

Carta Social e do Trabalho

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Diretor

Márcio Percival Alves Pinto

Diretor Executivo do CESIT

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Conselho Editorial

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

José Carlos Braga

Márcio Percival Alves Pinto

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Organizadores

Eduardo Fagnani

Marcio Pochmann

Equipe do CESIT

Alexandre Gori Maia

Amilton José Moretto

Anselmo Luis dos Santos

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Cláudio Salvadori Dedecca

Davi Antunes

Denis Maracci Gimenez

Eduardo Fagnani

Eugênia Troncoso Leone

Jorge Eduardo Levi Mattoso (Licenciado)

José Dari Krein

Marcelo W. Proni

Marcio Pochmann

Marco Antônio de Oliveira (Licenciado)

Maria Alice Pestana de Aguiar Remy

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Sônia Tomazini

Waldir José de Quadros (Licenciado)

Walter Barelli (Licenciado)

Wilnês Henrique (Licenciada)

Apoio Administrativo

Licério Siqueira

Susete R. C. Ribeiro

Projeto Visual e Edição Eletrônica

Célia Maria Passarelli

Edição de Texto

Caia Fittipaldi

CESIT – Instituto de Economia da Unicamp

Cidade Universitária Zeferino Vaz

Caixa Postal 6135 – Cep 13.083-970

Campinas – São Paulo – SP

Tel: (19) 3788-5720 –

E-mail: <cesit@eco.unicamp.br>

<<http://www.eco.unicamp.br/cesit>>

TEMA: AJUSTE FISCAL E POLÍTICA SOCIAL

SUMÁRIO

<i>Carlos Alonso Barbosa de Oliveira</i>	
Ajuste fiscal e política social	1
<i>Eduardo Fagnani</i>	
Déficit nominal zero: a proteção social na marca do pênalti	5
<i>Denis Maracci Gimenez</i>	
As agências multilaterais e o gasto social	19
<i>Marcio Pochmann</i>	
Ajuste fiscal, desajuste social	26
<i>Davi José Nardy Antunes</i>	
Gasto social e desigualdade social	32
<i>Jorge Abrahão de Castro</i>	
<i>José Aparecido Carlos Ribeiro</i>	
<i>José Valente Chaves</i>	
Gasto social: considerações metodológicas sobre a mensuração e análise	38

AJUSTE FISCAL E POLÍTICA SOCIAL

*Carlos Alonso Barbosa de Oliveira*¹

A rudimentar proposta de ajuste fiscal de longo prazo apresentada pelo Ministério do Planejamento desencadeou polêmica sobre a necessidade e conveniência de aumentar o já enorme superávit fiscal. Entretanto, a exigência de cortes em gastos sociais, ou pelo menos evitar sua expansão, como meio de elevar o superávit, não recebeu a devida atenção, talvez por esse padrão de ajuste ter-se tornado corriqueiro a partir de 1994.

Esta *Carta Social e do Trabalho*, do Cesit, busca demonstrar como as divergências em torno do ajuste fiscal remetem a diferentes concepções ou projetos de políticas sociais para o país; e, ainda, como cada projeto em disputa supõe diferente proposta de política econômica.

O artigo de E. Fagnani, “Déficit Nominal Zero: A Proteção Social na Marca do Pênalti” caracteriza a proposta de política social que, em certa medida, é assumida pelas administrações federais desde 1994 e cujos formuladores estão em geral ligados à área econômica do governo. Essa proposta, por um lado, defende a concentração de gastos em programas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa-Família. Argumenta-se que esses gastos atendem com eficácia as camadas mais pauperizadas da população e seriam poderoso instrumento de redução de desigualdades sociais, melhorando o perfil de distribuição de renda.

Por outro lado, o projeto em curso critica duramente certos programas sociais, e muitas de suas iniciativas foram bem-sucedidas na redução de gastos ou eliminação de direitos garantidos em lei. Em geral, argumenta-se que grande parte dos gastos sociais dirige-se a camadas privilegiadas da população e, portanto, estão mal focados. Assim, ataca-se a aposentadoria rural, porque ela beneficiaria velhos, e não as crianças; o seguro-desemprego atende os trabalhadores formais, deixando de lado os informais; direitos previdenciários do funcionalismo público devem ser reduzidos e aumentam-se as exigências para o acesso a aposentaria no setor privado; e são recorrentes as propostas para restringir as vinculações orçamentárias, o que resultaria em redução de gastos nas áreas de saúde e educação.

Em contraste com o intenso debate e as inúmeras iniciativas em torno do gasto fiscal, reina surpreendente silêncio e ausência de iniciativas em áreas como saneamento básico e habitação popular. A questão da tributação como instrumento de redução de desigualdades de renda sequer é aventada. Finalmente, os enormes superávits fiscais destinados ao pagamento de juros da dívida interna evidentemente provocam concentração de renda, mas o tema pouca atenção tem recebido.

Em termos sumários, a área econômica dos diferentes governos pós-1994 apresenta escassas iniciativas no campo das políticas sociais; e sua ação caracteriza-se mais por propostas de limitar gastos e redução de direitos e, ainda, pelo silêncio sobre temas que pautavam o debate substantivo sobre a democratização do país. Entretanto, como em qualquer processo político e social, esse projeto da área econômica muita vez encontra focos de resistência no Congresso e nas áreas sociais da administração. E em certos casos, a área econômica foi obrigada a incorporar iniciativas contraditórias com suas propostas. Assim, como destaca E. Fagnani, preceitos da Constituição de 88, a contragosto, resultaram em programas e ações governamentais. E deve ser creditada à Constituição a maior parte das conquistas alcançadas a

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e diretor do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit).

partir de 1994; ou, em certos casos, às resistências de ministros da área social, diante das diretrizes econômicas.

A insistência na limitação de gastos indica a orgânica relação entre o projeto de políticas sociais e o programa de reformas e políticas econômicas praticadas no país. O artigo de Denis M. Gimenez, “As Agências Multilaterais e o Gasto Social”, demonstra como esse projeto de política social foi gestado nos organismos multilaterais, principalmente no Banco Mundial, como uma decorrência das reformas econômicas do Consenso de Washington.

As reformas – privatizações, abertura comercial e financeira etc. – e as políticas monetárias e fiscais, na percepção de seus próprios formuladores, provocariam graves efeitos sociais: desemprego em massa, quedas em níveis de renda e atividade. Mas esses efeitos nefastos poderiam ser superados na medida em que as reformas implementadas produzissem os resultados prometidos.

Os efeitos sociais desfavoráveis evidentemente provocariam resistências políticas, podendo mesmo alimentar processos disruptivos. Entretanto, seus formuladores avaliavam que certas camadas da população seriam mais atingidas que outras. Setores das classes médias, trabalhadores do setor formal e funcionalismo público seriam os estratos mais penalizados nos ajustes fiscais e nas reformas. Mas as resistências desses setores poderiam ser contrabalançadas, se fossem implementados novos programas focalizados de transferência de renda para as camadas mais empobrecidas.

Em períodos de aprofundamento da crise social e de rigorosos ajustes fiscais, percebia-se a necessidade de programas compensatórios, que reduzissem resistências políticas. E tal reorientação era viável, por não ameaçar os ajustes fiscais, pois programas de transferência de renda caracterizam-se por seus baixos gastos, comparados com programas universais.

Como nota o artigo de Denis M. Gimenez nessa *Carta*, apesar da expansão dos programas de transferência de renda no Brasil, seus gastos são relativamente baixos, quando confrontados com as despesas da aposentadoria rural, da saúde, da educação. Entretanto, a reorientação do gasto social não se limitaria à criação de novos programas, mas supõe cortes de outros programas para viabilizar o ajuste fiscal.

O artigo de Marcio Pochmann, “Ajuste fiscal, Desajuste social”, mostra exatamente que se trata de cortar gastos sociais, ou evitar sua expansão. E justificam-se ideologicamente tais cortes argumentando que os programas sacrificados atendem camadas privilegiadas da população, ou então que estão mal focados. Na verdade, cortam-se programas porque são onerosos, e não pelas razões apontadas, a não ser que acreditemos que são privilegiados aqueles atendidos pelo seguro-desemprego, e concordemos que os aposentados rurais não merecem aposentadoria.

O padrão de políticas sociais que ganha força no país não prima por sua generosidade, e pode resultar em nivelamento por baixo na sociedade, ao retirar direitos e cortar programas que atendem setores acomodados da sociedade, e transferir parcela de recursos aos pobres. Não por acaso, dados recentes, que apontavam muito mais para o empobrecimento de camadas da baixa classe média, transmutaram-se em melhora do perfil de distribuição de renda no país, a juízo de membros da área econômica do governo.

Entretanto, a crítica central ao projeto em curso no país não diz respeito somente à natureza de suas políticas sociais. Após mais de dez anos de reformas e ajustes, a economia brasileira continua a apresentar baixo crescimento econômico, com um PIB *per capita* praticamente estagnado. Ao invés das promessas da volta do crescimento, após período de ajustes e sacrifícios, o que ocorreu foi a instauração no país de um padrão de crescimento reduzido e errático. Nesse quadro, não há perspectivas de melhoria de padrões de vida para a população e de avanços substantivos nas políticas sociais. A mobilidade social ascendente, característica do período de rápido crescimento, é substituída pela mobilidade descendente. E

mesmo a ajuda representada pelas transferências diretas de renda, que é apresentada como grande conquista social, não pode evidentemente compensar as aspirações frustradas das camadas empobrecidas de conseguir emprego ou melhor renda.

A persistência do baixo crescimento – e as atuais opções de política econômica confirmam esse comportamento – tende a transformar em programa permanente o projeto social ideado pelos organismos multilaterais, que era de caráter transitório. Programas de caráter compensatório, feitos para o processo de ajuste, transformam-se em objetivos estruturais, adequando assim os gastos sociais ao limitado crescimento e ao ajuste fiscal, que tende a se perpetuar.

Ora, um projeto social que reproduz altas taxas de desemprego, que não acena com melhoras de perspectivas para a maior parte da população, que implica mobilidade social descendente para setores médios e acomodados, que reduz a parcela apropriada pelo trabalho na renda nacional (veja-se artigo de M. Pochmann, neste número), evidentemente não pode alcançar grande popularidade. E mesmo a discutível e tênue melhora nos níveis de pobreza, quando se abstraem as inexpressivas variações de curto prazo, resulta da redução do número de crianças por família, que faz com que a renda familiar *per capita* cresça um pouco, apesar da tendência à redução da renda total das famílias.

Assim, apesar das insistentes ladainhas dos gestores econômicos de diferentes governos a respeito não somente da melhora dos fundamentos econômicos, mas também de “inauditas conquistas sociais” no país, o atual projeto vem encontrando crescentes resistências políticas. Estas resistências são norteadas implícita ou explicitamente pela defesa de outro projeto econômico e social. Desde a vigência do regime militar, foi sendo gestado projeto que buscava a retomada do desenvolvimento econômico, mas um desenvolvimento com caráter democrático, que atendesse os interesses populares.

Tratava-se de criticar o caráter antidemocrático das políticas sociais, trabalhistas, sindicais etc. do regime militar. Políticas que resultaram no perfil regressivo de distribuição de renda, que até hoje caracteriza o país. E é essa visão de um desenvolvimentismo democrático que impregnou a Constituição de 1988. A nova Carta (veja-se artigo de E. Fagnani) plasmou novas diretrizes de políticas sociais, estabeleceu tetos mais generosos para a Previdência, criou benefícios a camadas até então sem direitos, estabeleceu tetos de vinculação mais elevados para gastos sociais etc. Frente ao fato de que as políticas sociais não atenderiam ao conjunto da população, preconizava-se a progressiva universalização dessas políticas. Se a Previdência somente atendia trabalhadores formais, a Constituição criou ou vinculou ao salário mínimo a aposentadoria para os idosos do campo e benefícios para deficientes etc.

Neste ponto, ficam claras as divergências com o projeto em curso no Brasil, o qual, diante da estreita abrangência de certos programas, preconiza simplesmente que sejam extintos, como no caso do seguro-desemprego, ao invés de perseguir crescente formalização do mercado de trabalho. Na direção contrária a um nivelamento por baixo, tratava-se de fixar padrões mínimos e atuar no sentido de sua progressiva generalização. Padrões não determinados abstrata e utopicamente, mas calibrados não somente pelas aspirações populares como, também, pelas potencialidades da economia brasileira.

Essas promessas de novo padrão de políticas sociais somente poderiam tornar-se realidade com o crescimento econômico sustentado. A expansão acelerada da renda e do produto aparece como condição necessária ao avanço social, ainda que não seja condição suficiente (veja-se artigo de Davi Antunes, “Gasto Social e Desigualdade Social”, nessa *Carta*). Se, por sua dimensão absoluta, a economia brasileira aparece entre as grandes economias na ordem mundial, do ponto de vista da renda *per capita* o país ocupa a modesta 96ª posição.

Uma mistificação comum nas análises tem sido a omissão da baixa renda *per capita* do país. Para desqualificar programas sociais, afirma-se que o país apresenta um volume de gastos (em percentagem do PIB) semelhante ao de países desenvolvidos, e um padrão de políticas sociais absolutamente insatisfatório, ou seja, o país gastaria muito e mal. Recentemente, representante do Banco Mundial afirmou que a Coréia do Sul, com um sistema educacional modelo, gasta o mesmo (em percentagem do PIB) que o Brasil, com seu sistema ineficiente. Ora, como o PIB *per capita* coreano é quatro vezes maior que o brasileiro, isto significa que o país asiático gasta, em termos *per capita*, quatro vezes mais que o Brasil em educação, o que torna a comparação no mínimo capciosa.

Sem entrar na polêmica questão da mensuração do gasto social no Brasil (veja-se o artigo de Jorge A. de Castro, J. A. Carlos Ribeiro e J. Valente Chaves, “Gasto Social – Considerações Metodológicas sobre a Mensuração e Análise”, nessa *Carta*), pode-se afirmar que as vinculações constitucionais em certos casos preservaram patamares razoáveis de gastos, quando medidos em percentagem do PIB. Entretanto, o volume de gastos *per capita* é claramente insuficiente para atender as demandas sociais. E o único caminho para equacionar a questão social no país é dado pela rápida expansão do PIB e sua conseqüente elevação da renda *per capita*, das receitas fiscais e dos gastos sociais. E o crescimento ainda aquece o mercado de trabalho, cria novos postos de trabalho, fortalece os sindicatos e permite ganhos salariais. Por outro ângulo, o artigo de M. Pochmann inventaria a dimensão das carências sociais do país – falta de leitos hospitalares, baixa abrangência do ensino médio e superior, habitações inadequadas das favelas etc. E a dimensão dessas carências aponta para o crescimento econômico como condição essencial para a superação dessas mazelas.

Sabemos que a regeneração social do país não resultaria simplesmente do crescimento econômico e do aumento dos gastos sociais, mas dependeria ainda de transformações econômicas, políticas e ideológicas mais profundas. Mas a volta do crescimento sem dúvida é um passo essencial deste processo. E deve ficar claro ainda que, mantida a atual orientação de políticas econômicas e sociais e o conseqüente reduzido crescimento, nenhum dos graves problemas sociais de país ganhará solução adequada, e o Brasil persistirá com suas desigualdades e misérias.

DÉFICIT NOMINAL ZERO: A PROTEÇÃO SOCIAL NA MARCA DO PÊNALTI

Eduardo Fagnani¹

É preciso eliminar, de uma vez por todas, os condicionantes construídos na Constituição de 1988 (e agravados posteriormente) para limitar a ação do Poder Executivo no campo dos gastos governamentais. (Antônio Delfim Netto. Caos político X ordem econômica. *Folha de São Paulo*, 29 jun. 2005).

Apresentação

Em meio à crise política, a área econômica do governo procura convencer a sociedade e os partidos políticos de que a única saída da armadilha macroeconômica em que nos metemos a partir das opções feitas entre 1994/2002 – e continuadas a partir de 2003 – é implantar um programa ainda mais ortodoxo de ajuste fiscal de longo prazo (dez anos) visando ao “déficit nominal zero”.

Neste breve artigo, pretendo alertar para as conseqüências dessa opção sobre o que restou do sistema de proteção social brasileiro conquistado em 1988. Em primeiro lugar, na perspectiva histórica, sublinharei que essa nova iniciativa representa o espectro da terceira etapa da contra-reforma neoliberal em marcha desde 1990, visando a desmontar as conquistas sociais introduzidas pela nova Constituição.

Em segundo lugar, analisando a atual proposta visando ao “déficit nominal zero”, pretendo contribuir para o debate, alertando para um ponto crucial que permanece submerso: em última instância, o “sucesso” do plano depende da redução do gasto social e das fontes de receitas vinculadas às políticas universais. Essas são as verdadeiras âncoras do novo regime fiscal proposto. Esse fato não tem sido debatido com intensidade proporcional à sua gravidade. O texto a seguir pretende problematizar esse ponto.

1 A perspectiva histórica²

A análise da política social brasileira nas últimas cinco décadas aponta para as tensões existentes entre dois movimentos estruturais opostos. Um desses movimentos indica o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado de Bem-Estar Social em nosso país. Esse longo processo, esboçado a partir dos anos 1930, ganhou impulso no bojo da luta das forças que se opunham ao regime militar e desaguou na Constituição de 1988. Com ela desenhou-se, pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo sistema de proteção social, universal e equânime. A efetivação dessas conquistas dependeria, necessariamente, do crescimento econômico – pressuposto central do projeto de reformas progressistas construído pela oposição ao regime militar.

