais, geralmente de nível constitucional, sem qualquer contribuição. A Constituição Federal de 88, contudo, ultrapassou todos os limites e, ao fazer isso, com a criação do Regime Jurídico Único, provocou o grave quadro de desequilíbrio a que chegamos, com o déficit da previdência do setor público beirando os 4% do PIB. Um nível insustentável.” (MPAS, “Previdência no Setor Público: Consolidação da Legislação Federal”, 2001).

de ações do governo federal durante a segunda gestão do presidente Fernando Henrique, a aprovação da Lei nº 9.876/99 representou o ápice das modificações instituídas no sistema. A nova regra amplia gradualmente o período de contribuição computado para efeito de cálculo do valor dos benefícios e institui o Fator Previdenciário, que leva em consideração a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado no momento da aposentadoria. Assim, pela primeira vez na história da Previdência, critérios atuariais são introduzidos no cálculo do benefício. Entre as demais inovações trazidas pela Lei nº 9.876, de 1999, sobressaem: a homogeneização das categorias de segurados; a universalização da cobertura do salário-maternidade; o pagamento do salário-família condicionado à comprovação da frequência do filho na escola; o tratamento diferenciado entre contribuintes sonegadores e inadimplentes; e a eliminação gradual da escala de salários-base para o contribuinte individual.

Durante a segunda gestão FHC, alguns aspectos chamam a atenção. No que diz respeito ao comportamento da cobertura e do gasto previdenciário, em termos de benefícios, há dois efeitos principais a ressaltar. Em primeiro lugar, houve forte expansão do papel do salário-maternidade no leque de benefícios da Previdência, tanto no número de benefícios quanto no valor. O segundo efeito é uma desaceleração da taxa de crescimento do estoque de benefícios, se descontada a evolução do salário-maternidade. Destaca-se a queda do número de novas aposentadorias por tempo de contribuição – isto já como reflexo da reforma da previdência, que ao instituir a regra de transição com os limites de idade como condição de elegibilidade para a aposentadoria por tempo de contribuição fez com que se reduzisse em cerca de 52% a quantidade de benefícios concedidos, em 1999, se comparada a 1998. As novas concessões prosseguiram caindo daí em diante, representando uma diminuição no fluxo de entrada no sistema previdenciário, com impactos claros no longo prazo.

Enquanto isso, em termos do valor médio real dos benefícios, observa-se uma mudança no ritmo de crescimento. Este foi, em termos reais, de 15%, no período 1995-1998, e passa a apenas 8% no período 1999-2002. Isso vai ocorrer, principalmente, devido à queda do valor médio do benefício para as aposentadorias por tempo de contribuição (ATCs). Altera-se a tendência de alta anterior, caindo bastante seu valor a partir de 1999. Como a combinação entre benefícios e beneficiários, neste tipo de aposentadoria, foi cadente – e este é um dos itens de maior gasto –, este quadro vai ter forte impacto no valor final do gasto previdenciário.

Portanto, houve nesse período uma retração dos gastos com previdência, reflexo da combinação entre diminuição da quantidade de benefícios e do valor médio, resultando na diminuição do gasto total, que caiu em cerca de dois pontos percentuais do valor de 1998 e assim continuou nos dois anos seguintes.

Cabe ressaltar que em 2002 registra-se um novo crescimento dos gastos previdenciários. Esta mudança se deve ao aumento das concessões (mais de um milhão de novos benefícios), devido ao represamento ocorrido em 2001, quando várias concessões não foram realizadas em virtude da paralisação dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ocorrida entre agosto e novembro. Este problema vai afetar o comportamento do gasto social de 2002, ao elevá-lo de forma fictícia.

Tal qual ocorreu para o RGPS, a Emenda Constitucional nº 20 trouxe diversas novidades também para a Previdência e Benefícios aos Servidores Públicos. Entre as principais, além da eliminação da aposentadoria proporcional e da substituição do critério “Tempo de Serviço” por “Tempo de Contribuição”, está a instituição do limite de idade de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres na Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Também houve restrições a aposentadorias especiais e à contagem de tempos fictícios de contribuição. Uma inovação importante, que não existia na legislação anterior, foi a instituição de carência (tempo mínimo) no serviço público (dez anos) e no cargo em que ocorre a aposentadoria (cinco anos). Essas e outras modificações podem ser captadas nos dados apresentados na tabela 4.

A estagnação dos gastos com Previdência e Benefícios a Servidores Públicos se deveu a alguns fatores específicos. A grande corrida às aposentadorias termina nesse período. Os dados do Boletim de Recursos Humanos da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento mostram que o quantitativo de aposentadorias concedidas diminuiu para uma média de sete mil ao ano. Ao mesmo tempo, a concessão de aposentadorias proporcionais, que já tinha sido de 14 mil ao ano, vai se reduzir a apenas 1,4 mil. Em suma, há uma certa mudança de expectativa dos funcionários públicos, entre os dois períodos, de modo que, enquanto no primeiro (1995-1998) foram concedidas cerca de 106 mil aposentadorias, no segundo período (1999-2002) foram concedidas apenas 28,4 mil.