O segundo movimento aponta na direção oposta, da derrocada do projeto de Estado de Bem-Estar Social esboçado em 1988. Após as primeiras contramarchas (nos últimos anos da transição democrática), sua desestruturação foi revigorada a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de contra-reformas, antagônicas à precária cidadania recém-conquistada.

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Cesit.

² Baseado em Fagnani (2005).

No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países centrais, no contexto da Terceira Revolução Industrial e do fim da bipolaridade mundial, criando condições para que se rompessem os compromissos selados nos “anos dourados” do pós-guerra. Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal que se tornou hegemônico. No plano interno, esse ciclo foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista.

No campo social, o foco privilegiado dessa contra-reforma foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988. Os princípios que orientam a agenda neoliberal na questão social eram antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo “Estado Mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado Regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização.

Na mesma perspectiva, o gasto social brasileiro aplicado em políticas que asseguram direitos universais foi-se tornando, progressivamente, o vilão da estabilidade da moeda e das contas públicas. Além de ‘elevado’ ante a experiência internacional, ele seria apropriado pelos ‘ricos’ (os 10% que possuem renda familiar mensal *per capita* superior a R\$ 789,00) e pela ‘elite dos trabalhadores’ (aqueles que possuem carteira de trabalho). Outra impropriedade estaria em ele ser apropriado por uma casta de ‘velhos’ e ‘vagabundos’, em detrimento da educação das crianças, único caminho para inclusão social e para a distribuição da renda num cenário de estagnação econômica e de subserviência aos ditames do mercado.

Neste sentido, assiste-se, a partir de 1990, a um longo e contínuo processo de negar direitos constitucionais, em favor de reduzir a questão social aos “mais pobres dentre os pobres”. Essa travessia foi sendo construída pelas contra-reformas realizadas até 1998 e, daí em diante, pelo progressivo reforço da opção em direção aos programas focalizados de transferência de renda. Essa concepção fincou raízes no Brasil entre 1999 e 2002, impulsionada pelo acordo com o FMI (1998).

O contra-reformismo do período 1990/2002 compreendeu dois momentos. O primeiro correspondeu ao período que vai de março de 1990 a outubro de 1992. Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais caminhou em duas direções simultâneas e imbricadas. De um lado, ela foi marcada pela formulação de nova agenda de reformas, visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993. Esse seria o momento para enterrar a “anacrônica” Constituição da República. Todavia, essa revisão não ocorreu em função das turbulências decorrentes do processo de *impeachment* do presidente Collor.

De outro lado, a estratégia do governo visava a obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar. A intenção era impedir ou retardar a consumação desses direitos, enquanto aguardava a revisão constitucional prevista para 1993. O arsenal de manobras empregado contempla o descumprimento das regras constitucionais, o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso, a desconsideração dos prazos constitucionalmente estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo, a interpretação espúria dos dispositivos legais e a descaracterização das propostas pelo veto presidencial a dispositivos essenciais. É nesta perspectiva que se compreendem as investidas do governo Collor visando a desfigurar a Seguridade Social; o Orçamento da Seguridade Social; o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social; a Lei Orgânica da Saúde (LOS); o Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); as contramarchas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE); as distorções no financiamento do Seguro Desemprego; e os desvios na regulamentação do art. 8º da Constituição Federal (reforma trabalhista).

O segundo momento compreende o período 1993-2002. Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no comando do ministério da Fazenda, em maio de 1993, o reformismo foi retomado. A partir desse momento, foi iniciada a gestação do Plano Real, sendo adotada uma série de medidas preparatórias. No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo foi intensificado; e estendeu-se ao longo do seu segundo mandato (1999-2002). O traço marcante desse período foi a retomada vigorosa do contra-reformismo iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment*.

Em síntese, entre 1993 e 2002 houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, em decorrência da estagnação da economia, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela notável desestruturação do mercado de trabalho. Em segundo lugar, em função dos juros elevados e seus efeitos sobre a dívida pública, a estratégia macroeconômica gradativamente minou as bases financeiras do Estado, restringindo as possibilidades do financiamento público, em geral, e do gasto social, em particular.

Esses, em resumo, foram os parâmetros mais gerais que influenciaram os rumos da política social nesta fase, marcados pela continuidade do processo de desconstrução do precário Estado de Bem-Estar Social que o Brasil conquistara em 1988.

É com esse pano de fundo, que poderemos compreender melhor a trajetória de supressão dos direitos trabalhistas; de retrocesso dos direitos da previdência social; de estiolamento das políticas urbanas; e o paradoxo das políticas de saúde, assistência social e educação fundamental, quando os avanços institucionais conquistados nesses setores foram sistematicamente minados pela estratégia macroeconômica. É também desta perspectiva que poderemos perceber como, no bojo desse processo de desmoronamento das bases de um recém conquistado Estado Social, a contra-reforma, *paradoxalmente*, conseguiu impor a *focalização* como política social possível no Brasil – *país onde a pobreza já está universalizada*.

2 O aprofundamento da ortodoxia

Em meados de 2005, ganhou força a conhecida proposta do “déficit nominal zero” encampada pelo Deputado Delfim Netto. Posteriormente, a imprensa passou a noticiar que o Ministério do Planejamento formulou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), cujas linhas mestras caminham na mesma direção proposta pelo Deputado. De forma simplificada, a referida PEC propõe um programa de ajuste fiscal a ser executado por um período de cerca de dez anos. O objetivo é reduzir a razão dívida/PIB dos atuais 51,5% para 30%. Ao invés de focar no crescimento do PIB, o plano privilegia a redução da dívida, aumentando o superávit fiscal (dos atuais 4,5% para cerca de 7% do PIB) na proporção exigida para a cobertura do déficit nominal (despesas primárias mais juros). Essa meta seria obtida pela redução das despesas correntes (corte de 6,5 pontos percentuais do PIB) e pela desvinculação de receitas da União atreladas ao gasto social federal e transferidas para estados e municípios.

Os formuladores da proposta acreditam que esses compromissos de longo prazo, amparados por emenda constitucional, alimentariam as expectativas de que o Brasil poderia vir a qualificar-se para atingir o status de *investment grade*.³ Com isso, os credores antecipariam a queda dos juros e a natureza da dívida

³ Segundo os critérios da agência de classificação de riscos Standard & Poor's (S&P), esse status é dado aos ativos dos países considerados mais seguros.

poderia ser alterada em favor de papéis pré-fixados com prazos maiores. A queda dos juros reduziria os encargos com o pagamento de dívidas e a razão dívida/PIB declinaria.⁴

Para o plano dar certo, não poderá haver nenhuma turbulência econômica externa e interna nos próximos dez anos. Se assim for, em 2015, o superávit primário poderá ser reduzido, sobrarão recursos para os investimentos em infra-estrutura e estarão dadas as condições para o crescimento econômico sustentado. Assim, após quinze anos de sacrifícios e insucessos impostos pelos experimentos ortodoxos, temos que nos resignar e crer na esperança de um mundo melhor que surgirá ao cabo de mais dez anos de reformas liberalizantes.

3 Divergências no governo e desqualificação dos atores

De forma surpreendente, a proposta da área econômica foi duramente criticada pela ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Corretamente, a ministra colocou o dedo na ferida, apontando que a pretendida redução da razão dívida/PIB depende, fundamentalmente, da queda dos juros:

Para crescer, é necessário reduzir a dívida pública. Para a dívida pública não crescer, é preciso ter uma política de juros consistente, porque senão você enxuga gelo. Faço um superávit primário de um lado e aumento o estoque e o fluxo da dívida. Eu me fechei em mim mesma. É uma discussão que tem de ser feita com muita cautela. Discutir ajuste fiscal de longo prazo não é fazer projeção para dez anos com base em planilha. Fazer um exercício de números dentro do meu gabinete e achar que ele será compatível com o nosso País não é consistente. (*O Estado de S. Paulo*, 9 nov. 2005).

A posição da Ministra provocou imediata reação dos defensores da ortodoxia econômica. Procura-se desqualificá-la do debate, criando-se uma falsa dicotomia: de um lado a ministra da Casa Civil, representando uma coalizão de “gastadores irresponsáveis” focados na eleição. De outro, os ministros da área econômica, guardiões da austeridade e da transição responsável.⁵ Esse objetivo também tem sido perseguido sistematicamente por setores da mídia.⁶

Essa desqualificação não tem permitido que muitos dos pontos cruciais que estão em jogo venham à tona, tanto do ponto de vista das opções macroeconômicas, quanto do ponto de vista da proteção social brasileira.

4 A centralidade da redução das despesas correntes

Afinal, por que os críticos da proposta do “déficit nominal zero” são desqualificados de maneira tão intransigente e identificados como porta vozes da irresponsabilidade?

⁴ Contrariando esse argumento, David Beers, diretor-geral da S&P, em entrevista a imprensa, reafirmou a importância da austeridade, mas ressaltou a necessidade de crescimento econômico para a elevação do *rating* do Brasil. Beers destacou que “do ponto de vista de uma agência de *rating*, o crescimento é importante porque, quanto mais rápido a economia cresce, mais rápido cai a dívida em relação ao PIB”. Para Beers, “o crescimento baixo é a área de maior fraqueza do país” (*Valor*, 22 nov. 2005).

⁵ A título ilustrativo, vale observar que o secretário do Tesouro Nacional, Joaquim Levi, tangenciou esse ponto, na seguinte passagem de artigo publicado na imprensa, em meio ao fogo cruzado no Planalto: “Felizmente o governo, refletindo a evolução das práticas dos últimos anos, não se prodigalizou em benesses clientelistas evitando, por conseguinte, algumas das antiqüíssimas formas com que o patriciado ou candidatos a tribuno em Roma já procuravam manipular os pobres e influenciar as eleições.” (*Folha de São Paulo*, 24 nov. 2005). Mais direto, o economista Luís Carlos Mendonça de Barros, ex-ministro de FHC, identificou as posições defendidas por Dilma Rousseff com a “heterodoxia irresponsável do passado” (*Folha de São Paulo*, 25 nov. 2005).

⁶ *Veja* (30 nov. 2005), por exemplo, procura identificar a ministra da Casa Civil como a representante de “setores expressivos do PT” que, de olho nas eleições de 2006, gostariam de ver uma política econômica “menos fiel aos parâmetros universalmente aceitos de controle fiscal”. Em contraposição, a ortodoxia defendida pelo ministro da Fazenda, e sua manutenção no cargo até a transição de poder, representaria uma garantia de que “a economia estaria a salvo de mágicas, das intervencionices e dos rasgos populistas”.

Em grande medida, porque a *redução das despesas correntes é o principal sustentáculo do regime fiscal proposto*. Seus formuladores vêem o corte das despesas “não financeiras” como o *único caminho para reduzir a relação dívida/PIB*. Desconsideram a opção de imprimir um ritmo maior a queda dos juros e acreditam que o crescimento do PIB acima de 3,5% ao ano realimentaria a inflação. Portanto resta o superávit nominal obtido pela redução das despesas correntes e pela desvinculação de receitas.

Segundo Fabio Giambiagi (*Valor*, 21 nov. 2005), ex-membro da equipe econômica de FHC e assessor do atual ministro do Planejamento, a despesa primária do governo federal era de 16,5% do PIB em 1994 e deverá atingir 22% do PIB em 2005. A meta do Ministério do Planejamento é retroceder em 2015 para o patamar de 1994. Ou seja, haveria um corte de despesas correntes de 6,5 pontos percentuais do PIB (o superávit nominal necessário). Para 2006, o ministério do Planejamento propõe a fixação de um teto para os gastos correntes do governo de 17,5% do PIB e esse teto seria reduzido gradualmente (0,1 ponto percentual por ano a partir de 2008 até chegar a 16,5% do PIB em 2015).

A centralidade da redução das despesas correntes já vinha sendo defendida pelo Deputado Delfim Netto por ocasião do lançamento da proposta do “déficit nominal zero”. Na oportunidade, o deputado pregava a “profissionalização absoluta da administração pública”; um “choque de gestão”; ou ainda, um “congelamento das despesas reais de custeio durante o prazo do programa e um aprofundamento das privatizações” (*Folha de São Paulo*, 26 jul. 2005). De forma menos sofisticada, Giambiagi vai direto ao ponto e anuncia que “chegou a hora de atacar a ganância”. (*Valor*, 7 nov. 2005).⁷

Em suma, o “déficit nominal zero” depende de mudanças constitucionais que reduzam progressivamente as “despesas não-financeiras” da União (com exceção dos investimentos) por mais de uma década até retroceder ao patamar de 1994. Logo, qualquer ameaça a essa meta é prontamente identificada como obra de populistas eleitores irresponsáveis, inimigos da estabilidade e da eficiência da gestão pública que conspiram contra a redução do tamanho do Estado, gastador voraz e incompetente, garantidor de privilégios aos ‘ricos’ e perpetuador da ‘armadilha da desigualdade’.

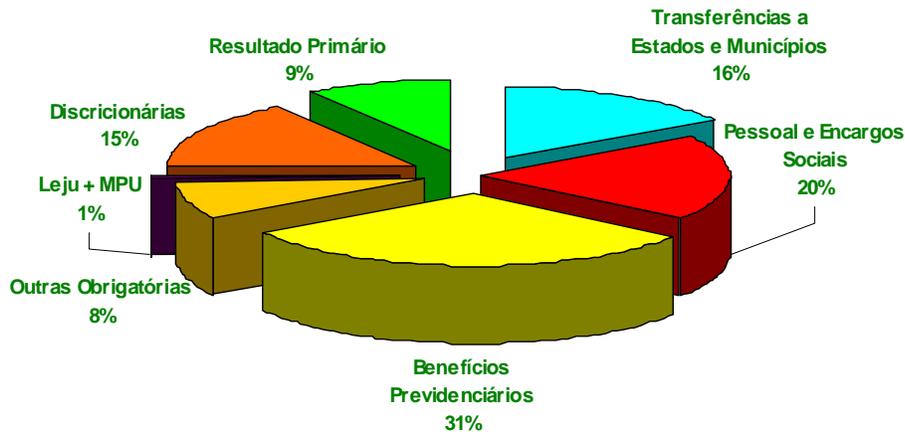
Afinal quais são as “despesas correntes” ou “despesas não-financeiras” que tanto atrapalham as projeções das planilhas dos ortodoxos?

De forma ilustrativa, o Gráfico 1 (extraído da Programação Orçamentária e Financeira de 2005; www.planejamento.gov.br) indica os principais agregados da despesa corrente. Observe-se que não são incluídas as despesas financeiras (juros e dívida) – que representa mais da metade dos compromissos do governo Federal – que, por obra da engenharia orçamentária, são classificadas como uma entidade à parte dos gastos públicos.

Como procurarei ressaltar adiante, o principal alvo é a supressão de direitos sociais constitucionalmente conquistados em 1988. Por ordem de importância, três importantes sustentáculos da seguridade social brasileira estão sob a mira da ortodoxia econômica: a previdência social, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e o Programa do Seguro-Desemprego. Compreendem as despesas incluídas nas rubricas “benefícios previdenciários” e “outras obrigatórias” que, em conjunto, respondem por 39% das despesas correntes apresentadas no Gráfico 1.

⁷ A necessidade de reduzir os gastos correntes tem sido defendida por uma legião de economistas que defendem a ortodoxia vigente. Ilan Goldfajn, ex-membro da área econômica do Governo FHC, por exemplo, posiciona-se firmemente em defesa desse ponto: “Além dos campeões dos juros altos, também temos sido os campeões mundiais do aumento das despesas públicas primárias. E nada me convence de que não há uma relação entre os dois campeonatos. A despesa primária do governo central, que não considera os gastos com juros, está crescendo 8% ao ano acima da inflação. Esse é um ritmo insustentável: em dez anos as despesas mais que dobrariam em termos reais. Segundo os dados da Moodys, desde 1997 a despesa primária do Governo central cresceu quase 5% do PIB, acima de todos os países emergentes.” (*O Estado de S. Paulo*, 22 nov. 2005).

Gráfico 1 – Composição da Despesa Corrente Primária da União – 2005



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Da mesma forma, o êxito do plano depende da manutenção do arrocho dos salários e encargos dos servidores federais (ativos e inativos) e da desvinculação de receitas ao gasto social e transferidos pela União aos Estados e Municípios.

Note-se que a elevação do “Resultado Primário” (atualmente com participação relativa de 9% do total dos agregados contemplados) é a principal meta a ser atingida. E seu

crescimento será proporcional ao sucesso obtido na redução dos demais itens, sumarizados a seguir:

- “Benefícios Previdenciários”

A redução da relação dívida/PIB depende, em primeiro lugar, da queda do patamar dos gastos da Previdência Social (INSS urbano e Previdência Rural), rubrica de maior participação relativa na despesa total apresentada no Gráfico acima (31%). Em 2005 são estimados dispêndios da ordem de R\$ 146 bilhões (7,5% do PIB). Esses benefícios respondem por cerca de 45% do conjunto do Gasto Social Federal.