A partir de 1999, a quantidade total de aposentadorias também começa a se reduzir: em 2002, a quantidade é cerca de 3% menor daquela verificada em 2001, demonstrando uma inversão da curva de concessão de benefícios. O principal responsável por esta queda é o comportamento das aposentadorias do Executivo federal, que decresce no período em 3,5%, enquanto os benefícios aos militares continuaram crescendo – mesmo que pouco – no período. No entanto, no conjunto, as aposentadorias do setor público civil e militar apresentaram uma inflexão em sua curva de crescimento a partir de 2001, quando começa a decrescer em torno de 0,8% a.a.

Existe aqui um problema referente à sustentabilidade deste regime de previdência dos servidores públicos. Como as contratações no setor público

ficaram estagnadas no período devido a determinações de ajuste fiscal, a relação ativo/inativo piorou bastante. De uma relação de 2 para um 1, em 1995, passou-se para uma relação de 1,5 para 1 em 2002. Este cenário impõe sérias restrições de financiamento neste subsistema de previdência.¹⁹

Reduzem-se, também no período, os gastos com alguns benefícios destinados aos servidores públicos, como auxílio-creche e assistência médica e odontológica. Com isso, a relação entre despesas e receitas correntes líquidas vai-se reduzir de 45,3%, em 1998, para 35%, em 2002.

Com relação às Políticas de Apoio ao Trabalhador, houve uma forte queda nos gastos de 1998 para 1999, seguida de sucessivos aumentos, o que fez com que os gastos passassem de R\$ 8,2 bilhões, em 1999, para R\$ 9,6 bilhões, em 2002. Esta recuperação representou um aumento real de mais de 15% nos gastos, mas, ainda assim, sem atingir o valor médio de gasto do primeiro mandato de FHC. Como no período anterior, os principais componentes de gasto neste campo foram as políticas passivas, ali incluídos o programa de seguro-desemprego, abono salarial e a intermediação de mão-de-obra.

No seguro-desemprego, ocorreu uma pequena redução do número de segurados no biênio 1999-2000, acompanhada da diminuição no valor médio do benefício. Isto fez com que o gasto com pagamento do seguro-desemprego retrocedesse em relação aos valores praticados no período anterior. Nos dois anos seguintes (2001-2002), no entanto, observou-se um forte crescimento no total de segurados, que passaram a se aproximar da casa dos cinco milhões de beneficiários. Houve ampliação, principalmente para segurados especiais, com a entrada do empregado doméstico dispensado sem justa causa, e também para o pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal. Contudo, continuou a queda no valor médio do benefício, já observada no período anterior, saindo de 1,54 salários mínimos (SM), em 1999, para 1,43 SM, em 2002. Apesar da diminuição do valor do benefício, o aumento do número de segurados fez o gasto total nessa área de atuação subir nestes anos.

Quanto ao abono salarial, observa-se que a quantidade de abonos pagos e os gastos realizados cresceram continuamente neste período (1999-2002) até ultrapassar a marca dos seis milhões de abonos pagos em 2002. O gasto com

19. De acordo com TCU (2003), "no exercício de 2002, as receitas previdenciárias do regime dos servidores da União totalizaram R\$ 5,3 bilhões, sendo R\$ 2,2 bilhões referentes à contribuição patronal da União e R\$ 3,1 bilhões relativas às contribuições dos servidores civis e militares. As despesas previdenciárias, ou seja, com servidores inativos e pensionistas, somaram R\$ 33,1 bilhões, sendo R\$ 21,0 bilhões relativos ao pessoal civil e R\$ 12,1 bilhões referentes à área militar. Após o confronto entre as receitas e despesas, apura-se um resultado previdenciário negativo de R\$ 27,8 bilhões".

intermediação de mão-de-obra foi também crescente durante todo o período e superior aos valores do período anterior.

No que se refere às políticas que tinham o objetivo de possibilitar a ampliação da oferta de empregos e renda, observa-se crescimento em seus gastos. Eles revelam que também no segundo mandato FHC houve margem de manobra para financiar outros programas, principalmente aqueles voltados para geração de emprego e renda. Já na qualificação profissional, a restrição de gasto vai ocorrer apenas em 2002, quando caiu a menos da metade do valor verificado em 1999.

Portanto, no período 1999-2002 – à exceção de 1999, ano em que ocorreu queda nos gastos –, observa-se que as políticas passivas de emprego foram aquelas que mais absorveram recursos entre as políticas de apoio ao trabalhador.

No que diz respeito à área de organização agrária, no início da segunda gestão FHC a política é redesenhada. Cria-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário e novas diretrizes de atuação são apresentadas no documento intitulado “O Novo Mundo Rural”. A principal inovação é, de um lado, a incorporação da questão da agricultura familiar, por meio do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), até então aos cuidados do Ministério da Agricultura. Outras mudanças significativas deste período se referem à descentralização dos programas e a um novo modelo de reforma agrária em que se utilizam mecanismos de mercado para obtenção de terras, por intermédio do programa Banco da Terra. Entre as principais questões que essa nova direção coloca está saber se tais ações podem ser denominadas de reforma agrária, uma vez que não se baseiam na discussão sobre a função social da propriedade fundiária, prevista pelo Estatuto da Terra e pela CF de 1988.

De fato, no período, a política agrária foi redefinida em razão da prioridade que passou a ser conferida aos mecanismos de aquisição de terras para novos assentamentos. Até então, o rito da desapropriação de terras determinava a velocidade da implantação dos projetos de assentamento para trabalhadores rurais sem-terra. Tal mudança, que se transfigurou naquilo que veio a ser chamado de “reforma agrária de mercado”, fez declinar o volume de terras para reforma agrária, enquanto aumentou a quantidade de terras obtidas por meio da compra direta. Por isso, a partir de 1999, começa a declinar o volume de terras para reforma agrária obtido mediante o mecanismo tradicional, sobretudo via arrecadação e desapropriação.

Ao mesmo tempo, o aumento do número de projetos e de famílias assentadas até 1998 gerou forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica. Às necessidades de assistência aos novos projetos somaram-se as dos projetos mais antigos. Por isso, diante das restrições orçamentárias do ajuste, a partir de 1999 o ritmo de assentamentos diminuiu fortemente, até ser reduzi-

do, em 2002, ao equivalente a apenas 15% das famílias que eram assentadas em 1998. Os gastos também caíram fortemente no período, cortando a tendência de ampliação que vinha se configurando no período anterior.

Em suma, entre 1999 e 2002, as políticas que giram em torno do eixo do Trabalho e Emprego, apesar de perderem um pouco em importância relativa (-1,1%), ainda continuam a consumir a maior parte dos recursos do gasto social federal: algo em torno de 71,8%. Do total, 46,6% se destinaram ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural) e 20,0% foram dirigidos aos benefícios, na maior parte previdenciários, dos servidores públicos (civis e militares). A parte relativa às políticas de apoio ao trabalhador e organização agrária é menos expressiva, representando apenas 5,3% dos gastos sociais totais. No conjunto, essas políticas tiveram crescimento médio de apenas quatro pontos percentuais no período, o que significou um aporte de algo como R\$ 6,0 bilhões, grande parte em função do crescimento dos gastos previdenciários.

Política e gasto social no Eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza

A partir da segunda gestão FHC, os gastos referentes a ações de combate à pobreza passaram a se concentrar em programas de transferência direta de renda, o que foi reforçado com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.²⁰ Ou seja, com a ampliação dos problemas sociais gerados pela crise econômica, foram desenvolvidas diversas iniciativas de cunho assistencial para assegurar condições mínimas de sobrevivência aos mais pobres. Estes programas foram sendo formulados e implantados por órgãos setoriais e ministérios distantes do acompanhamento, controle e gestão da assistência social, como foram os casos dos programas Comunidade Ativa, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Bolsa-Escola e Programa Cesta Básica. Estas políticas paralelas e pulverizadas disseminaram-se no período e acabaram sendo responsáveis pelo aumento do gasto com assistência social no segundo governo FHC.

Assim, no período de 2000 para 2002, como mostra a tabela 5, houve crescimento de cerca de R\$ 3,0 bilhões nas transferências de renda de caráter assistencial. Também o perfil das transferências realizadas vinha sendo modificado. No início do referido período, 93% de toda a transferência assistencial de dinheiro era de obrigatoriedade constitucional (BPC e RMV). A tabela 5

20. O Fundo de Combate à Pobreza (FCP) foi criado por uma Emenda Constitucional para vigorar até 2010. Ele reúne cerca de 21 programas sociais das várias áreas e reflete o novo enfoque que se pretendia dar às políticas sociais. O fundo foi pensado enquanto um elemento estratégico para se direcionar recursos que tenham como alvo as famílias ou indivíduos pobres cuja renda per capita seja inferior à linha de pobreza.

mostra que no período houve uma modificação na estrutura das ações e modalidades dos programas de transferência de renda, configurando-se um novo perfil da política assistencial. Em 2002, apenas 64,4% dos recursos correspondiam a transferências constitucionais, estando os outros 35,6% representados por novos programas não constitucionais e de iniciativa do governo federal. Portanto, naquele momento são as políticas de combate direto à pobreza que vão fazer elevar os gastos da área.

TABELA 5
Evolução do gasto com mecanismos de transferência direta de renda (2000-2002)
(Valores constantes em R\$ 1 mil)

Natureza/mecanismo	2000		2001		2002	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Constitucional	5.371.367	93,1	6.007.527	80,7	6.242.935	64,4
Renda Mensal Vitalícia (RMV)	2.312.027	40,1	2.252.811	30,2	2.033.711	21,0
Benefício ao Idoso	871.814	15,1	830.662	11,2	727.191	7,5
Benefício ao Portador de Deficiência	1.440.213	24,9	1.422.148	19,1	1.306.521	13,5
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	3.059.340	53,0	3.754.716	50,4	4.209.223	43,4
Benefício ao Idoso	983.670	17,0	1.291.809	17,3	1.536.911	15,8
Benefício ao Portador de Deficiência	2.075.669	36,0	2.462.907	33,1	2.672.312	27,6
Não Constitucional	401.070	6,9	1.439.988	19,3	3.454.213	35,6
Bolsa Criança-Cidadã	147.020	2,5	228.563	3,1	337.482	3,5
Agente Jovem			26.061	0,3	53.122	0,5
Bolsa-Escola federal	254.050	4,4	698.708	9,4	1.887.337	19,5
Bolsa-Alimentação			605	0,0	145.297	1,5
Bolsa Renda			486.051	6,5	196.536	2,0
Auxílio-Gás					834.438	8,6
Cartão Alimentação						
Total	5.772.437	100,0	7.447.515	100,0	9.697.148	100,0

Fontes: MF/STN/Siafi. Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI médio para dez./2003.