- “Outras Obrigatórias”

Em segundo lugar, depende do corte dos gastos incluídos na rubrica “Outras Obrigatórias”, que representa 9% dos agregados apresentados acima. Esse item contempla, especialmente, o programa Benefício de Prestação Continuada, fruto da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Abono Salarial e o Programa de Seguro-Desemprego. Em 2005, os gastos com esses programas são estimados em, respectivamente, R\$ 7,7 bilhões e R\$ 10,6 bilhões. O caráter “obrigatório” desses programas (Previdência, Loas e Abono e Seguro-Desemprego) decorre do fato de que são direitos assegurados pela Constituição e, nesse sentido, *a área econômica tem pouca margem de manobra para reduzir esses dispêndios.*

- *Pessoal e Encargos*

Em terceiro lugar, o êxito do regime fiscal proposto depende do congelamento dos gastos com o pagamento de pessoal e encargos com servidores públicos federais (ativos e inativos) dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em 2005, esse dispêndio representa 20% da despesa total apresentada no Gráfico 1 (cerca de R\$ 93 bilhões, 4,7% do PIB).

Ocorre que, entre 1989 e 2003, o número de servidores federais ativos civis do Executivo caiu substancialmente (de 713 mil para 460 mil). É verdade que, no caso do Judiciário e do Legislativo, houve crescimento dos servidores ativos. Mesmo assim, o consolidado dos funcionários ativos dos três Poderes também apresenta tendência decrescente entre 1995 e 2003. Outro fato que não tem sido debatido é que o

Estado brasileiro, ao contrário do que pensa o senso comum, emprega pouco em comparação a outros países do mundo.⁸

É verdade que, nos anos 1990, ao mesmo tempo em que houve redução dos servidores ativos, cresceu o número de servidores inativos, motivados pelo espectro da reforma da previdência do setor público que ameaçava os direitos adquiridos.

Por outro lado, nos últimos dez anos, o funcionalismo público federal tem estado submetido a um profundo arrocho salarial. Como consequência, entre 1995 e 2004, a relação Despesas com Pessoal/ Receita Corrente Líquida da União declinou de 55% para 30%.

Dessa forma, o regime fiscal proposto, ao congelar e reduzir progressivamente o patamar destas despesas implicará a perpetuação do arrocho por mais dez anos. Antes da explicitação da proposta de novo regime fiscal, a área econômica do governo já havia definido o limite de 0,1% (!) de aumento real em 2005, o que não deixa de ser paradoxal, num governo com a tradição do PT. Agora, e pelos próximos dez anos, nem isso será possível. Resta saber o que acontecerá com a qualidade do serviço público brasileiro, após vinte anos de redução de quadros e de arrocho salarial?

Com o mesmo objetivo, a área econômica do governo propõe a redução dos tetos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para os gastos dos três poderes com pessoal. Pela avaliação do Ministério do Planejamento, os tetos de 40,9% da receita corrente líquida para os gastos da União, estados e municípios com pessoal seriam elevados e deveriam ser rebaixados. O mesmo se observaria no tocante aos tetos dos Poderes Judiciário (6%) e Legislativo (2,5%).

Outra grave consequência para a fixação do teto para as despesas correntes da União, seria fragilizar o Conselho Nacional do Salário Mínimo, importante medida adotada pelo Governo Lula no final de 2004, com o objetivo de formular uma Política de Valorização do Salário Mínimo, gradual e de médio prazo. Ou seja, pelos próximos dez anos também não haverá espaço financeiro para a recuperação real do salário mínimo. Em parte, em função dos seus impactos sobre os salários e encargos do funcionalismo. Mas, sobretudo, em função dos seus impactos sobre o piso dos benefícios da seguridade social, como veremos adiante. Resta saber o que fazer com o compromisso do atual governo de recuperar o salário mínimo em sua gestão? Ou, ainda, como redistribuir renda e combater a desigualdade social com a estagnação do valor do mínimo num patamar historicamente restringido?

- *Transferências a estados e municípios*

Em quarto lugar, a redução da razão despesas correntes/PIB implicará uma redução das Transferências constitucionais (FPM e FPE) do governo federal para estados e municípios (16% do total dos agregados apresentados no Gráfico 1). Esse fato também terá impactos negativos sobre a política social, na medida em que, na última década, esses entes federativos assumiram responsabilidades crescentes na gestão de programas dessa natureza, especialmente no campo da saúde e da educação fundamental.

- *“Despesas Discricionárias”*

Em quinto lugar, a redução da razão despesas correntes/PIB implicará uma redução das chamadas “despesas discricionárias” (15% do total). Todavia, como a nomenclatura tecnocrática deixa claro,

⁸ Em estudo da OIT realizado entre 1995 e 1997 (ver Boletim da Área de Estudos Fiscais do BNDES, setembro de 2002) com 64 países, o Brasil está entre os seis países que têm proporcionalmente menos empregados públicos (59ª posição): apenas 11,5% da força de trabalho total (formal e informal) estavam empregadas em órgãos e empresas públicas dos três níveis de governo. No México, essa proporção era de 16,4%; e nos países mais desenvolvidos, como Reino Unido, Espanha e Suécia, por exemplo, essa proporção atingia respectivamente 18,9%, 19,2% e 37,9%.

essas despesas, ao contrário das “obrigatórias”, *não estão garantidas constitucionalmente e a área econômica tem maior espaço de manobra para o ajuste.*

Cerca de 1/3 dos itens contemplados na rubrica “Despesas Discricionárias” dizem respeito a investimentos.⁹ Esses dispêndios estariam fora do ajuste que, na verdade, é justificado, exatamente, para possibilitar a expansão do patamar de investimentos que, atualmente, encontra-se em nível extremamente baixo (R\$ 14 bilhões).

A maior parte das chamadas “Discricionárias” (2/3 do total) diz respeito a um conjunto de políticas sociais, com destaque para saúde (R\$ 32,8 bilhões em 2005) e educação (R\$ 7,1 bilhões). Exatamente por serem “discricionárias” é que nos últimos anos assistimos a manutenção e mesmo queda real do patamar dos dispêndios nessas áreas. Observe-se que, em termos reais, o gasto federal com saúde, em 2001 estava, exatamente, no mesmo patamar de 1995. A participação do gasto com saúde no total do Gasto Social Federal (GSF) foi decrescente, entre 1995 e 2002 (de 16% para 13,5%). O gasto federal em educação apresentou pior comportamento que o da saúde. Entre 1995 e 2001, eles declinaram quase 7%. Em relação ao GSF, sua participação caiu de 8,7% para 6,8%.

O mesmo se observa em relação a outras políticas sociais, classificadas pela área econômica como “Infra-Estrutura” (Habitação popular e Saneamento) ou Produção (Desenvolvimento e Reforma Agrária). Desde o início dos anos 1990, tem havido uma contínua redução do gasto federal nesses campos, resultando num patamar absolutamente residual e insignificante (Castro e outros, 2003). O sucesso do regime fiscal proposto requer o aprofundamento dessas restrições financeiras pelos próximos dez anos.

Situação diversa envolve os programas de transferência de renda, desenvolvidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF), com destaque para o Bolsa Família, que ficariam de fora da alça do ajuste e, ao contrário, terão seus gastos ampliados. Observe-se que a Proposta Orçamentária para 2006 reserva um montante de R\$ 8,2 bilhões para o MDSCF, superando o orçamento do MEC (R\$ 8,0 bilhões). Assim, de forma coerente com o que pregam os defensores do Estado Mínimo, esses programas – considerados “politicamente obrigatórios”, com os quais o Brasil tem sido apontado pelo Banco Mundial “como exemplo para outras nações”, como recentemente afirmou o ministro Patrus Ananias (*FSP*, 26/06/2005) – são dados como oferendas ao sacrifício do projeto de Estado do Bem-Estar Social, posto que são venerados como o cerne da estratégia de proteção social e paradigma da ‘erradicação’ da pobreza e da redução das desigualdades.

5 O desmonte da proteção social

A análise desenvolvida até o momento aponta que além do congelamento do salário mínimo e da redução dos patamares de gastos com pessoal e de um conjunto de políticas sociais sob os quais a área econômica possui maior raio de manobra e controle (saúde, educação, habitação popular, saneamento, transporte público, reforma agrária etc.), em última instância, o ‘sucesso’ do novo regime fiscal depende, substancialmente:

- Da redução do patamar do gasto social associado a direitos sociais conquistados e garantidos pela Constituição de 1988. O alvo prioritário é a previdência social e Loas;

⁹ De forma ilustrativa, esses investimentos são distribuídos entre os seguintes segmentos: 14% dizem respeito à “Infra-Estrutura” (Ciência e Tecnologia, Minas e Energia; Transportes; Comunicações, Meio Ambiente, Integração Nacional; e Cidades); 14% aos “Poderes do Estado” (Presidência, Vice-Presidência, AGU, Fazenda, Justiça, Relações Exteriores, Planejamento e Defesa); e 5% à “Produção” (Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Indústria e Comercio Exterior e Turismo).

- Do aprofundamento das restrições ao financiamento da política social. O foco é a desvinculação constitucional de receitas associadas ao gasto social.

Essas são duas das principais âncoras do novo regime fiscal proposto, cuja análise pretende-se aprofundar a seguir.

5.1 Previdência e Loas

A Previdência social é de longe o maior inimigo a ser combatido. Como mencionei a participação relativa do gasto previdenciário no Gasto Social Federal é de cerca de 45%. O governo federal tem pouca margem de manobra para cortar esses gastos, posto que são direitos constitucionais.

Esta é a razão que leva o economista Fábio Giambiagi, assessor do ministro do Planejamento, a recomendar que todos os esforços sejam concentrados “na mãe de todas as reformas, que será a previdenciária, sem a qual o país será inviável” (sic). (*Valor*, 18 out. 2005).

Estudo realizado por Giambiagi et al. (2004), publicado pelo Ipea, considera que a reforma realizada em 1998 pelo governo FHC foi “tímida”. Com isso, as regras do sistema previdenciário brasileiro ainda são “muito benevolentes”.¹⁰ Nesse sentido, propõem aprofundar ainda mais a reforma. Dentre o elenco de medidas propostas, destaca-se a eliminação do direito de as mulheres se aposentarem cinco anos antes dos homens (igualando a idade mínima para homens e mulheres, em 65 anos). Todavia, a medida mais visada e que trará maiores impactos financeiros é a *eliminação da vinculação entre o salário mínimo e o piso dos benefícios da previdência social*. Esse é o principal objetivo buscado. Ele abriria espaço para o progressivo achatamento dos valores reais dos benefícios da previdência social – retrocedendo a uma situação vivida durante o regime militar, e que os constituintes de 1988 tentaram reparar.

O segundo principal inimigo a ser combatido é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), fruto da Loas. De caráter não contributivo, consiste na garantia de pagamento de um salário mínimo mensal a pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não ter meios de prover a própria manutenção. Para fazer jus ao benefício, o idoso deve ter 65 anos ou mais e não exercer atividade remunerada. O BPC considera como família incapacitada para prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa, aquela cuja renda mensal *per capita* seja inferior ao valor de um ¼ do salário mínimo. Uma das críticas de Giambiagi, repetida incansavelmente pela ortodoxia, é o caráter não contributivo da Loas:

É preciso substituir no país a cultura da Loas, pelo princípio de que nos EUA se chama ‘no pain, no gain’, de que para ter um benefício é necessário pagar por ele. (...) No dia em que ficar claro que o governo não dará mais dinheiro de graça e que para receber algo o cidadão terá de contribuir por algum tempo, o leitor pode ter certeza de que a receita do INSS vai aumentar e a informalidade vai diminuir. (*Valor*, 1 ago. 2005).

Enquanto as leis americanas não valerem no Brasil, Giambiagi propõe elevar a idade mínima para ter acesso à Loas, de 65 para 70 anos (patamar semelhante à esperança de vida no Brasil e superior a

¹⁰ Discordo radicalmente dessa posição. Em trabalho recente (Fagnani, 2005), ressalto que, dado o paradigma econômico em vigor, o sentido claro da reforma implementada em 1998 foi suprimir direitos, tendo em vista cumprir, em curtíssimo prazo, os objetivos do ajuste fiscal. Na visão dos contra-reformistas, o ‘déficit’ do RGPS era inaceitável, pois comprometia o ajuste fiscal e a própria estabilidade. O caminho a ser seguido era transfigurar a seguridade social em seguro social; e o regime de repartição, em regime de capitalização. Buscava-se, em última instância, o equilíbrio contábil entre contribuição e benefício. Dentre o conjunto de medidas introduzidas com esses objetivos, além da desvinculação entre benefício previdenciário e salário mínimo (mantido apenas para o piso), o estabelecimento de teto nominal e a introdução do fator previdenciário, destacam-se o estabelecimento da idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulher e a introdução do tempo de contribuição (35 anos), ambos excessivamente elevados para os nossos padrões e comparáveis a países desenvolvidos com PIB *per capita* extremamente superiores aos brasileiros. Procurei mostrar que a reforma do RGPS aprovada em 1998 destruiu a espinha dorsal da proteção conquistada em 1988.

constatada em muitas Regiões do país). Também propõe desvincular o benefício da Loas do salário mínimo (*Valor*, 1 ago. 2005).

O objetivo de desvincular o salário mínimo do piso da previdência social e da Loas, também é defendido pelo atual ministro da Previdência e Assistência Social, Nelson Machado. Em entrevista à imprensa, o ministro acredita que a desvinculação seria um atalho para a equiparação dos benefícios da seguridade (Piso de R\$ 300,00) com o da Bolsa Família (R\$ 100,00):

A desvinculação do salário mínimo é uma discussão recorrente. Eu participo dela como analista desde a década de 90. A desvinculação teria condição de colocar todos os benefícios sociais no mesmo patamar. Hoje, existe o Bolsa Família. São quase 9 milhões de famílias que ganham mais ou menos R\$ 100,00. Do outro lado, temos 2,8 milhões de beneficiários da Loas que recebem o salário mínimo. Então, nós temos aí uma dicotomia. (*Folha de São Paulo*, 15 ago. 2005).

Como já foi mencionado, o rebaixamento dos valores dos benefícios da previdência e da Loas, aproximando-os dos baixos valores pagos pelos programas de transferência de renda, é justificada pela ortodoxia, mediante recurso a um conjunto de mitos. Um dos mitos mais difundidos é que os benefícios da seguridade social são apropriados pelos ‘mais ricos’ e que, portanto, não têm efeitos na distribuição da renda e na redução do número de pobres e indigentes.¹¹ Para essa corrente, parece sempre mais ‘barato’ e mais ‘eficaz’ desvincular a seguridade e o mínimo; e repassar – para programas focalizados de transferência de renda (como o Bolsa-Família, por exemplo).

5.2 Desvinculação de receitas

A segunda âncora do regime fiscal proposto prevê o desmonte de outra peça fundamental associada à garantia e sustentação do gasto social, também protegida pela Carta de 1988: a redução das vinculações de receitas constitucionais associadas ao gasto social, visando a ampliar o volume de recursos financeiros que ficariam à disposição da área econômica para a gestão da dívida pública.

As principais áreas que obtiveram conquistas constitucionais nesse campo foram a educação, a seguridade social e, posteriormente a saúde.

No caso da educação, a Carta de 1988 determina que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212). Com isso, foi assegurado constitucionalmente um dispositivo que vigorou, de forma errática, desde 1934.¹²

¹¹ Observe-se que em 2004, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantinha cerca de 22 milhões de aposentadorias e pensões. Desse total de benefícios, cerca de 12,8 milhões correspondem aos trabalhadores urbanos; 6,9 milhões, aos trabalhadores rurais; e 2,3 milhões, aos benefícios assistenciais voltados aos grupos mais vulneráveis, com destaque para o programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) (1,6 milhão de beneficiários). A distribuição das aposentadorias, pensões e outros auxílios do RGPS por faixas de valor revela elevada concentração na faixa inferior, equivalente ao piso de um salário mínimo: 2,2% do total estão abaixo do piso; 62,9% equivalem ao piso (1 SM); 12,5% (mais de 1 a 2 SM); 7,1% (mais de 2 a 3 SM). Portanto, cerca de 65% dos benefícios têm valor de até um salário mínimo; e 85%, de até três salários mínimos. No caso do BPC, como mencionado, são contemplados idosos e deficientes com renda familiar *per capita* de até ¼ de salário mínimo. A menos que se admita que haja ‘ricos’ incluídos nessas faixas salariais e categorias, não pode haver dúvidas acerca do formidável efeito distributivo desses programas. Esse caráter fica ainda mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos. Segundo o IBGE (Pnad, 2001), para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, o INPS urbano, a Previdência Rural e o BCP beneficiam, direta e indiretamente, cerca de 77 milhões de pessoas.

¹² A vinculação de recursos à educação foi introduzida pela Constituição de 1934. Posteriormente, esse dispositivo foi subtraído da Constituição de 1937 e retomado na Carta de 1946. A Constituição outorgada pelos militares em 1969 manteve essa obrigatoriedade apenas para estados e municípios. A “Emenda Calmon” (1985) introduziu novamente a obrigatoriedade de o Executivo federal aplicar 13% de suas receitas no ensino. A Constituição de 1988 ampliou esse percentual de 13% para 18% e manteve o percentual de 25% para estados e municípios.