Além da criação de novos programas assistenciais de iniciativa do governo federal, a tendência à redução proporcional das transferências de renda de natureza constitucional também se deve ao processo natural de esgotamento do estoque de beneficiários da RMV. Por outro lado, o número de benefícios emitidos em nome do BPC aumentou em praticamente 50 mil novas concessões para idosos e 25 mil novas concessões para pessoas portadoras de deficiência.²¹

A comparação com indicadores macroeconômicos, que pode ser feita na tabela 6, confirma o crescimento dos gastos em programas de transferência direta de renda. Em relação ao PIB, as transferências assistenciais representa-

21. Ver tabela n. 5.1 da seção Assistência Social de Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Anexo Estatístico, n. 8, do Ipea.

vam 0,3% do PIB em 2000, subindo para 0,6% no ano de 2002. A participação das transferências em dinheiro no GSF aumentou de 2,6% para 4,1% no mesmo período, ainda segundo a tabela 6.

TABELA 6

Comparação do gasto com mecanismos de transferência direta de renda, GSF e PIB (2000-2002)
(Valores correntes em R\$ milhões)

Ano	Transferência direta de renda	Gasto Social Federal (GSF)	PIB			
	(A)	(B)	(C)	A/B	A/C	B/C
2000	3.753	147.193	1.086.700	2,5	0,3	13,5
2001	5.344	164.287	1.184.769	3,3	0,5	13,9
2002	7.898	188.076	1.321.490	4,2	0,6	14,2

Fontes: STN/Siafi e IBGE. Elaboração: Disoc/Ipea.

Política e gasto social no Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social

Na segunda gestão FHC, as ações de educação que priorizam o acesso e a permanência de alunos no ensino fundamental foram mantidas no mesmo nível de gasto que o observado no período anterior. Pode-se afirmar então que houve continuidade na orientação política de apenas aplicar na área os recursos já previstos constitucionalmente (art. 212 e salário-educação). Por isso o gasto em ensino fundamental, quando visto em uma perspectiva histórica e medido em valores constantes, apresenta uma queda forte entre 1998 e 1999, voltando a experimentar um crescimento nos anos de 2000 e 2001 e caindo novamente em 2002. Ou seja, o gasto no ensino fundamental, que havia representado 1,3% do gasto social total durante o primeiro mandato de FHC, passou a significar apenas 1% na média do segundo mandato presidencial.

Na área de saúde, ocorreu uma certa estabilidade nos gastos no período, como pode ser conferido na tabela 4. O valor dos dispêndios em 2002 foi quase idêntico ao de 1999. Este processo esteve combinado com mudanças que dizem respeito às funções do Estado. De acordo com o periódico Políticas Sociais: acompanhamento e análise, do Ipea,

*as funções do Estado no setor saúde foram substancialmente transformadas nos anos 1990, em especial com a descentralização da gestão e a participação social. A descentralização nesse período é uma peça política que percorre todo o espectro ideológico no campo da institucionalidade dos serviços públicos na área de saúde*²²

e vai ganhar mais espaço no segundo governo de FHC.

22. Ver Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 6, do Ipea.

A partir de 2000, os gastos em saúde passaram a apresentar maior estabilidade com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, estados e municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde. Este dispositivo constitucional, apesar de auto-aplicável, deverá ser objeto de lei complementar que irá definir critérios equitativos na distribuição dos recursos federais, visando corrigir desigualdades na alocação de recursos públicos na área.

Política e gasto social no Eixo da Infra-Estrutura Social

No primeiro governo, Fernando Henrique Cardoso havia retomado a contratação de novos financiamentos e ampliado os investimentos nas áreas de habitação e saneamento. No segundo mandato FHC, porém, a situação foi bem diferente. Diante da nova conjuntura econômica e do compromisso de geração de superávits fiscais anuais, o financiamento para as áreas de infra-estrutura social se estanca. Em julho de 1998, o Conselho Monetário Nacional (CMN) baixou a Resolução nº 2521, tratando da contenção da dívida pública, mediante a redefinição das regras e limites para o contingenciamento do crédito ao setor público. A resolução, entre outras conseqüências, suspendeu as novas contratações de empréstimos para habitação, saneamento e infra-estrutura urbana por órgãos públicos com recursos do FGTS. Nos anos de 1999 e 2000, nenhum empréstimo entre a CEF e companhias municipais ou estaduais foi firmado.

Em maio de 2001, o governo federal editou a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. O artigo 35 da referida lei veda a realização de operação de crédito entre entidades da Federação. Essa medida inviabilizaria o empréstimo do governo federal a estados e municípios que não possuíssem capacidade própria de endividamento, conforme os critérios da lei. Como a maioria dos estados e municípios não atende aos critérios definidos, passaram a ser não elegíveis para recebimento de empréstimos das entidades financeiras federais, tais como CEF e BNDES. Dessa forma, viu-se zerada a fonte tradicional de recursos para realização de investimentos no setor, e apenas as companhias que conseguem acessar empréstimos externos estavam à época realizando investimentos. Neste caso enquadram-se os estados do Paraná e São Paulo.

Foi portanto curto o período de retomada de investimentos nos setores de habitação e saneamento. Ele se estendeu de 1995 a 1998 e durou enquanto houve disponibilidade de recursos do FGTS para estados e municípios.

O Relatório de Atividades do Departamento de Saneamento da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) chama a atenção para as outras intervenções do Conselho Monetário Nacional que em 1998 dificultaram o processo de contratações dos

financiamentos com recursos do FGTS, destacando o prejuízo trazido pela Resolução nº 2521/98.²³

Outras políticas e gastos sociais

O nível de ensino médio torna-se objeto de atenção da política federal somente ao final da década de 1990, mediante o aporte de recursos oriundos de financiamentos externos para apoiar a expansão e reorganização da rede de escolas públicas.

Apesar de passar a integrar a educação básica a partir da promulgação da nova LDB em 1996, a educação infantil permanece, durante os dois mandatos da gestão FHC, relegada a um papel subsidiário, com grande parcela de recursos federais destinada a financiar o atendimento de crianças pobres em creches, desconhecendo a centralidade educacional que tal nível de ensino apresenta.

A política do MEC em relação ao Ensino Superior orientou-se pelo diagnóstico de que havia um forte represamento da demanda, fazendo-se necessária uma ampliação da oferta de vagas pelo setor privado, uma vez que pelo setor público isso implicaria grande necessidade de gastos. Nessa direção, foi criado o Financiamento Estudantil (Fies) como elemento importante de incentivo e auxílio ao aluno para entrar nas universidades particulares.²⁴ Este instrumento foi um dos maiores responsáveis pela ampliação dos gastos na área de educação (exceto ensino fundamental) no período 1999-2002.

Apesar disso, houve continuidade na política de apenas aplicar os recursos já previstos constitucionalmente (artigo 212 e salário-educação). Por isso, o gasto em educação manteve-se praticamente estagnado no período, na casa dos R\$ 11 a R\$ 12 milhões ao ano. Em relação ao período anterior (1995-1998), houve queda de participação na composição total do GSF: de 6,4% para 5,5% no período 1999-2002.

23. Ver BRASIL (1998).

24. O Financiamento Estudantil (Fies) foi instituído no primeiro semestre de 1999, com o objetivo de substituir gradualmente o Crédito Educativo (Creduc), tendo em vista que este programa havia atingido altos níveis de inadimplência, o que estaria, segundo o Executivo, inviabilizando a sua continuidade. No primeiro ano de sua implementação, o Fies já havia contemplado mais de 100 mil alunos matriculados em instituições privadas. Outras 50 mil vagas foram disponibilizadas no primeiro semestre do ano subsequente, para as quais candidataram-se cerca de 74 mil estudantes. Deste total, foram selecionados 44,2 mil para a segunda etapa do processo seletivo. Com isso, o Fies passaria a beneficiar 148,9 mil estudantes. Além do Fies, o MEC ainda manteve em funcionamento o Creduc, para cerca de 30 mil estudantes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 foi o marco de maior amplitude para as políticas sociais, ao combinar medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliavam o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantiam a regularidade do valor dos benefícios. O alcance e significado dessas medidas apontavam perspectivas promissoras para as políticas sociais, principalmente ao criar o Orçamento da Seguridade Social e assegurar um leque amplo de fontes de recursos públicos para sustentação do gasto social. O Estado passava a exercer papel essencial e intransferível na produção, provisão e na regulação de bens e serviços sociais, além da defesa dos interesses coletivos e da assunção do social como verdadeiro bem público. No entanto, a organização das políticas sociais não é automática e o reconhecimento dos direitos sociais passa por um processo de regulamentação jurídica que determina a forma de implementação do direito.

Esse processo suscitou desde seu início um movimento de reação conservadora com o objetivo de barrar os avanços sociais e as idéias reformistas. A reação conservadora ganhou impulso quando as propostas Collor de Mello saíram vitoriosas, em 1990, sendo realizadas manobras de vários tipos para obstruir a consumação dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição. No final de 1992, Itamar Franco assume o governo em um delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Collor de Mello.

Nesse momento, apesar do curto espaço de tempo (1993-1994), a sociedade brasileira consegue retomar o processo de reformas até então interdito. Um dos maiores impactos sociais – e de ampliação de gastos – foi a implementação da nova legislação referente à previdência rural, que fez o número de benefícios e beneficiários aumentar significativamente. Outra medida importante do período foi a regulamentação da Loas, também com impactos sociais significativos no campo da proteção social a idosos e portadores de deficiências físicas abaixo de certa linha de pobreza.

Enquanto isso, no campo econômico prosseguiu-se com a mesma linha de política macroeconômica adotada em 1990, que compreende as vinculações de recursos como um obstáculo significativo à busca dos equilíbrios orçamentário e fiscal. Por este motivo, há todo um esforço da área econômica para flexibilizar – desvinculando – parte das receitas públicas, de modo a redirecionar e/ou fazer adaptações nas alocações finais dos recursos públicos.