No caso da Seguridade Social, a Constituição de 1988 instituiu o Orçamento da Seguridade Social.¹³ Ao fazê-lo, os constituintes visaram três objetivos principais. Primeiro, defenderem-se da crítica de que se estava criando despesas sem as correspondentes fontes de receitas. Segundo, assegurar fontes vinculadas de receitas para garantir que esses recursos não fossem capturados pela área econômica do governo e desviados para outras atividades – prática recorrente da história da política social brasileira e, em particular, durante o regime militar. Terceiro, assegurar maior controle social sobre recursos que financiavam as políticas sociais. Em tese, a consolidação dessas fontes e dos respectivos usos numa única peça orçamentária, sujeita ao acompanhamento do Congresso Nacional, proporcionaria maior controle social sobre o uso dos recursos destinados ao gasto social.

Entretanto, de nada valeram tais precauções. A partir de 1989 essas práticas tiveram seqüência e esse dispositivo constitucional jamais foi cumprido integralmente. O Orçamento da Seguridade Social nunca foi implantado: as fontes de recursos criadas para financiar a seguridade social (CSLL e Cofins) sempre foram desviadas para financiar a dívida pública.

Na área da saúde, a vinculação de receitas ao SUS era uma das bandeiras do projeto reformista que desaguou na Constituição de 1988. Refletindo esse movimento, os constituintes demonstraram sua preocupação em assegurar ao setor saúde um montante mais estável de recursos, ao determinarem no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que, até a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, 30%, no mínimo, do Orçamento da Seguridade Social, excluído o seguro-desemprego, seria destinados ao setor saúde. Apesar de referido dispositivo constitucional ter-se repetido em algumas das LDO aprovadas a partir de 1989, isso não foi condição suficiente para assegurar que, na execução anual final, a saúde fosse contemplada com os percentuais previstos.

Para enfrentar esse problema, em 1994, o ministro da saúde, Adib Jatene, propôs Emenda Constitucional que introduziu a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPFM) como fonte de recurso “vinculado” ao SUS. Como se sabe, a aprovação da CPFM contou com forte oposição da área econômica do governo. Sua tramitação trouxe desgaste do então ministro, que acabou por demitir-se, e revelou a recorrente tensão que existe no âmago do governo entre os ocupantes das áreas econômica e social. Como se sabe, uma vez aprovada a CPFM como contribuição “vinculada” ao SUS, a área econômica jamais seguiu o dispositivo constitucional, substituiu recursos fiscais e passou a utilizar parcela expressiva da CPFM indiscriminadamente, segundo as conveniências da gestão das contas públicas.

Uma nova tentativa para vincular recursos ao SUS foi impulsionada pela Emenda Constitucional n. 29/2000 que implicou uma gradativa vinculação dos orçamentos da saúde, em seus três níveis de governo. Esta primeira etapa completou-se em 2004, encerrando o período de transição para o novo modelo. A regulamentação da EC n. 29 encontra-se ainda em tramitação no Congresso Nacional e tem encontrado férrea oposição da área econômica.

¹³ A Constituição instituiu o Orçamento da Seguridade Social como peça integrante da “Lei Orçamentária Anual” - juntamente com o “Orçamento Fiscal” e o “Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais” - sendo integralizado pelas seguintes fontes de financiamento: i) Recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios; ii) Contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, que integram o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS); iii) Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL); iv) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), antigo Fundo de Integração Social (Finsocial), criado em 1982; e v) parcela de recursos provenientes da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), destinada a financiar o Programa do Seguro-Desemprego (art. 239).

- *O Fundo Social de Emergência*

Neste cenário de permanente conflagração, em 1994 foi instituído o Fundo Social de Emergência, como medida preparatória ao Plano Real (Emenda Constitucional n. 01/94). Tratou-se de grave investida contra a vinculação de recursos constitucionais ao gasto social. Esse fundo “emergencial” (e anti-social) foi, posteriormente, renomeado, de forma mais adequada, e passou a chamar-se, primeiro, Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais à frente, Desvinculações de Recursos da União (DRU).

O FSE desvinculou receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios (15% das transferências constitucionais a estados e municípios, oriundas de recursos do FPE e FPM) e aos programas sociais do governo federal (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais). Nesse último caso, isso representou a captura de parcela significativa de recurso das principais fontes de financiamento da seguridade social (FPAS, CSLL, Cofins, PIS-Pasep) e da educação, dentre outras.

O caráter permanente do FSE também ampliou o raio de manobra da área econômica na administração da dívida pública. No compasso do agravamento das contas públicas a partir de 1995, além do FSE, o governo intensificou o desvio de recursos da CSLL e da Cofins para a gestão da dívida pública. Não é por outra razão que a elevação da carga tributária ocorrida em 1994 e 2002 ancorou-se, sobretudo, na elevação das alíquotas da CSLL e da Cofins (cujas arrecadações não são compartilhadas com estados e municípios).

Observe-se que um movimento idêntico ocorreu no caso da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Como mencionado, instituída por Emenda Constitucional (1996) como receita vinculada ao financiamento do SUS, ela foi, posteriormente, capturada pela área econômica.

- *O aprofundamento da desvinculação*

A atual proposta de “déficit nominal zero” pretende aprofundar o processo de apropriação de recursos constitucionais vinculados ao gasto social federal e transferidos para estados e municípios. Propõe-se que a DRU seja ampliada dos atuais 20% para 35% (a proposta inicial era 40%).

A análise feita acima revela que no âmbito do Governo Federal essa medida afetarão especialmente as áreas da previdência social, assistência social, saúde, seguro-desemprego e educação. No âmbito dos estados e municípios, restringirá, sobretudo, os dispêndios nas áreas da educação e da saúde. Essa medida aprofundará um quadro de restrições fiscais a que essas instâncias foram submetidas na última década, fruto do endividamento decorrente da política monetária e das amarras impostas pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados (Proes, 1997), seguido da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Crimes Fiscais.

Notas finais

Nessa análise, procurei ressaltar um ponto que não tem sido explicitado com todas as letras, restando submerso no debate entre as opções macroeconômicas: a variável de ajuste do novo regime fiscal repousa, em grande medida, no que restou do sistema de proteção social brasileiro conquistado em 1988. Em última instância, o ‘sucesso’ do plano depende da redução do patamar do gasto social e da desorganização das suas fontes de financiamento. Essas são as verdadeiras âncoras do plano de “déficit nominal zero”.

Observe-se que esse ponto não é admitido pelo ministro da Fazenda, Antônio Palocci: “É falsa a dualidade entre o equilíbrio fiscal e o gasto social. No longo prazo, o primeiro é que garante o segundo.” (*Folha de São Paulo*, 23 out. 2005). Todavia, em rara manifestação de objetividade no debate atual, Raul

Veloso, conhecido defensor da ortodoxia no campo fiscal, vai direto ao ponto: “O superávit primário acabou. (...) A única saída seria cortar despesas constitucionalmente obrigatórias – em bom português previdência, saúde, educação e assistência social.” (*Folha de São Paulo*, 2 set. 2005).

Nesta perspectiva, tem razão a ministra Dilma Rousseff ao rechaçar a “simplificação grosseira” de que “investimento é bom e despesa corrente é má”. E acerta no alvo ao afirmar que “despesa corrente é vida: ou você proíbe o povo de nascer, de morrer, de comer ou adoecer, ou vai ter despesas correntes”. Daí a necessidade “combinar com os russos”, ou seja, os mais de “180 milhões de pessoas que vivem no Brasil.” (*O Estado de S. Paulo*, 9 nov. 2005).

O que explica o crescimento das despesas correntes entre 1994 e 2005? Em grande medida, esse crescimento corresponde, exatamente, à implantação dos novos direitos constitucionais. Observe-se que as conquistas da Constituição de 1988 foram ‘represadas’ pelo Governo Collor e, somente após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 1993, passaram a ser concedidos, e seus efeitos se fizeram sentir, com maior intensidade, a partir de 1994. Essa é a principal razão do alegado “aumento da ganância”. Portanto, reduzir os gastos correntes para 16,5% do PIB significará, sobretudo, fazer retroceder o que ainda restou do legado da Constituição de 1988.

Dessa forma, a atual investida caminha no sentido de implantar definitivamente a agenda neoliberal: substituir o que sobrou do projeto de Estado de Bem-Estar Social, pelo Estado Mínimo, completando um trabalho que os setores conservadores vêm tentando fazer desde 1990. E não faltam argumentos equivocados, e amplamente aceitos pelo senso comum, para justificar esta transição cabal. É paradoxal que mesmo setores relativamente mais progressistas embarquem nos mitos do pensamento liberal e aceitem a ladainha de que o “gasto social é elevado” e que o governo “gasta mal” beneficiando os “ricos”.

Num país campeão mundial disparado de juros, que dobrou seu endividamento em oito anos, eleger a elevação dos gastos correntes (leia-se social) como a causa dos desequilíbrios e principal inimigo a ser abatido é uma estultice sem tamanho. Todavia, esse mito, tantas vezes repetido pela ortodoxia, passou a ser aceito como verdade absoluta, em torno da qual, se criou um “amplo consenso”.

Curioso, que a maioria dos economistas desse matiz fique escandalizada com a “expansão cavalari”¹⁴ do crescimento das despesas correntes (de 6,5 pontos percentuais entre 1994 e 2005), mas não escrevem uma única linha sobre a expansão (do porte de um mastodonte), da razão dívida/PIB, de mais de 30 pontos percentuais entre 1994 e 2002 (de 30% para 60% do PIB). Alguns que participaram diretamente desse experimento, comportam-se, no debate atual, como se acabassem de chegar de Marte. Mas dado que a engenharia tecnocrática conseguiu a mágica de subtrair os dispêndios com juros e pagamento da dívida (a verdadeira “ganância” irresponsável) da rubrica “gastos públicos”, criando uma entidade à parte, sobram, portanto, só os gastos correntes, como inimigos a serem combatidos. Essa opção torna-se ainda mais crucial quando o papel do crescimento econômico na redução da razão dívida/PIB é colocado em plano absolutamente secundário – em 2005, por exemplo, na América Latina, o PIB brasileiro superou apenas o do Haiti.

¹⁴ Observe-se a seguinte passagem da argumentação de Marcio Garcia, da PUC-RJ: “Essa expansão cavalari (dos gastos correntes) foi integralmente financiada via aumento da carga tributária, que deverá passar de 27,9% em 1994 para 36,5% do PIB em 2005. A literatura internacional demonstra que os ajustes fiscais mais bem-sucedidos e duradouros são aqueles oriundos de corte de gastos e não de aumentos de impostos. Portanto, se a experiência internacional serve de guia o ajuste fiscal que fizemos não poderia durar muito.” (*Valor*, 25 nov. 2005).

Por fim, é pouco provável que existam condições políticas para que a proposta de novo regime fiscal seja implantada em 2006. Resta saber qual será a correlação de forças que prevalecerá a partir de 2007. Mas uma coisa é certa: a vitória dos setores mais conservadores impulsionará as pressões pelo aprofundamento radical das reformas neoliberais em nosso país, completando-se, enfim, os esforços iniciados em 1990.

Referências bibliográficas

CASTRO, J. A.; MORAES, M.; SADECK, F.; DUARTE, B.; SIMÕES, H. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 988).

FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado)–Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2005.

GIAMBIAGI, F. *Uma agenda fiscal para 2007-2010*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, 1123).

_____ et al. *Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1050).

AS AGÊNCIAS MULTILATERAIS E O GASTO SOCIAL¹

Denis Maracci Gimenez²

Nesta breve reflexão, estamos voltados para a compreensão de alguns elementos constitutivos da visão que se vem consolidando nas últimas décadas, a respeito do gasto social a partir das agências multilaterais, em particular o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Para tanto, procuramos demonstrar a articulação e as inter-relações entre as chamadas “reformas estruturais” recomendadas por essas agências e os rumos dados ao debate em torno do gasto social em diversos países, especialmente no Brasil. Acreditamos ser esse um caminho adequado à compreensão das prioridades e das recomendações dessas agências sobre o gasto social no período recente.

Apesar de diferenças importantes que marcam o trabalho das diversas agências, a agenda de “reformas estruturais” tem um sentido comum no que se refere às áreas social e do trabalho: *compatibilizar as políticas sociais e as condições de funcionamento dos mercados nacionais de trabalho com os novos paradigmas que versam sobre a condução da política econômica numa ordem global liberalizada*. O sentido comum está em compatibilizar a orientação econômica geral, de corte liberal, com as políticas nacionais, no campo econômico, do trabalho e da política social, por meio de um conjunto de “reformas estruturais”.

Em *Global Social Policy*, Bob Deacon oferece uma boa leitura sobre a natureza das reformas econômicas e sociais defendidas pelos organismos internacionais, que denomina de “agências globais”. Deacon observa que, nas últimas duas décadas, presenciamos um processo avançado de globalização das políticas econômicas, das políticas sociais e do trabalho. No âmbito da competição econômica global, as políticas nacionais são determinadas, em larga medida, pelas orientações de agências como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, além de organizações não-governamentais (ONG), que indicam a substância de “políticas com caráter transnacional”. Na verdade, segundo Deacon, é possível perceber que esses atores, fundamentais na construção das agendas reformadoras no plano econômico e social, nunca tiveram tanta influência nas políticas nacionais como nas últimas duas décadas, atuando em prol da homogeneização das políticas econômicas, sociais e do trabalho, por meio do estabelecimento de uma agenda comum de reformas para todos os países. (Deacon, 1997).

Nesse sentido, a idéia dos especialistas das agências globais é articular a dinâmica dos mercados nacionais de trabalho e uma política social compatível com os imperativos econômicos. Bob Deacon indica que exatamente sob essa orientação configura-se um conflito padrão dos tempos da globalização e das reformas liberais: a maximização dos lucros e da atividade econômica capitalista financeirizada, *versus*, as demandas por empregos e proteção social por parte dos trabalhadores. Esse conflito, diz Deacon, se expressa de maneira usual, nos diversos países, na luta acirrada entre os respectivos Ministros das Finanças e os Ministérios do Trabalho, da Previdência e do conjunto da área social, em torno de recursos; bem como no debate sobre o crescimento econômico, o desemprego e a pobreza. Um debate com notória hegemonia dos ministros da área econômica sobre seus pares das demais pastas.

¹ Este trabalho foi realizado a partir de Gimenez, Denis Maracci. *Crise, reformas e a questão social no Brasil*. Tese de Doutorado em elaboração no Instituto de Economia da Unicamp.

² Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT). Endereço eletrônico: maracci@eco.unicamp.br.

De fato, nas últimas duas décadas, as agências globais, como atores supranacionais, transformaram-se progressivamente em porta-vozes de uma reflexão dita pluralística da chamada “comunidade internacional”, tendo grande ascendência sobre elas o poder norte-americano. B. S. Brown afirma que em torno das agências construiu-se um discurso homogeneizador sob forte influência dos EUA, num processo crescente de politização da ação dessas instituições que se transformaram no principal *locus* de formulação para as políticas econômicas, sociais e do trabalho. (Brown,1991). Não obstante, as ações das agências globais não atingem e não são construídas para os países de maneira linear. A agenda de reformas das agências globais, em larga medida, é direcionada não para o conjunto dos países de maneira indiscriminada, mas para determinadas regiões, a saber, os “países em transição” do leste europeu, para a América Latina, para o continente africano extremamente pobre e, em menor medida, para os asiáticos, vistos muito mais como experiências a serem estudadas do que foco de recomendações reformistas contundentes. (Deacon, 1997).

Como aponta Joseph Stiglitz, o fundamentalismo das agências globais, em particular do Fundo Monetário, tem estendido suas atividades para além de seus objetivos originais, reduzindo, por um lado, a macroeconomia como área essencial de sua atividade – já que a boa condução das políticas macroeconômicas estaria previamente determinada – e, por outro, incorporando crescentemente em sua agenda de trabalho “questões estruturais”, como privatizações, mudanças nos sistemas previdenciários e questões relativas ao mercado de trabalho (Stiglitz, 2002). Nesse sentido, o que se torna central no rol de discussões das agências são temas recorrentes, como a retomada do chamado “crescimento sustentado” em regiões estagnadas há anos, da competitividade em economias periféricas que primaram por processos de liberalização comercial e financeira, do combate à pobreza em sociedades com milhares de pobres e da redução da desigualdade em países marcados por enormes diferenças sociais.

Considerados os resultados econômicos e sociais insatisfatórios da integração à ordem global de várias regiões periféricas seguidoras das reformas liberais, tornaram-se crescentes, ao longo dos últimos anos, as críticas ao modelo de integração recomendado pelo “Consenso de Washington” e pelas agências globais. Nesse quadro, gostaríamos de tocar em alguns aspectos críticos, os quais, em nossa avaliação, relacionam-se entre si e são fundamentais para que se compreendam a lógica e as implicações do projeto econômico e social que se funda no reformismo liberal encampado pelas agências globais, as quais, em última instância, condicionam a visão sobre o gasto social dessas instituições.

Em primeiro lugar, os organismos admitem a ocorrência de “efeitos sociais indesejáveis” (como desemprego, queda das rendas, desestruturação do mercado de trabalho, ampliação das carências sociais), em razão do baixo e instável crescimento econômico no período de “ajustamento estrutural” das economias submetidas às reformas liberais. Todavia, tais efeitos são vistos como “temporários”, frente ao objetivo maior de médio e longo prazo das reformas que é a retomada sustentável do crescimento.