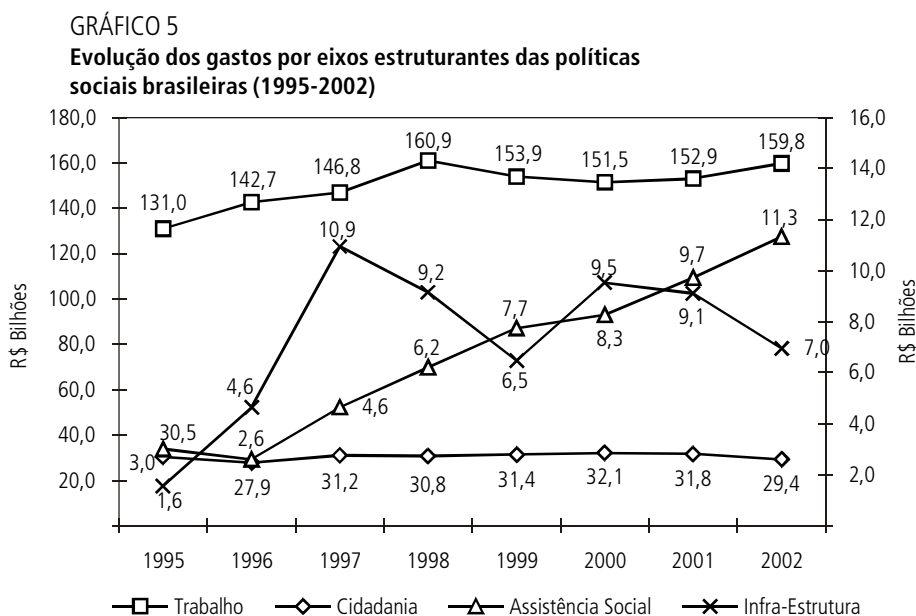
Essa orientação política permanece válida durante os dois mandatos de FHC. Mas no que tange às políticas sociais, observa-se uma expansão contínua do GSF até 1998, em ritmo mais acelerado que o crescimento econômico e populacional. Esta dinâmica foi consequência, basicamente, da obrigação de

se cumprir as determinações advindas da Constituição Federal, como também da forte pressão popular capitaneada pelos movimentos sociais e pela burocracia de Estado, cuja resposta foi facilitada pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização.

Porém, com o início do segundo mandato de FHC em 1999, advém a crise externa do balanço de pagamentos, que é respondida no plano interno com profundo “ajuste fiscal” monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). As salvaguardas jurídicas do sistema de seguridade social, a vinculação de impostos à educação, e, depois de 2000, a vinculação de recursos à saúde, protegeram o gasto público social e impediram que o mesmo sucumbisse ao ajustamento recessivo do período. Desse modo o corte de gastos sociais se concentrou, sobretudo, sobre aquelas políticas e programas que ainda não possuíam vinculação de recursos ou proteção jurídica contra iniciativas da área econômica do governo, como a reforma agrária, os investimentos em infraestrutura social, rede hospitalar, universidades federais etc., que foram fortemente sacrificados no segundo mandato.

Esses movimentos em torno da política social, no período pós-Constituição até o presente, destacam a institucionalidade de dois tipos de políticas: as de Estado e as de governo. As evidências históricas têm demonstrado que elas vão ter tratamento diferenciado por ocasião de crises que requerem algum tipo de ajuste fiscal. Enquanto o primeiro tipo de política social tem caráter anticíclico e uma blindagem jurídico-institucional que tende a preservá-la de cortes, o segundo tipo é inteiramente dependente da conjuntura política e econômica e normalmente é manipulado de acordo como os interesses da área econômica que, via de regra, desfruta de certa primazia em relação às demais esferas de governo.

Na análise mais microeconômica construída utilizando os recortes por *eixos estruturantes* das políticas sociais e o agrupamento dos programas e ações em *áreas de atuação*, observou-se que as políticas que giram em torno do Eixo do Trabalho e Emprego consumiram, em média, algo como 72,3% de todo o gasto social federal no período analisado. Isto significa que praticamente três quartos de tudo o que o governo federal gastou na área social esteve de alguma forma relacionado ao mundo do trabalho (políticas de apoio ao trabalhador, organização agrária e política fundiária), bem como – e sobretudo – às políticas previdenciárias. Visto em perspectiva dinâmica (ver gráfico 5), este período mostra que é o peso relativo das políticas do Eixo do Trabalho e Emprego que explica o movimento geral dos gastos sociais ao longo do tempo. Assim como este componente havia elevado os gastos totais no período 1995-1998, ele também foi responsável pelo movimento de inflexão que se verificou a partir de 1999.



Ressalta-se que grande parte desses gastos tem como comando a relação contribuição/benefício do tipo bismarkiano (modelo meritocrático-contributivo), que teve como base de ampliação o assalariamento. No entanto, o mercado de trabalho brasileiro não reproduziu as mesmas relações de trabalho ocorridas em grande parte dos países que empregaram esse esquema. Por isso, parcela expressiva dos trabalhadores que não se encontram no mercado de trabalho formal – que dá o limite de cobertura e proteção social existente – ficou excluída do sistema.

Mostrou-se aqui também que no período houve uma elevação de gastos que ampliou a cobertura e a proteção social para uma boa parte da população não atrelada ao assalariamento formal. Isto foi possível, dentro do Eixo do Trabalho e Emprego, graças à previdência rural, aos programas de microcrédito para geração de emprego e renda, à intermediação e à qualificação profissional, além de aos programas de assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais. Esses novos programas/ações não rompem com a essência do princípio ligado ao emprego formalmente constituído, mas alarga um pouco o horizonte de proteção e cobertura social.

Já os programas/ações ligados ao Eixo da Infra-Estrutura Social tiveram comportamento comprometido entre 1999 e 2002 por causa, basicamente, do ajuste fiscal. A irregularidade deste comportamento deveu-se ao formato dos programas/ações deste eixo, que não gozam da proteção e da segurança

jurídica contra cortes orçamentários. Portanto, indiferente às necessidades sociais ligadas à área, o que ficou demonstrado é a fragilidade de sua estrutura de financiamento e o alto grau de subordinação aos ditames da política macroeconômica.