As vítimas de tais efeitos são, por um lado, os setores sociais mais organizados, como dos assalariados privados, funcionários públicos e amplos segmentos da classe média, o que é visto como fonte geradora de enormes resistências às reformas. Tais efeitos também atingem os mais vulneráveis, desorganizados, desvalidos e mais pobres, o que é visto com grande preocupação pelas agências, na medida em que os riscos de “convulsão social” aumentam substancialmente. Sendo assim, dois problemas são claramente colocados: enfrentar a resistência dos setores mais organizados, principal barreira política às reformas, e simultaneamente, oferecer assistência aos mais pobres e desorganizados, procurando atenuar os riscos de insurreições e “convulsão social”.

O temor das agências globais sobre o custo social e político do processo de “ajustamento estrutural” se justifica. As políticas de ajustamento por elas patrocinadas, em curso desde o final dos anos

1980 na América Latina e no leste europeu, mostraram-se incapazes de evitar o aumento do desemprego e da pobreza em grande parte dessas regiões. A abertura comercial e financeira, o processo de privatização de empresas estatais e o recorrente ajuste fiscal, elementos essenciais das reformas, produziram efeitos danosos sobre a sociedade e, na avaliação das próprias agências, passaram a exigir medidas para evitar turbulências políticas. Assim, as reformas são fundamentais para criar condições para o futuro crescimento sustentado, e seus efeitos temporários, no presente, podem e devem ser minimizados por meio de políticas sociais específicas, principalmente voltando o gasto social aos mais pobres.

Dessa maneira, os efeitos deletérios do “ajustamento estrutural” sobre o emprego e sobre os níveis de pobreza, deveriam ser contornados pelo que ficou conhecido como “ajuste com face humana”. Essa avaliação é confirmada pela exposição do Conselho Diretor do FMI em seu *Annual Report* de 1994:

O Board reafirma seu reconhecimento de que algumas medidas políticas devem ter importantes implicações distributivas, e que tais efeitos distributivos podem minar o apoio público às reformas, e que os desígnios do Fundo de apoiar o programa de reformas devem avaliar e procurar mitigar os efeitos adversos de curto prazo das medidas políticas sobre grupos vulneráveis.³ (IMF, 1994, p. 120).

Mesmo o Banco Mundial reconhece os efeitos sociais indesejáveis e exprime suas preocupações. Para o Banco, como expõe Carol Graham, em *Safety Nets, Politics and Poor*, publicado também em 1994, vários problemas residem no plano das relações entre os efeitos sociais das reformas e as frágeis estruturas políticas das jovens democracias latino-americanas e do leste europeu, ou em outras palavras, no alto custo social e político das reformas, sobre democracias e governos frágeis. (Graham, 1994).

De fato, um dos principais argumentos na defesa das “reformas estruturais” é de que os “efeitos sociais indesejáveis” decorrentes do ajustamento econômico são temporários, desde que as reformas sejam realizadas plenamente. Não por outro motivo, em vários estudos das Agências é premente a discussão sobre quanto em cada país às reformas avançaram ou não. Com efeito, a intensidade e o ritmo das reformas das condições sociais são fundamentais para a determinação dos efeitos sociais do ajustamento, principalmente no curto prazo. Na verdade, quanto mais rápidas e intensas as reformas, maiores seus efeitos deletérios no curto prazo, e assim, maiores as exigências de respostas rápidas no sentido de também reformar a política social e adequar o funcionamento do mercado de trabalho aos novos tempos.

Um segundo aspecto crítico, passível de análise, é que se as reformas sociais propostas projetam, como dizem seus defensores, sociedades menos desiguais; elas apontam, na melhor das hipóteses, para a construção de estruturas de bem-estar social e de organização do mercado de trabalho assentadas sobre uma perspectiva de proteção e organização social mínima. Na verdade, trata-se de um projeto de “mínimos sociais”, de amparo dos mais necessitados, em detrimento de uma perspectiva de atendimento e organização social universal. Um projeto que aponta de fato para a promoção de uma maior homogeneidade social, todavia, num processo de nivelamento por baixo, de rebaixamento dos padrões sociais desejados.

Esse projeto toma formas diversas. Nas reformas das estruturas tradicionais de bem-estar social e na priorização de um conjunto de novas políticas ditas como de “nova geração”, as políticas sociais universais, como educação, saúde e previdência social são vistas como excessivamente dispendiosas, num quadro de rigidez orçamentária e “ajustamento econômico”; além disso, são vistas como políticas que não atendem os “verdadeiros necessitados”, mas, preferencialmente, os setores organizados e melhor posicionados na estrutura social e de rendimentos.

As reformas para essas políticas tomam um sentido claro: a eleição de certas prioridades, como no caso da educação, caso em que, diante de uma quantidade dada de recursos, escolhe-se entre educação

³ Sobre o assunto ver também Jolly (1991).

básica ou superior. Com efeito, políticas focalizadas, como programas de transferência de renda, são vistas com grande entusiasmo e simpatia, por serem consideradas mais eficientes, atingindo efetivamente os mais pobres, com orçamentos mais estreitos e flexíveis, adequados às condições de austeridade fiscal. Na verdade, ao contrário do gasto em previdência ou saúde, rígidos em sua execução e expressivos como parcela do gasto público total, os gastos em determinados programas de transferência de renda são flexíveis às disponibilidades de recursos. De acordo com o corte de pobreza que se faça ou dos critérios estabelecidos, pode-se adequar o número de beneficiários ou o valor dos benefícios às disponibilidades de recursos. Dessa maneira, a proliferação de programas de transferência de renda não oferece riscos ao “equilíbrio fiscal” corrente, e ademais, por absorverem um volume de recursos relativamente modesto, não comprometem parcela significativa do orçamento.⁴

Tabela 1 – Brasil – Gastos em programas de transferência de renda de nova geração

Investimento	2000	2001	2002	2003
Auxílio-Gás	-	-	606.903.015,00	800.203.134,00
Bolsa-Alimentação	-	393.345,00	118.811.565,00	264.420.355,00
Bolsa-Escola	-	409.795.290,00	1.532.202.990,00	1.429.510.350,00
Bolsa-Família	-	-	-	572.404.152,00
Bolsa-Renda	-	279.458.880,00	245.162.923,68	155.360.859,46
Cartão-Alimentação	-	-	-	290.134.510,00
Total	-	689.647.515,00	2.503.080.493,68	3.512.023.360,46
PIB (R\$ milhão)	1.101.255,00	1.198.736,00	1.346.025,00	1.514.924,00
% do PIB	0,0	0,06	0,19	0,23

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social.

Tomando o Brasil como exemplo, a observação dos dados é elucidativa sobre a questão. Os gastos com os programas de transferência de renda às famílias pobres no âmbito do Programa Bolsa-Família e programas remanescentes,⁵ totalizaram em 2003 pouco mais de 3,5 bilhões de reais (0,23% do PIB), subindo em 2004 para 5,7 bilhões (0,32%) e que deve chegar, em 2005, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, a mais de 6,5 bilhões de reais. Sem comprometer a atual gestão fiscal no país, esses gastos relativamente modestos diante da arquitetura mais geral do Orçamento Geral da União, do Orçamento da Seguridade Social e do conjunto dos gastos e vinculações na área social, atingiram mais de 6,5 milhões de famílias em 2004; e, pelas projeções do governo, chegarão a mais de 8,7 milhões de famílias em 2005.⁶

Por fim, um terceiro aspecto crítico relativo às reformas liberais e ao gasto social, em nosso juízo, diz respeito a um processo silencioso de compatibilização dos interesses dos muito ricos, em geral, *rentiers*, e as demandas dos muito pobres, desempregados e desvalidos. A condução das políticas macroeconômicas francamente favoráveis à expansão da riqueza financeira reduz sobremaneira as possibilidades de um

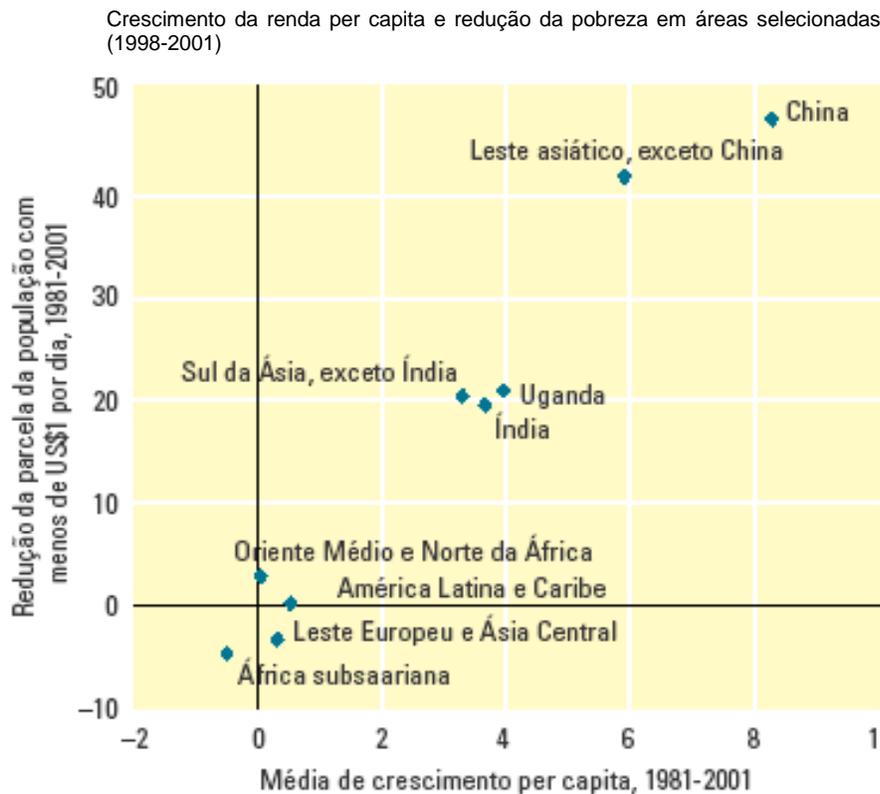
⁴ Falamos em determinados programas de transferência de renda, já que, nessa lógica, não são recomendáveis programas que fixem um valor mínimo dos benefícios, tampouco aqueles em que os recursos sejam vinculados ou que se tenha rigidez na suspensão de benefícios.

⁵ O programa Bolsa-Família, criado em 2003, incorporou programas pré-existentes como o Bolsa-Escola, o Cartão-Alimentação, o Auxílio-Gás e o Bolsa-Alimentação. Esses programas de transferência de renda são considerados como “programas sociais de nova geração”.

⁶ Ao contrário dos programas de transferência de renda construídos como direito à proteção social a partir da Constituição de 1988 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC), Aposentadoria Rural, Renda Mensal Vitalícia - que são alvos de duras críticas por especialistas nacionais solidários à agenda de reformas das agências globais, os programas de nova geração construídos a partir dos anos 1990 são fortemente recomendados. Eles se encaixam perfeitamente ao processo de adaptação da política social à ordem econômica: são relativamente baratos e altamente flexíveis no que se refere aos custos e à concessão de benefícios.

projeto social mais avançado, particularmente no tocante aos constrangimentos produzidos sobre as contas públicas, que sofrem com os crescentes encargos financeiros em economias estagnadas. Nesse quadro, a condução macroeconômica em prol da remuneração da riqueza financeira, ao mesmo tempo em que condena à estagnação as economias nacionais, aumentando a desigualdade, eliminando empregos, desestruturando o mercado de trabalho e reduzindo as possibilidades de avanços significativos na política social, permite, apenas e relativamente, a atenção aos muito pobres, através de políticas focalizadas, flexíveis e baratas, que vão dando crescentemente a fisionomia do gasto social.

Não por outro motivo, Bob Deacon (1997, p. 69) avalia que o BIRD “encoraja os governos a proteger os pobres, mas também freqüentemente insiste com estes para manterem-se firmes contra as demandas dos sindicatos e outras camadas populares urbanas organizadas”, incompatíveis com a “boa gestão econômica” sob condições de “ajustamento estrutural”. Assim, vai sendo cristalizado o projeto de remuneração dos muito ricos pelos ganhos financeiros e de construção de uma rede de proteção para os muito pobres, por meio de um conjunto de políticas, tais como: transferência direta de renda, políticas ditas ativas de emprego, como programas de qualificação e treinamento da mão-de-obra, ampliação do microcrédito, de políticas para as micro e pequenas empresas, políticas de desenvolvimento local etc.⁷



Nota: Dados sobre Uganda referem-se ao período 1992-1998 e utilizam seu nível nacional de pobreza devido à disponibilidade de dados.
 Fonte: Chen e Ravallion (2004); Banco Mundial (2004b).

Remuneram-se assim os muito ricos, pelos ganhos financeiros; “atende-se” o desespero dos muito pobres, por meio de políticas focalizadas; e, por fim, colocam-se os setores organizados, os setores médios, como alvo preferencial das reformas, já que o atendimento de suas demandas é demasiadamente dispendioso para a arquitetura econômica.

Paradoxalmente, o debate sobre a pobreza que ganha centralidade na agenda reformadora liberal afasta-se abertamente de uma perspectiva geral de enfrentamento, não simplesmente da pobreza, mas de um leque mais amplo de problemas, que, *grosso modo*, configura a questão social. Apesar de o Banco

⁷ Mesmo entre os países ricos, o empreendedorismo, reformas em prol dos pequenos negócios, é visto com grande entusiasmo. É o que aparece no trabalho Small and Medium Enterprise Outlook publicado pela OCDE em 2002. Essa é uma publicação bienal, cuja primeira edição foi publicada em 2000. Aí, além das recomendações gerais sobre as pequenas e médias empresas, a OCDE dispensa tratamento particular, nesse tópico, para um conjunto de 28 países membros.

Mundial considerar o crescimento como a variável-chave para o enfrentamento da pobreza, ele, em si, é retirado da pauta de discussão, ou seja, está dado pela dinâmica macroeconômica; e, em relação a isso, pouco ou nada se pode fazer.

De fato, os dados acima fornecidos pelo Banco Mundial, não permitem que se analise a pobreza apartada do crescimento econômico. Se a pobreza no mundo caiu nas últimas duas décadas, não foi por responsabilidade das regiões que se submeteram às reformas liberais, mas é resultado do desempenho das “áreas rebeldes” à agenda reformadora dos organismos internacionais (leste asiático, China e Índia). No Leste Europeu e na América Latina – áreas preferenciais do ímpeto reformador liberal – o desempenho econômico medíocre fez com que mais pessoas permanecessem abaixo da linha de pobreza, e fez com que a desigualdade – com variações nacionais – se ampliasse, apesar da proliferação de inúmeros programas de combate a pobreza e da crescente focalização do gasto social.

Esse fenômeno é esperado, pelo menos se considerarmos a eloqüente análise de Gunnar Myrdal, notável economista sueco, quando se debruçou sobre a questão do desemprego, da pobreza e da desigualdade.

O remédio principal contra o desemprego e a pobreza, independentemente de quais foram suas causas e o caráter nos casos particulares, consiste em manter a demanda de produtos em um nível elevado e permanente, em conseqüência, uma demanda total de mão-de-obra constantemente ativa. Uma vez conseguido isso, o crescimento econômico, a adaptação da oferta de mão-de-obra à sua demanda e a redução da pobreza podem ser obtidas sem maiores dificuldades através de políticas acessórias. (Myrdal, 1964, p. 34).

Sobre a desigualdade, em *The Challenge of World Poverty*, Myrdal (1970) diz que, apesar de o pensamento econômico convencional afirmar a premência do conflito entre crescimento econômico e maior igualdade, em sua opinião existem razões suficientemente contrárias a essa concepção, na experiência dos países desenvolvidos e, principalmente, nas áreas periféricas atrasadas, onde o rápido crescimento e a ampliação das bases materiais mostram-se absolutamente indispensáveis à redução da pobreza e a diminuição das desigualdades (Myrdal, 1970). Evidentemente, complementa Myrdal, são imperativas, para o avanço relativo à justiça social e à igualdade, reformas sociais democráticas, que possibilitem a consolidação de políticas distributivas e socialmente integradoras, no âmbito educacional, sanitário, habitacional, dentre outras. De outra maneira, é o que Charles Tilly aponta, quando afirma que políticas concernentes à desigualdade, necessariamente devem envolver os governos e seu poder, com processos sociais mais amplos, que em última instância, permitam a quebra de certos monopólios sociais. (Tilly, 1998).

Mesmo entre os *gurus* do novo liberalismo, adaptado à realidade da periferia nas últimas décadas, são crescentes as dúvidas sobre os resultados econômicos e sociais das reformas liberais. Em recente trabalho, Jonh Willianson e Pedro-Paulo Kuczynski revisam as reformas liberais promovidas sob os auspícios do *Consenso de Washington* e os resultados obtidos por elas na América Latina.

Este pode não ser o pior dos tempos, mas poucos o situam entre os melhores da América Latina. A região vem atravessando outra década de lento crescimento. As crises parecem tornar-se cada vez mais freqüentes (...) a pobreza se reduziu durante a primeira metade dos anos 90, mas tem aumentado novamente desde 1997. O crescimento do emprego formal tem sido desesperadoramente lento. O investimento permanece substancialmente inferior ao dos anos 70. (Willianson; Kuczynski, 2004, p. 01).