O Eixo da Assistência Social, por sua vez, expandiu bastante sua relevância na composição final dos gastos sociais, devido à ampliação dos problemas de ordem social gerados pela crise econômica e ao tipo de solução proposta pelo governo FHC. Este governo buscou a implementação de programas/ações focalizados nos segmentos mais pobres da população, principalmente por meio de programas de transferências monetárias que foram sendo formulados e implantados por diversos órgãos e ministérios. A consequência direta foi o crescimento dessas políticas compensatórias no GSF, de 2,8% para 5,4%, o que significou a multiplicação por quatro do gasto entre o início e o final do período (1995-2002).

Enquanto isso se observa nas políticas voltadas para o Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania que os gastos tiveram uma certa estabilidade no período. Isso mostra que o estabelecimento de estruturas de financiamento protegidas, mediante vinculações, permite a manutenção das políticas mesmo em períodos de crise, embora não signifique ampliação de gastos. Este comportamento se deveu, em larga medida, ao processo de descentralização conduzido pelo governo federal, transferindo aos estados e municípios a competência e a crescente responsabilidade de aumentar o atendimento em ensino fundamental e saúde. Os gastos deste eixo de políticas absorveram cerca de 15,0% do GSF total.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E. Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente. **Informe-se**, n. 29. BNDES/Cepal, jul. 2001. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

ARAÚJO, E. A.; AFONSO, J. R. R. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros**: arrecadação própria e receita disponível. Jun. 2001. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

ARAÚJO, E.; AFONSO, J. R.; SILVEIRA, R. F. Carga tributária global: estimativa para 2001. **Informe-se**, n. 40. BNDES, maio, 2002. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

ARAÚJO, E.; FERREIRA, S. G. Responsabilidade fiscal – municípios: os bons resultados orçamentários de 2000. **Informe-se**, n. 33. BNDES, dez. 2001. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

ARAÚJO, E.; OLIVEIRA, P. A. S. Tributação municipal – desigualdades na carga tributária local (1996). **Informe-se**, n. 15. BNDES, jul. 2000. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (Orgs.). **Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap, 1998 (Série Federalismo no Brasil).

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet), 1998 (Coleção Teses & Pesquisas, v. 1).

BARRERAS, A. W. Gasto social na América Latina: um balanço das perspectivas. **Boletim de Conjuntura Político Social**, 23. São Paulo: Fundap, 1997.

BOLETIM DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. MPOG. 2002. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br>>.

BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil**, v. 37. Brasília: Banco Central.

_____. Ministério da Fazenda. **Balanço geral da união**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Conjuntura Social**: a previdência social reavaliada II. v.13, n. 1. Jan-Mar. p. 44-45. Brasília, ago. 2002.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Classificações orçamentárias**: manual técnico do orçamento – instruções para elaboração da proposta orçamentária da união (MTO 02). Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União**: orçamentos fiscal e da seguridade social, exercícios financeiros de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Departamento de Saneamento. **Relatório de Atividades**: 1998.

_____. **Secretaria da Receita Federal**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>.

CASTRO, J.; FERNANDES, M. A. **Sistema de informações sobre os gastos públicos na área de educação – SIGPE**: Diagnóstico para 1995. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para discussão, n. 674).

CASTRO, J.; SADECK, F. **Capacidade de financiamento público do gasto em educação no Brasil em 2000**. Brasília: Ipea, nov. 2002.

CAVALCANTI, C. E. A reforma tributária no contexto da revisão constitucional. **Balço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap/Iesp, 1994.

CECHIN, J. A Previdência social reavaliada II. **Conjuntura Social**, v. 13, n. 1. Brasília: MPAS, ago. 2002.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile, 1998.

CEPAL. **Equidade, desenvolvimento e cidadania**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

COMINETTI, R.; GROPELLO, E. **El gasto social en América Latina, un examen cuantitativo y cualitativo**. Santiago de Chile: Cepal, 1994 (Cuadernos de la Cepal, 73).

COMINETTI, R.; RUIZ, G. **Evolucion del gasto social en América Latina: 1980-1995**. Santiago de Chile: Cepal, 1994 (Cuadernos de la Cepal).

CONJUNTURAL DO IPEA. Ministério do Planejamento e Orçamento. n. 52. Brasília: Ipea, jan. 2001.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais na década de 90. *In*: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Cepal, Editora Campus, 2001.

_____. **Brasil: O Sistema de Proteção Social e suas transformações recentes**. Projeto Regional sobre as reformas de política para aumentar la efectividade del estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45). Cepal, Santiago/Chile, ago. 1992.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, 1993.

_____. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. São Paulo, 1989, p. 13-61.

DRAIBE, S. M.; CASTRO, M. H. G.; AZEVEDO, B. **O sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: Nepp, set. 2001.

EUROSTAT. **Social protection expenditures and receipts (Data 1980-1998)**. Luxembourg, 2000.

_____. **Social protection, expenditure, and receipts: European union Iceland, and norway**. Luxembourg, 1999.

_____. **ESSPROS Manual**. Luxembourg, 1996.

FAGNANI, E. Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992. **Economia e Sociedade**, n. 8. Campinas, p. 183-238, jun.1997.