Esse quadro faz com que Willianson, já na introdução do livro, indague: “O que saiu errado?” Uma compreensão dos acontecimentos em sua totalidade nos últimos quinze anos na América Latina nos leva a crer que, de fato, algo saiu errado. As reformas colocadas em prática não devolveram o dinamismo econômico esperado e a situação social, apesar da insistência em torno de certos indicadores, não parece ser de “franco progresso”.

O reflexo imediato disso aparece de maneira variada, por exemplo, no campo político. A descrença no voto e na democracia parece avançar entre a população que vê a deterioração de suas condições de vida. Estudo recente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 18 países da América Latina indica que 43,9% dos entrevistados não acreditam que a democracia solucione os problemas de seu país e 54,7% apoiariam um governo autoritário que resolvesse os problemas econômicos e encaminhasse o crescimento e a geração de empregos. (PNUD, 2004, p. 137).

Referências bibliográficas

- BROWN, B. S. *The US and the politicization of the World Bank*. London: Keagan Paul, 1991.
- DEACON, Bob. *Global social policy: international organizations and future of welfare*. London: Sage Publications, 1997.
- GRAHAN, Carol. *Safety nets, politics and poor*. Washington, DC: World Bank, 1994.
- IMF. *Annual Report 1994*. Washington< DC: International Monetary Fund, 1994.
- JOLLY, R. Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980's. *World Development*, v. 19, n. 12, p. 1807-1821, 1991.
- MYRDAL, Gunnar. *El reto a la sociedad opulenta*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- MYRDAL, Gunnar. *The challenge of world poverty: a world anti-poverty program outline*. New York: Vintage Books, 1970.
- OECD *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.
- PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: PNUD, 2004.
- STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Editora Futura, 2002.
- TILLY, Charles. *Durable inequality*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1998.
- WILLIANSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (Org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. (1ª edição, 2003).

AJUSTE FISCAL, DESAJUSTE SOCIAL

Marcio Pochmann¹

O Brasil já cobre um quarto de século comprometido com uma grave crise no seu padrão de desenvolvimento econômico e social. O estancamento na evolução da renda *per capita* vem sendo acompanhado recorrentemente pela adoção de medidas voltadas ao ajustamento das finanças governamentais, especialmente no que diz respeito à geração de superávit nas contas públicas.

Em grande medida, a adoção do regime de ajuste fiscal tem provocado o próprio desajuste social, diante do descomprometimento maior em relação às carências nacionais do conjunto da população. Isso porque tem havido compromisso contumaz com os credores da dívida pública financeira.

Não obstante a persistência do ajuste fiscal e salvo oscilações ocasionais, o endividamento do setor público tem permanecido ao redor dos 50% do Produto Interno Bruto (PIB). Em grande medida, percebe-se que o contínuo desajuste nas finanças públicas decorre do movimento mais geral de reestruturação patrimonial produzido pelos grandes empreendimentos do setor privado, frente à ausência de perspectivas para a ampliação significativa do processo de acumulação do capital produtivo.

Nesse sentido, constata-se a existência de um elemento de ordem estrutural na dinâmica capitalista atual que transforma o setor público no comandante da produção de uma nova riqueza financeirizada, apropriada privadamente na forma de direitos de propriedade dos títulos que carregam o endividamento público. Assim, para dar conta da contínua geração de direitos de propriedade dos resultados da acumulação financeira, tornou-se imperativo implementar um padrão de ajustamento regular nas finanças públicas e que termina atuando perversamente para imensa maioria da população excluída do ciclo da financeirização.

Isso porque o padrão de ajuste tem representado o aumento da carga tributária que afeta indiscriminadamente os pobres, bem como o contingenciamento do gasto social, acompanhado da desvinculação das receitas fiscais sociais e da focalização das despesas em ações de natureza mais assistencial do que a universalização de bens e serviços públicos. Com o intuito de discutir a implicação do ajuste fiscal no contexto mais geral de desajuste social brasileiro, procurou-se dividir o presente artigo em três partes.

A primeira trata do principal nó do desajuste das finanças públicas, que é o atual ciclo de financeirização da riqueza; a segunda parte discute o atual padrão de ajuste das finanças públicas no Brasil; na última parte, apresenta-se uma medida das carências sociais que precisam ser urgentemente enfrentadas em nome do desenvolvimento socioeconômico nacional.

Ciclo da financeirização da riqueza

São cada vez menores as dúvidas a respeito do quadro geral de baixo crescimento econômico, durante os últimos 25 anos. Entre 1980 e 2005, por exemplo, a renda *per capita* registra variação média anual de apenas 0,4%; no período de 1950 e 1980, cresceu ao ritmo de 5,6% ao ano, em média.

¹ Professor do Instituto de Economia (IE) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: pochmann@eco.unicamp.br.

Em outras palavras, o desempenho médio anual da renda *per capita* nacional desde 1981 representa 7,1% do que se verificou no período de 1950-1980. A despeito da crise no padrão de desenvolvimento econômico nacional, houve avanços consideráveis no ciclo de financeirização da riqueza, com transferência contínua do fluxo de renda gerada pela produção e trabalho para os ganhos financeiros, apropriados, na maioria das vezes, por uma parcela ínfima da sociedade.²

O descompasso entre a acumulação de capital produtivo e a acumulação de direitos sobre a nova riqueza improdutiva (acumulação financeira) revela o caráter do rentismo presente no atual ciclo econômico da financeirização. Este, por sua vez, termina por obstaculizar as possibilidades de implantação de um novo projeto nacional de desenvolvimento econômico e social.

Em meio ao avanço do cosmopolitismo das classes endinheiradas, parte importante dos ricos do país passou a abandonar o compromisso com a expansão produtiva, levando ao novo estágio do parasitismo e das ações de caráter anti-republicanas contaminadas pela improdutiva rentabilidade financeira. Deve-se recordar que tudo isso se inicia ainda na primeira metade da década de 1980, a partir do ajuste exportador conduzido pela equipe econômica do governo Figueiredo (1979-85).

Diante da crise da dívida externa (1981-83), a opção do último governo da ditadura militar foi pela recessão econômica (a primeira desde 1929), como forma de protagonizar o ajuste exportador indicado pelo próprio acordo realizado com o Fundo Monetário Internacional, por meio de várias cartas de intenções definidas à época. Com a contenção do consumo interno, parte importante da produção nacional terminou sendo desviada para o exterior, gerando dólares necessários ao pagamento dos serviços da dívida externa.

Disso decorreram dois movimentos macroeconômicos responsáveis pelo rompimento da trajetória anterior de industrialização nacional. O primeiro foi a forte expansão da dívida pública interna relacionada ao enxugamento da base monetária, ampliada simultaneamente pela conversão dos dólares das exportações em moeda nacional.

O segundo movimento foi o aprisionamento da política macroeconômica à administração da própria dívida pública. Isso porque ela esteve associada, na maior parte das vezes, às altas taxas de juros internas, como atrativas, sobretudo, do ingresso dos dólares dos exportadores, tão necessário ao fechamento do Balanço de Pagamentos durante a década de 1980 – caracterizada por enorme ausência de recursos externos no país.

Por força disso, a participação relativa da dívida pública no Produto Interno Bruto (PIB) subiu 2,9 vezes, no período de apenas cinco anos; por exemplo, passou de 17,1%, em 1979, para 50,3%, em 1984. A partir daí, a relação entre dívida pública e PIB ficou estabilizada.

Mas isso significou, em contrapartida, o descompromisso com o crescimento econômico. De fato, os anos 1980 passaram a ser conhecidos por “década perdida”, com o desvio dos investimentos produtivos para a acumulação financeira.

Apesar dos fracassos do Plano Collor no combate à inflação, houve importante redução na relação entre dívida pública e PIB, que caiu de 50,5%, em 1989, para 30%, em 1994. O aprisionamento de parcela considerável dos recursos financeiros no sistema bancário nacional foi acompanhado simultaneamente da adoção das políticas macroeconômicas de corte neoliberal.

Por conta disso, o Brasil inseriu-se passiva e subordinadamente à globalização financeira, passando a conviver com o ingresso crescente de recursos financeiros externos ao longo dos anos 1990.

² Para maiores detalhes ver: Campos, A. et al. (Org.). *Os ricos no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004. v. 3 do Atlas da exclusão social no Brasil.

Não obstante a melhora nas condições gerais de administração do Balanço de Pagamentos, o Brasil perseguiu a década de 1990 como perdida do ponto de vista do crescimento econômico, pois seu desempenho não se distanciou do verificado desde 1981.

Mesmo com a privatização de parte significativa do setor produtivo estatal – responsável pela absorção de 100 bilhões de dólares e pela demissão de 500 mil trabalhadores –, seguida do contingenciamento do gasto público e da forte elevação da carga tributária (em 12 pontos percentuais do PIB), a dívida pública como proporção do PIB voltou a crescer significativamente, passando de 30%, em 1994, para 57,2%, em 2003.

Dessa forma, fundamentou-se a reprodução de uma das mais graves crises de apartação social entre os novos proprietários da acumulação financeira e os velhos e novíssimos remediados da atual situação econômica nacional. Enquanto os proprietários dos títulos da dívida pública recebem – em média anual – cerca de 7% do PIB, em pagamentos de juros, faltam recursos públicos para investimentos públicos necessários ao enfrentamento das grandes carências nacionais, bloqueando o crescimento econômico sustentado no Brasil.

Não é por menos que o país dá demonstrações de continuar a viver a sua terceira década frente às pífias taxas de expansão do Produto Interno Bruto. Já os ganhos financeiros permanecem em alta, alimentados pelo ciclo da financeirização da riqueza.

A sustentação desse ciclo de acumulação financeira tem sido de responsabilidade do Estado que, por meio do endividamento público, mantém ativas as oportunidades de ganhos improdutivos. A principal garantia do rentismo termina sendo a adoção contínua do padrão de ajustamento nas finanças públicas, na maior parte das vezes contrário ao conjunto da população.

Ajuste fiscal

Para permitir a continuidade do ciclo da financeirização da riqueza no Brasil, as autoridades governamentais necessitam produzir garantias reais de pagamento de parcela dos direitos de propriedade da riqueza. As exigências das famílias ricas, ao disponibilizarem seus patrimônios na compra dos títulos públicos que lastreiam o endividamento financeiro do Estado, são cada vez maiores, fazendo com que o objetivo perseguido pela política econômica seja, muitas vezes, atendê-las, tão somente.

Com isso, o crescimento econômico permanece asfixiado, tornando cada vez maior a pressão pelo ajuste fiscal proporcionado tanto pelo aumento da carga tributária como pelo contingenciamento do gasto público. Não sem motivo, o Ministério da Fazenda transformou-se no ministério dos juros, responsável pela segunda maior unidade do gasto público do governo federal. Em primeiro lugar vem o Ministério da Previdência social, que atende 21 milhões de aposentados e inativos.

Para poder exercer esse poder de gasto, o Ministério da Fazenda vem perseguindo, desde a década de 1980, um conjunto de cinco medidas centrais de ajuste nas contas públicas. Trata-se, muitas vezes, de ações públicas que se direcionam à sustentação dos direitos de riqueza financeirizada às classes endinheiradas.

(i) Captura de fontes de financiamento e contingenciamento dos recursos da área social

Especialmente durante o período de alta inflação, a utilização do mecanismo de postergação da liberalização orçamentária – sobretudo na área social –, correspondeu à redução do valor real do gasto público. Assim, o recurso nominal estabelecido no orçamento, ao ser liberado, geralmente no final do ano fiscal, correspondia ao corte de 30 a 60% do seu valor real.

A partir de 1994, com a estabilização monetária, o contingenciamento de recursos continuou a ser adotado, muito mais como medida de gerenciamento orçamentário. Uma vez atendido o compromisso com as metas fiscais, além das chamadas despesas não comprimíveis, como pagamento de juros, a parte restante dos recursos públicos era direcionada às demais áreas do setor público.

Ademais, a centralização da receita pelo Ministério da Fazenda favoreceu o seu poder liberatório de recursos próprios da área social. Por conta disso, o orçamento da seguridade social, definido pela Constituição de 1988, segue sem ser adotado pelos governos de plantão.

(ii) Privatização do setor público e corte do gasto público

A venda do patrimônio estatal e o corte do gasto público também se destacam dentre as principais medidas do padrão de ajuste fiscal adotado ao longo da década de 1990. A privatização tornou possível a obtenção de receitas extra-orçamentárias, bem como viabilizou a redução das transferências orçamentárias para algumas empresas públicas.

Durante a década de 1990, por exemplo, 166 empresas foram privatizadas, gerando uma receita extra estimada em 100 bilhões de dólares (cerca de 17% do PIB de 2004). A maior parte desse recurso arrecadado terminou sendo utilizada como pagamento da dívida pública aos titulares dos direitos da riqueza financeirizada.

Ademais da privatização do setor público, assistiu-se simultaneamente ao movimento de redução relativa do gasto orçamentário. Uma das principais contenções orçamentárias diz respeito à diminuição nos investimentos públicos, que se tornou residual na administração pública.

(iii) Descentralização do encargo federal e reconcentração da receita na União

A Constituição Federal de 1988 determinou que a receita e parte das despesas públicas, como educação e saúde, por exemplo, deveriam ser descentralizadas no Brasil. A partir disso, o gasto público federal passou a ser descentralizado para estados e municípios.

A atual composição do gasto total na saúde é um bom exemplo disso. No ano de 2004, a União respondeu por 49,4% do gasto nacional com saúde (24,8% pelos estados e 25,6% pelos municípios); em 1994, era responsável por 60,7% do total (22,1% pelos estados e 17,2% pelos municípios).

A transferência de 11,3 pontos percentuais do gasto nacional da saúde da União para estados e municípios não foi acompanhada, no mesmo ritmo e sentido, da descentralização da receita pública. No ano de 2004, por exemplo, 60,1% da receita fiscal disponível pertenceu à União (24,3% nos estados e 15,6% nos municípios); em 1995, ela absorvia 56,2% do total (27,2% pelos estados e 16,6% pelos municípios).

Transferir parte das despesas da União para estados e municípios, sem a conseqüente descentralização da receita fiscal disponível, mostra ser mais uma medida do padrão de ajuste fiscal das finanças públicas. Diante da ampliação da responsabilidade dos governos subnacionais, sem contrapartida da receita fiscal disponível, a descentralização da área social terminou por ocorrer acompanhada, muitas vezes, da degradação da oferta de bens e serviços públicos.

(iv) Elevação da carga tributária

O aumento da tributação constitui uma das principais medidas do padrão de ajuste das finanças públicas. Durante a década de 1980, por exemplo, o total da arrecadação tributária representava cerca de 22% de todo o Produto Interno Bruto.

Nos anos 1990, a carga tributária em relação ao PIB passou a ser de 27,8%. Em 2004, a carga tributária bruta correspondeu a 34,1% do PIB. Em duas décadas, a carga tributária bruta subiu cerca de 12 pontos percentuais.

Como a base da tributação é regressiva no Brasil, pois se assenta no imposto indireto, pode-se concluir que o adicional de arrecadação pública concentrou-se justamente na parcela mais pobre da população. Mesmo pagando mais impostos, os bens e serviços públicos não foram universalizados, ainda que o gasto social tenha sido elevado como proporção do PIB, explicado, em grande medida, pela força da Constituição de 1988 (Loas, Previdência Rural, dentre outras medidas).

Em síntese, o principal movimento em termos de elevação da carga tributária em relação ao PIB deveu-se, na maioria das vezes, ao atendimento dos compromissos do Estado para com os detentores dos direitos sobre a riqueza financeirizada.

(v) Desvinculação de receitas públicas

Desde a implantação do Plano Real, o governo federal pratica a desvinculação de receitas como elemento fundamental de ajuste nas finanças públicas (Fundo Social de Emergência, em 1994; Fundo de Estabilização Fiscal, em 1996; e Desvinculação de Receita da União, em 1999). Com isso, 20% das receitas vinculadas ao gasto social têm sido contingenciadas para uso diverso.

Na maior parte das vezes, o recurso social desviado serve para sustentar um superávit fiscal capaz de atender parcela significativa dos gastos com o pagamento com juros da dívida pública. Em 2004, por exemplo, estima-se que a carga tributária social do governo federal (impostos vinculados ao gasto social) tenha representado 15,9% do PIB; em 1995, era de 11,3% do PIB.³

No mesmo período de tempo, o gasto social federal passou de 10,9%, em 1995, para cerca de 13,5% do PIB. Por conta disso, a arrecadação social aumentou 40,7%, enquanto a despesa social subiu 23,8%, o que possibilitou a elevação do superávit primário social do governo federal; de 0,4% do PIB, em 1995, para 2,4% do PIB, em 2004.

Em síntese, o superávit primário social federal representou 33,1% do total de 128,3 bilhões de reais (7,26% do PIB) comprometidos com o pagamento de juros da dívida pública do ano de 2004. Nove anos antes, em 1995, o superávit primário social federal equivaleu a somente 5,3% do total dos juros pagos pelo setor público no Brasil.

Desajuste social

Os recorrentes programas de ajustamento fiscal no Brasil não permitiram reduzir a dimensão do endividamento financeiro do setor público. Por outro lado, terminou contribuindo para o agravamento social do país. De um lado, observa-se que o avanço da riqueza financeirizada vem acompanhado do aumento do achatamento da renda do trabalho e da ampliação da quantidade de desempregados.

Entre 1980 e 2003, por exemplo, a renda do trabalho perdeu cinco pontos percentuais na sua participação relativa na renda nacional; e a renda do capital permaneceu relativamente estável; simultaneamente, a participação dos tributos cresceu seis pontos percentuais.

³ No que diz respeito às finanças sociais federais, identifica-se, pelo lado das receitas, um conjunto da arrecadação do governo federal vinculada ao financiamento direto da despesa social, como no caso da CSLL, Cofins, contribuição do salário educação, CPMF, PIS/Pasep, dentre outras. Pelo lado das despesas sociais, consideram-se as bases da ação social do Estado que se identificam pela previdência social básica, assistências social, SUS, habitação, entre outros. Sobre isso ver: IPEA *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília (vários números).

Já o pagamento de juros consumiu uma quantia equivalente a mais quatro pontos percentuais na sua participação relativa na renda nacional. Em valores reais acumulados no ano 2004, a renda do trabalho perdeu o equivalente a 1,152 trilhão de reais, no período de tempo analisado; ao passo que os proprietários dos títulos da dívida pública apropriaram-se do total de 841 bilhões de reais na forma de recebimento de juros.

O enorme custo social imposto pela perda de dinâmica da acumulação produtiva de capital no Brasil, vem acompanhado recorrentemente do bloqueio à universalização das políticas de saúde, educação, habitação e saneamento, cultura, transporte, trabalho, dentre outras. Se considerado o quadro geral de carências sociais no Brasil, observa-se o enorme desafio que o país enfrenta, em termos do atendimento educacional, moradia, saúde, dentre outros.

No Brasil, por exemplo, somente 35% dos jovens de 15 a 17 anos estão matriculados no ensino médio; o Chile, por exemplo, tem 85% de seus jovens matriculados no ensino médio.⁴

Para que o Brasil atingisse uma situação equivalente à do Chile, seria necessário incluir 5,7 milhões de jovens no ensino médio, o que exigiria que se contratassem 510 mil professores e se abrissem 140 mil turmas e 47 mil salas de aula. Esse é o tamanho da dívida social, somente para com os jovens do ensino médio.

Mas há também a dívida social acumulada na saúde, com a falta de 2,6 milhões de leitos hospitalares e de 845 mil médicos no Brasil, caso o Brasil desejasse oferecer um tratamento digno a sua população. Na habitação, a dívida social também é muito relevante, uma vez que há um déficit de quase 11 milhões de moradias no país.

Ao ritmo em que se vêm investindo recursos na reforma agrária brasileira, por exemplo, percebe-se que o país ainda demorará 60 anos, para assentar as 6,3 milhões de famílias sem terra ou com propriedade sem extensão suficiente para gerar, sequer, a auto-suficiência. Dessa forma, pode-se perceber como a ausência do crescimento econômico e a dinâmica do ajuste fiscal terminam por promover o desajuste social no Brasil.

⁴ Sobre isso ver mais Barbosa, A. et al. (Org.). *Agenda não liberal da inclusão social no Brasil*. Volume 5 do *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005.

GASTO SOCIAL E DESIGUALDADE SOCIAL

Daví José Nardy Antunes¹

Uma discussão das mais controversas nos últimos anos diz respeito à desigualdade social gerada pelos gastos sociais. O argumento geral aponta o problema de o gasto social – por ser em grande medida universal – atingir mais as camadas “médias” que os verdadeiramente despossuídos, ampliando ainda mais a avassaladora desigualdade social existente no país. Logo, costuma-se argumentar que, para se combater a desigualdade social no país, é preciso que os gastos sociais sejam redirecionados – *focalizados* – para as camadas de pessoas que não possuem absolutamente nada, em detrimento das políticas universais que favorecem os segmentos “enriquecidos”.

O que se pretende neste breve artigo é desmistificar esta questão, ao mostrar que, sim, o baixo gasto social brasileiro é realizado majoritariamente com políticas universais; mas que isto não é contraditório com políticas focalizadas, necessárias para que se atinjam as parcelas mais desfavorecidas da população. Procura-se mostrar também que os supostos privilegiados não são assim tão privilegiados – na medida em que não teriam condições de arcar com os custos dos serviços à sua disposição. Dessa maneira, os problemas da desigualdade social brasileira divulgados pelos meios de comunicação em geral são ligados à:

- (1) brutal desigualdade existente entre a classe média-alta e os segmentos mais empobrecidos; e à
- (2) baixa renda *per capita*, que coloca o Brasil como um país relativamente pobre no cenário internacional.

Portanto, este artigo pretende defender uma maior igualdade social que permita que os mais pobres melhorem suas condições de vida e subam de patamar, em vez das proposições muito em voga que apontam veladamente para uma redução da desigualdade via empobrecimento das camadas “remediadas”.

Antes de qualquer coisa, é preciso discutir a questão do que vem a ser classe média no Brasil, o que ajudará muito a elucidar a questão. Se se faz somente uma análise crua dos dados sobre a renda no Brasil, dividindo-os em cinco ou dez grupos, tem-se por suposto que os grupos intermediários compõem a classe média. Mas, na tradição do pensamento social, *classe média* é o segmento social composto pelos trabalhadores da burocracia estatal e privada, por profissionais liberais (médicos, advogados etc.) e pequenos proprietários – portanto não proprietários de grandes empresas capitalistas nem trabalhadores da linha de produção, i.e., operários. (Wright Mills, 1946). Dessa forma, a classe média é composta por pessoas que possuem esta inserção na estrutura ocupacional, que, via de regra, ganham relativamente bem, ainda mais quando se compara com a renda *per capita* brasileira.

Desta feita, o que se vê é que a classe média não se encontra no meio da distribuição de renda do país mas, sim, acima, dado que abaixo dela se encontram não só os operários como também toda a massa urbana assalariada e os trabalhadores do campo. Se se somam àquele grupo os empresários e proprietários, chega-se a uma boa representação do que vem a ser a elite dirigente no país e sua base mais orgânica, o que nos dias atuais não ultrapassa os 20 milhões de pessoas. (Quadros, 2003).

Portanto, quando se passa a discutir a tremenda desigualdade social no Brasil, é preciso olhar para os diferenciais de renda entre este grupo de privilegiados e o restante da população de 180 milhões de

¹ Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT)/IE/Unicamp. E-mail: dna@eco.unicamp.br

habitantes, dado que a referida camada superior se apropria de aproximadamente 55% de todos os rendimentos disponíveis, sobrando pouco para ser dividido entre os 160 milhões restantes. (Quadros, 2003). É exatamente aqui que se situa o cerne da desigualdade que tanto facilita a vida dos membros do topo da sociedade: como o que sobra para a maioria da população é pouco, percebe-se que há muito espaço para se viver comodamente com uma gama sem fim de serviços baratos. Assim como também para se lucrar com os baixos salários pagos a quem consegue a duras penas se inserir no mercado de trabalho. O contraponto é gritante: a renda familiar de um membro da classe média é várias vezes superior ao dos pobres que estão à sua disposição oferecendo trabalho barato.

Entretanto, a discussão costuma deixar de lado a questão da baixa renda nacional por habitante. É certo que a desigualdade é gigantesca, mas a renda do país é insuficiente para se pensar em uma satisfação minimamente adequada das necessidades de sua população. Numa comparação internacional regularmente realizada pelo Banco Mundial (metodologia Atlas),² o Brasil se situa apenas na posição de número 96, estando atrás de países como a Argentina (91), Chile (76), México (69) e até mesmo Botsuana³ (83). Com um patamar tão baixo de renda para cada habitante, fica difícil imaginar como seria possível prover uma vida digna a toda a população brasileira: a renda *per capita* brasileira (US\$ 3.090) é de menos da metade da média mundial (US\$ 6.280), quatro vezes menor que a da Coréia do Sul (US\$ 13.980) e treze vezes e meia menor que a dos Estados Unidos (US\$ 41.400) (Tabela 1).

Tabela 1 – Renda *per capita* em 2004, Países Selecionados (US\$)

País	Renda Per Capita (Atlas)	Posição Relativa	Renda Per Capita (PPC)	Posição Relativa
EUA	41.400	5	39.710	3
Alemanha	30.120	18	27.950	22
Coréia do Sul	13.980	49	20.400	43
México	6.770	69	9.590	80
Chile	4.910	76	10.500	75
Botsuana	4.340	83	8.920	83
Argentina	3.720	91	12.460	66
Brasil	3.090	96	8.020	86
Mundo	6.280		8.760	

Fonte: *World Development Indicators Database 2004*, World Bank. Elaboração do autor.

Quando se comparam os dados, através do que é chamado de Paridade do Poder de Compra (PPC), uma tentativa imprecisa de medir os diferenciais de custo de vida existentes entre os países, o Brasil sobe apenas dez posições no *ranking* (86^o), mas sem ultrapassar seus vizinhos – mesmo a Argentina (66), que se recupera de uma crise gravíssima, detém um nível de renda 50% maior que o brasileiro, nesta forma de medição.

Além disso, pode-se perceber que, nos últimos 25 anos, o país vem perdendo posição relativa: nas tabelas da renda *per capita* (PPC) da *Penn World Tables*⁴ revelam-se pontos importantes sobre o tamanho

² Através desta metodologia, o Banco Mundial tenta reduzir o impacto das variações do câmbio sobre a renda *per capita*, ao considerar a taxa de câmbio média dos últimos três anos em relação ao dólar.

³ Pequeno país da África com a economia baseada na extração de diamantes, Botsuana se tornou independente apenas em 1966 e possui 1,6 milhão de habitantes, dos quais 79,8% são analfabetos e 22% (350.000) estão infectados com o vírus da AIDS. Sempre que se discute a desigualdade social no Brasil, se aponta que pouquíssimos países da África possuem distribuição de renda pior que a nossa, entre os quais Botsuana.

⁴ Dados elaborados pela Universidade da Pensilvânia. Eles abrangem o período de 1950-2000, o que permite interessantes comparações intertemporais. *Penn World Tables*. Disponível em: <<http://www.pwt.econ.upenn.edu/>>

real da renda *per capita* da economia brasileira desde 1950: percebe-se que o país ganhou posições sucessivamente a partir dos anos 60 (52º), a despeito do aumento do número de países com números disponíveis. No entanto, de 1980 (42º) para cá, o país vem caindo sucessivamente de posição no *ranking*, tendo em 2000 (último dado disponível) a sua pior colocação desde o início da construção das referidas tabelas (57º). E é de se esperar que a perda de posição relativa continue, dado que a taxa de crescimento real da economia brasileira neste novo milênio (cerca de 3% ao ano) não está nem entre as 140 maiores do mundo, nos dias de hoje.⁵

O rendimento médio por habitante no Brasil é equivalente a aproximadamente R\$ 580,00 por mês, em termos reais. Posto isto, percebe-se que o nível de renda brasileiro é absolutamente insuficiente para prover um gasto social adequado aos enormes problemas sociais acumulados: mesmo com o Estado se apropriando de cerca de 35% da renda nacional (R\$ 203,00/mês *per capita*), seria impossível, p.ex., realizar um nível de gasto com educação e saúde equivalente ao de um país de renda média como a Coreia do Sul. Lá se gasta cerca de R\$ 80,00/mês *per capita* com educação e R\$ 86,00/mês *per capita* com saúde, perfazendo um total de R\$ 166,00/mês por habitante. Se o Brasil fizesse um gasto com saúde e educação equivalente restariam apenas R\$ 37,00/mês *per capita* para gastar com habitação, transporte público, administração pública e, é claro, juros que, diga-se de passagem, consomem mais ou menos R\$ 67,00 por mês por brasileiro – muito mais que os R\$ 14,00 mensais efetivamente gastos com a educação por habitante, para ficar num simples exemplo.⁶

É certo que o gasto social com saúde e educação, para ficar nos exemplos mais discutidos de políticas universais, não atinge toda a população brasileira, ainda mais os mais pobres. Mas a retração do gasto social universal somente reduziria a desigualdade social brasileira ao tornar diversos segmentos “remediados”, segmentos empobrecidos: por exemplo, ao ser privado do acesso à saúde, ainda que o atendimento seja deficiente, diversos segmentos das classes médias passariam a ter que pagar para acessar serviços médicos, o que não seria possível com o baixo nível de renda percebido pelos mesmos. A desigualdade poderia até cair, mas à custa de um maior empobrecimento e de uma piora nas condições de vida de boa parte da população.

Nos últimos estudos divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Ministério da Fazenda, advoga-se que é urgente a redução dos gastos sociais universais, dado que estes só beneficiam os ricos – tidos como os 20% da população de rendimento mais elevado. Mas de acordo com os dados da PNAD de 2003, utilizados pelo documento do Ministério da Fazenda (Brasil, 2003), rico seria o brasileiro com rendimento *per capita* superior a R\$ 440,00.⁷ Vê-se logo que o problema é mais complexo do que aparenta a argumentação de tais órgãos governamentais, dado que, na melhor das hipóteses, qualquer cidadão com este rendimento domiciliar *per capita* dificilmente pode ser considerado rico; e sem dúvida alguma seria rebaixado a pobre, se tivesse que arcar com despesas relativas à saúde⁸ e educação, para ficar nos exemplos já referidos.

Fica patente, portanto, que o problema da desigualdade no Brasil não está somente na enorme desproporcionalidade da apropriação da renda por parte das classes médias e altas *vis-à-vis* as classes

⁵ CIA. *The World Factbook*. Disponível em: <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>>.

⁶ Os números do gasto social foram estimados com base nos dados elaborados pelo professor Denis M. Gimenez em sua ainda inédita tese de doutorado. Fica aqui o agradecimento pelo seu desprendimento.

⁷ Hoffmann (2004) tenta através de uma séria de manipulações estimar as subdeclarações presentes neste tipo de pesquisa, o que o leva a subir este limite para R\$ 778,00. Mesmo assim, é difícil considerar como rico alguém de rendimento *per capita* tão baixo.

⁸ Segundo avaliação da Associação PRO TESTE (2004), o plano de saúde mais barato do país custaria para uma mulher de 25 anos em torno de R\$ 62,00 por mês, ou 8% da renda mensal do mais pobre entre os 20% mais ricos.

mais desfavorecidas. Este problema histórico é continuamente aprofundado pelos maciços gastos com juros realizados com uma ínfima parcela da população brasileira *vis-à-vis* os poucos recursos direcionados aos gastos sociais, sejam eles universais ou focalizados. Isto é, se há um corte de gasto público que poderia reduzir a desigualdade social, este é o gasto com juros: R\$ 120 bi em apenas 9 meses (janeiro-setembro de 2005), num país que, em um ano, gasta apenas R\$ 25,8 bi com educação e cultura e R\$ 6,5 bi com o Bolsa-Família.⁹

Dada a baixa renda *per capita* do país, se mostra absolutamente premente o crescimento econômico a elevadas taxas, de modo a ampliar a renda disponível, sempre tendo em mente que os frutos deste crescimento precisam ser mais bem distribuídos que no passado. Com um maior nível de renda, a desigualdade social pode ser reduzida através da incorporação sistemática de novas parcelas da população a padrões de vida superiores, ou seja, a desigualdade diminui pela elevação, e não pela piora, das condições de vida da população.

Nesse sentido, a experiência histórica internacional aponta o *aumento dos gastos sociais* pelo Estado como uma das principais formas de desconcentração da renda: onde a desigualdade diminuiu, isso ocorreu em grande medida porque o Estado ampliou a oferta de bens e serviços públicos e proveu redes de proteção e assistência social que contrabalançaram a tendência concentradora imanente ao crescimento econômico. Dessa forma, foi possível uma maior igualdade social, ao se romper com os monopólios sociais da boa educação e da saúde adequada antes restritos a uma parcela diminuta da população – com a educação pública, gratuita e de qualidade e com o serviço de saúde gratuito.

E os efeitos do gasto público sobre a distribuição de renda foram ainda mais intensos onde a base de *arrecadação era mais progressiva*, isto é, a taxação era proporcionalmente maior para os mais ricos. Esta é outra das mais importantes formas de redução da desigualdade. Por isso, não é de se estranhar que, no Brasil, a distribuição da renda antes de impostos seja muito parecida com a distribuição da renda após os impostos: como a nossa base tributária é fortemente vinculada a impostos indiretos – que cobram indistintamente os ricos e os pobres – e os impostos diretos são percentualmente pequenos e pouco progressivos, a arrecadação dos recursos fiscais pouco afeta a concentração da renda no Brasil. Nesse sentido, o Ministério da Fazenda (2003) chega à mesma conclusão sobre o baixo impacto da tributação direta sobre a distribuição de renda; mas esquece-se de dizer que o imposto de renda, que é o principal imposto direto, é pouco progressivo e responde por apenas 18,6% do total das principais receitas tributárias do país.¹⁰

Outra forma de combate à desigualdade muito usada nos países bem-sucedidos na redução da desigualdade social são as políticas e instituições montadas para *regular o mercado de trabalho*: a proteção aos desempregados, a constante elevação dos salários mínimos, a defesa dos salários de base e a geração de emprego público que impedem que as pessoas trabalhem por salários indignos. Para finalizar, resta ainda dizer que a *redistribuição da propriedade rural e urbana* é uma forma também importante e apropriada de se diminuir a desigualdade social, dada a redução que provoca na desigualdade patrimonial.