FERNANDES, M. A. **Mensuração do gasto público social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea**. Brasília: Ipea, set. 2000 (mimeo).

FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998 (Textos para discussão, n. 547).

_____. *et al.* **Gasto social das três esferas de governo: 1995**. Brasília: Ipea, out. 1998 (Texto para discussão, n. 598).

FERREIRA, S. G. Federalismo fiscal – municípios: despesa com saúde e transferências federais. **Informe-se**, n. 38. BNDES, fev. 2002. Banco Federativo. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

FLOOD, M. C. V. (Coord.). **El gasto público social y su impacto redistributivo**. Buenos Aires: Ministerio de economía y obras y servicios públicos, 1994.

_____. (Coord.). **El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales**. Buenos Aires: ministerio de economía y obras y servicios públicos, nov. 1999.

GALPER, J. A preliminary analysis of federal social spending in Brazil, 1987-1995. Unicef: **Cadernos de Políticas Sociais**, 1996 (Série Documentos para Discussão).

GANUZA, E.; LEÓN, A.; SAUMA, P. **Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal/Pnud/Unicef, 1999.

GARDIA, R. M. 1995 Guia metodológico para el estudio de la incidencia y impacto distributivo de subsídios directos y implícitos en Ecuador. **Trabalho apresentado ao 7º Seminário Regional de Política Fiscal de la Cepal**. Chile: Santiago, jan. 1995.

GARSON, S. ARAÚJO, E. Federalismo fiscal – ações sociais básicas: descentralização ou municipalização. Rio de Janeiro: BNDES. **SF**, n. 23. Jan. 2001.

GIAMBIAGI, F.; Além, A. C. D. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

KLIKSBERG, B. (Org.). **Pobreza, uma questão inadiável**. Brasília: Enap/Unicef, 1994.

MACHADO Jr, J. T.; REIS, H. C. **A Lei 4.320 Comentada**. 28 ed. Rio de Janeiro: Ibam, 1997 (revista e atualizada).

McGREEVEY, P.; PIOLA, S., *et al.* **Recessão e gasto social: a conta social consolidada – 1980-1986**. Brasília: Ipea/CPS, 1987.

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

MÉDICI, A. C. **A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo**. São Paulo: Fundap/Iesp, 1994 (Federalismo no Brasil, descentralização e políticas sociais).

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. **A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-1992. Pesquisa sobre o Federalismo no Brasil**. São Paulo: Fundap, 1995.

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap (1995).

MÉDICI, A. C. MARQUES, R. M. Saúde: entre gastos e resultados. São Paulo: Fundap, 1994. **Conjuntura Político Social**, set./out.

MÉDICI, A. C.; PACHECO FILHO, A.; MACIEL, M. C. **Gastos sociais nos estados e municípios** (base de dados) 1980-1990. São Paulo: Fundap/Iesp, 1994.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPAS). A previdência social em 2002. **Informe da Previdência Social**, v. 15, n. 1. Brasília: MPAS, jan. 2003.

_____. **Coleção Previdência Social**, v. 1. Secretaria de Previdência Social. Brasília, 2001.

_____. **Previdência Social do setor público: consolidação da legislação federal**. Brasília, MPAS, 2001.

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

OECD. **OECD Social Expenditure Database: 1980-1997**. Paris, 2000.

_____. **Revenue Statistics: 1965-1999**. Paris, 2000a.

_____. **National Accounts of OECD Countries, Main Aggregates**, v. 11, 1988-1998. Paris, 2000b.

OLIVEIRA, F. A. **Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980-1996**. Brasília: Ipea, jun. 1999 (Texto para discussão, n. 649).

OLIVEIRA, M. M. S. **A evolução do gasto público social da união, estados e municípios: 1994 a 1996**. Brasília: Ipea, fev. 2001.

PIOLA, S. *et al.* **A conta social revisitada: 1980-1987**. Brasília: Ipea, 1989 (Acompanhamento de Políticas Públicas, 11).

PIOLA, S.; CAMARGO, S. **Brasil: gasto social federal por áreas: 1980-1993**. Brasília: Ipea, 1994 (mimeo).

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Ministério do Planejamento e Orçamento. n. 2. GSF – Disoc/Ipea: pobres e indigentes – Ipea. Brasília, fev. 2001.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. **Anexo Estatístico**, n. 1. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, jun. 2000.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 2. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, fev. 2001.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 3. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, ago. 2001.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 4. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, fev. 2002.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 5. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, ago. 2002.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 6. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, nov. 2002.

RESENDE, L. F. **Comunidade solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Brasília: Ipea, 2000, p. 17-18 (Texto para discussão, n. 725).

RIBEIRO, J. A. FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 1. Jun. 2000.

RIBEIRO, J. A. *et al.* **Financiamento das políticas sociais nos anos 1990**: o caso do Ministério da Saúde. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para discussão, n. 802).

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**: repensando o Estado Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SAMPAIO, F.A.; ANDREI, C. Política econômica. **Gestão estatal no Brasil**: o governo Itamar Franco: 1992-1994. São Paulo: Fundap, 1998.

SCHWARGER, H. E QUIRINO, A. C. **Benefícios sociais e pobreza**: programas não contributivos da seguridade social brasileira. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 929).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república**: 2002. Brasília: TCU, 2003.