Para se adotar tais medidas, no entanto, é indispensável o crescimento econômico acelerado. Quando se olha para a Europa, vê-se que, com o desenvolvimento econômico e a industrialização no pré-Primeira Guerra Mundial, o que se fazia era amainar um pouco a pobreza que se alastrava *pari passu* ao desenvolvimento industrial. Isto era feito, *grosso modo*, através de instituições de caridade e de gastos

⁹ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> e <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2005/resumo/desp_sociais_funcao.pdf>.

¹⁰ Considerada aqui a arrecadação de todos os tributos federais somada à arrecadação do INSS e do ICMS em 2004.

governamentais que davam pequenas quantias de dinheiro aos mais necessitados, de modo que estes pudessem sobreviver às dificuldades tidas como momentâneas, dada a eventual possibilidade de o indivíduo se empregar num curto espaço de tempo.

Mas este tipo de política social, defendida veementemente pelos liberais de então, sempre foi muito criticada, por apenas mitigar situações absolutamente catastróficas e por não dar condições de soerguimento para as pessoas afetadas. Em bom português, as políticas sociais congelavam uma situação de terrível exclusão social, sem abrir perspectivas de inserção social para as massas de pobres na sociedade dita civilizada.

Boa parte das críticas a essa postura se consolidou no pós-guerra, quando ficou claro que não era aceitável que esta sociedade fosse tão dividida. Mas, dado o baixo crescimento econômico daquele momento, era muito difícil ampliar as políticas sociais e muito mais difícil torná-las universais – não só pelas resistências ideológicas como pela ausência de recursos.

Portanto, no pós-guerra, o Estado de Bem-Estar Social e o planejamento econômico foram-se mostrando como alternativas não só em termos de incorporação social, mas também como motores do desenvolvimento econômico. Criar e generalizar escolas públicas, gratuitas e de qualidade, assim como prover saúde pública decente e seguro-desemprego, mostraram-se como formas de permitir que as pessoas fossem incluídas na cidadania, ao mesmo tempo em que se criavam oportunidades de trabalho no setor público e se alavancava o desenvolvimento econômico através do aumento planejado do consumo e do investimento públicos. Como pode ser visto na Tabela 2, a participação do Estado na renda nacional aumenta rapidamente ao longo do pós-guerra, mas as referidas economias crescem numa velocidade jamais vista (Tabela 3).

Tabela 2 – Gasto do governo como porcentagem do PIB a preços correntes
Países Selecionados

	1880	1913	1950	1973
França	11,2	8,9	27,6	38,8
Alemanha	10,0	17,7	30,4	42,0
Reino Unido	9,9	13,3	34,2	41,5

Fonte: Maddison (1995a).

Tabela 3 – Renda *per capita** (US\$) e Variação %
Países Selecionados

	US\$				%		
	1870	1913	1950	1973	1870-1913	1913-1950	1950-1973
França	1.542	2.878	4.147	10.514	1,46	0,85	2,19
Alemanha	1.366	2.737	3.600	10.899	1,63	0,64	2,61
Reino Unido	2.671	4.100	5.000	9.902	1,00	0,46	1,60

*Paridade do Poder de Compra de 1984.

Fonte: Maddison (1995b).

Isto é, enquanto durante a Era Liberal de baixo gasto público (1870-1913) o país europeu mais bem-sucedido dobrava a sua renda *per capita* em 43 anos, com o planejamento econômico e o Estado de Bem-Estar (1950-1973) a economia de pior desempenho dobrou, e a mais exitosa triplicou sua renda *per capita* em apenas 23 anos.

A implementação destas políticas não foi tarefa fácil, ainda mais se se considera a Europa destruída após anos de guerra e privação. A generalização destas políticas teve que ser feita de maneira

gradual, o que fez com que a exclusão fosse reduzida aos poucos, dadas as restrições do imediato pós-guerra. Mas à medida que o gasto público alimentava a demanda, e esta por sua vez gerava mais impostos, os Estados europeus iam crescentemente incorporando a população aos benefícios do Estado de Bem-Estar. Por outro lado, era difícil atingir os setores mais excluídos da sociedade, dado que se encontravam fora do alcance de qualquer instituição estatal. Dessa forma, as políticas públicas foram sendo expandidas através de diversas agências públicas com o auxílio dos sindicatos, dos movimentos sociais, enfim, de todos os meios que possibilitassem um maior alcance da inclusão social – inclusive através da concessão de benefícios do tipo dos programas de renda mínima.

Dessa forma, nota-se que o que ocorreu nos países desenvolvidos foi exatamente o oposto do que se propõe no Brasil: o objetivo lá era de ir incorporando as pessoas aos benefícios de uma sociedade cada vez mais enriquecida e capaz de prover mais adequadamente as necessidades mais elementares dos seus membros, dado o rápido crescimento da renda nacional. Aqui, entretanto, coloca-se uma falsa questão: políticas universais dispendiosas e ineficientes *versus* políticas focalizadas baratas e eficazes. Ao se apresentar este falso dilema, sempre se supõe que a economia permanecerá estagnada, que a dívida pública continuará demandando juros crescentes e que não há alternativa à política social, que não a focalização.

Por isso, mas do que nunca se faz necessária a volta ao crescimento acelerado da renda *per capita*, característico da economia brasileira de 1930 a 1980 (média de 4,5% ao ano),¹¹ que permita a expansão dos gastos sociais, a geração de emprego e construção de uma sociedade mais civilizada neste país. Caso contrário, parcelas cada vez menores da população poderão ter acesso aos cada vez mais precários serviços proporcionados pelo Estado, já que os pagamentos de juros são crescentes e demandam continuamente maiores fatias dos gastos governamentais, travando ainda mais o crescimento econômico acelerado e tornando qualquer gasto não-financeiro extravagante, nímio e ameaçador à frágil sustentabilidade desta estabilidade inaceitável.

Bibliografia

- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Gasto social do Governo Central: 2001 e 2002*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.
- HOFFMANN, Rodolfo. *Distribuição de renda no Brasil: mudanças de 2002 para 2003 e a delimitação dos relativamente ricos*. 2004. Mimeografado.
- MADDISON, Angus. *Monitoring the world economy 1820-1992*. Paris: OCDE, 1995a.
- MADDISON, Angus. *Explaining the economic performance of the nations*. Vermont: Edward Elgar, 1995b.
- PRO TESTE. *PRO TESTE Planos de Saúde*, Ano 3, n. 30, out. 2004.
- QUADROS, Waldir José de. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos oitenta e noventa*. Tese (Livre-Docência)-Instituto de Economia, Unicamp.
- WRIGHT MILLS, Charles. The middle classes in middle-sized cities. *American Sociological Review*, v. 11, n. 5, out. 1946.

¹¹ Dado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Se considerado o crescimento da renda global, o crescimento brasileiro de 1930 a 1980 foi de 7,1% ao ano.

GASTO SOCIAL: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE A MENSURAÇÃO E ANÁLISE¹

*Jorge Abrahão de Castro²
José Aparecido Carlos Ribeiro²
José Valente Chaves²*

Introdução

O esforço estatal na produção e provisão de bens e serviços e na concessão de benefícios por meio de transferências financeiras, para o atendimento das necessidades e direitos sociais, também pode ser investigado utilizando-se os dados e indicadores de gastos públicos. Com isso, analisa-se a adequação do suporte financeiro à consecução de um conjunto de ações destinadas a proporcionar o bem-estar social. Além disso, este processo permite a geração de informações, que se tornadas públicas e confiáveis, podem ser extremamente úteis a toda administração pública e à sociedade em geral. As informações, se assim geradas, são fundamentais para a busca de soluções para os problemas sociais mais relevantes, dadas a conjuntura econômica, política e social do país; o que torna a tarefa de mensurar e analisar o gasto das políticas sociais uma linha de investigação extremamente sensível, se forem lembradas a magnitude das necessidades sociais, a competição por recursos no interior do orçamento público, a discussão sobre o papel e a atuação do Estado entre outras questões relevantes.

Justamente porque há essa centralidade, deve-se ressaltar que as questões metodológicas não devem ser “flexibilizadas” ou consideradas menos importantes. Se o forem, as discussões absolutamente fundamentais estarão baseadas em dados e informações imprecisas, pouco confiáveis e inoportunas – o que contribuirá muito mais para confundir e desvirtuar o debate, do que para subsidiá-lo, de maneira política e socialmente adequada e produtiva.

Propõe-se nesta nota contribuir, ainda que brevemente, para o aprofundamento teórico, para a maior precisão operacional no tratamento dos dados, bem como para o melhoramento do processo analítico, que permitam maior transparência e confiabilidade no tratamento de tão importante tema para as políticas públicas.

Defendem-se aqui, à luz de uma certa experiência,³ alguns itens que se consideram pilares importantes para a produção de dados, informações e análises a respeito do gasto social: (i) definição e explicitação de um conceito de Política Social; (ii) diálogo com a produção técnico-científica; (iii) especificação do conceito de gasto a ser utilizado; (iv) reconhecimento da estrutura federativa; (v) rigor no tratamento dos dados utilizados; e (vi) cuidados com os indicadores e deflatores. Por último, formulam-se algumas considerações sobre os processos analíticos, em seus aspectos macro e micro.

¹ Este texto é um sumário de um trabalho mais detalhado que em breve se espera publicar.

² Pesquisadores da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

³ O tema do gasto social é constante na agenda de pesquisa do Ipea, já se somando mais de vinte anos de pesquisas e publicações. A partir de 1995, o Instituto, seguindo a evolução da discussão desse tema na América Latina, compôs uma equipe técnica que desenvolveu metodologia para mensuração e análise de dados de gastos sociais para o caso do Brasil. Breve histórico da produção técnico-científica do Instituto nessa área pode ser conferido em Ipea (2003).

1 Importância da definição e explicitação de um conceito de política social

A indefinição acerca da delimitação conceitual, em escala e escopo, da proteção social expressa em ações sociais sob o comando do Estado, e que se pretende mensurar e analisar, tem sido a marca de grande parcela dos trabalhos levados ao espaço público, atualmente. Às vezes, surge, implicitamente, a idéia de que a política social se restringe ao combate à pobreza, mas este compromisso nem sempre está expresso com o adequado destaque e nem sua mensuração é realizada com o devido rigor.

Por isto é que se entende ser recomendável partir de uma posição conceitual minimamente articulada sobre o que se entende por política social. Esse entendimento tem dirigido os trabalhos de mensuração e análise do gasto social, não só da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do Ipea, mas também das principais instituições internacionais que trabalham com o tema. No entanto, cabe alertar que esse é um esforço árduo de investigação, principalmente por não existir um conceito definitivo e aceito universalmente: a definição pode vir tanto do aparato institucional vigente no país, como também pode ser produto de uma determinada concepção teórica – quase sempre, a definição surge da combinação destas duas reflexões.

Essa tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, considerando a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas. Um sistema de proteção social apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do PIB em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências, e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes.

Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção social com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de Política Social é uma tarefa complexa. Diz respeito à experiência histórica, às lutas sociais e políticas, que vão conformando e consolidando um marco jurídico institucional de sustentação da proteção social, com virtudes e falhas, com algumas lacunas já reveladas e outras ainda por revelarem-se, mas que de modo algum é uma construção gratuita ou automática.

Além de reconhecer isso, a mensuração e análise do gasto social, para tentar cumprir um papel justificável socialmente, devem procurar levantar dados e informações que possam transcender a intrincada e opaca contabilidade pública e a complexa teia formada pelas instituições governamentais. Revelando as finalidades sociais com seus devidos pesos, de forma a se comunicar com os objetivos apontados como referenciais e nucleares pela sociedade, dialogar com os estudos e pesquisas existentes nacionalmente e, também, manter uma certa comparabilidade das informações e registros financeiros com as de outros países.

Portanto, destaca-se que o mero agrupamento de instituições ditas sociais, assim como o empilhamento de dados e informações orçamentárias, não consolidam um visão de Política Social, quando muito gera uma visão embaçada e opaca da mesma, que mais confunde do que esclarece. Ou seja, ao pretender substituir um conceito de política social por uma listagem de ações governamentais sem nexos lógicos, assumem-se riscos elevados: o resultado pode apresentar limites bastante elásticos e abrangentes e, sobretudo, de contornos indefinidos tanto em relação ao marco jurídico-institucional quanto aos estudos nacionais e internacionais.

As precauções citadas anteriormente justificam-se pelo entendimento de que o gasto social constitui um indicador relevante do esforço de uma sociedade em prol da proteção social de seus cidadãos. Por isso mesmo, só faz sentido falar de gasto social como expressão quantitativa (e financeira) de um conjunto de ações da proteção social que determinado país adota para seus cidadãos – qual o sentido de um indicador que revela e retrata algo indefinido?

2 Importância do diálogo com a produção técnico-científica

A discussão sobre o gasto social não é recente na literatura como, também, não é nova a discussão específica sobre as metodologias de levantamento e tratamento de dados e informações necessárias a sua mensuração e análise. Nesse sentido, percebe-se que alguns trabalhos recentes necessitam de maior diálogo com essa literatura, para que com isso se beneficiem das metodologias já existentes e difundidas como ponto de partida para novos desenvolvimentos, sob pena de cometerem-se equívocos grosseiros que poderiam ser evitados – por já terem sido cometidos ou enfrentados em outros trabalhos.

É importante que a metodologia esclareça como os conceitos e instrumentais técnicos que serão utilizados se relacionam, não apenas entre si, mas também com os instrumentais mais difundidos. Também é necessário explicitar como se dá a operacionalização desses conceitos, isto é, a sua aplicação a partir das fontes de informação existentes – Execução Orçamentária, Contas Nacionais etc. Se os conceitos são novos, merecem ainda maior destaque e maiores explicações, tanto em termos das suas delimitações teóricas quanto da sua operacionalização.

Enfim, quando se utiliza um conceito estabelecido na literatura, as virtudes e problemas que envolvem cada conceito já são conhecidos em algum grau pelos leitores e analistas. Alçar um conceito inovador pode ser necessário e desejável, mas exige uma exposição mais longa acerca dos seus limites e especificidades, bem como exige também apresentar como este novo conceito relaciona-se com os conceitos mais conhecidos, e em que sentido ele os supera. E é necessário também alertar para o risco de utilização indevida do instrumental, quando, por exemplo, empregam-se como sinônimos ou equivalentes termos que na verdade representam conceitos distintos.

Um trabalho importante que pode ajudar a organizar inicialmente esta discussão conceitual foi realizado por Cominetti e Gropello (1994), que empreenderam um estudo comparativo sobre as metodologias de mensuração dos gastos sociais, vigentes à época na América Latina, realizando uma síntese crítica e contribuindo com diversas sugestões para a evolução metodológica dos trabalhos em curso na região. Conforme ressaltam os autores, a imprecisão decorrente da falta de um consenso acerca do que pode ou não ser caracterizado como gasto social, bem como de estruturação e classificação das despesas, pode levar a interpretações equivocadas e, freqüentemente, invalidar a análise comparativa.

Esses autores elaboraram um quadro comparativo da classificação funcional do gasto social em alguns países, com as principais áreas componentes da Política Social, conforme propostas à época por importantes estudos realizados sobre países latino-americanos (Quadro 1). Embora não exista concordância plena quanto à definição teórica de gasto social, pode-se ver que algumas áreas são tradicionalmente consideradas nesses estudos: Educação, Saúde, Previdência e Habitação.

Quadro 1 – Classificação funcional do gasto social de países latino-americanos proposta por importantes estudos

	MIDEPLAN (1989, 1990)	Petrei (1987)	Vargas De Flood e Harriague (1993)	Larrañaga (1994)	Relatórios sobre desenvolvimento humano (PNUD)	Estudos baseados em dados do FMI	Grosh (1990)	Estudos da OCDE
Saúde	*	*	*	*	*	*	*	*
Educação	*	*	*	*	*	*	*	*
Habitação	*	*	*	*	*	*		
Previdência Social		*	*	*	*	*	*	*
Bem-Estar Social (trabalho, pensões e benefícios a famílias)	*	Em parte	*	*	*	*	*	*
Água e Esgoto		*			*			
Cultura, técnica e Religião			*			*		
Outros Gastos Sociais (inversões, programas focalizados, etc.)			*	*				

Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Gasto social y equidad en América Latina (LC/R. 1235), Santiago de Chile, dic. 1992; El gasto público social en América del Sur en los años ochenta: un análisis introductorio (LC/R. 961) Santiago de Chile, dic. 1990; B. EBEL, Patterns of government expenditure in developing countries during the 1980s: the impact on social services. Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), jul. 1991. (Innocenti Occasional Papers, n. 18).

Elaboração: Cominetti e Gropello (1994).

Seguindo as tendências do período e participando dessas discussões em cooperação com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) no início dos anos 1990, o Ipea desenvolveu e aplicou o conceito de Área de Atuação, como estratégia para melhorar a apuração do gasto social brasileiro. Para tanto, desenvolveu uma metodologia de mensuração do gasto social que utiliza o conceito de *objetivo* ou *finalidade dos gastos*, que, alocados por Área de Atuação,⁴ constitui-se na forma mais apropriada de visualização das metas e diretrizes delineadas a partir da ação governamental. Dessa forma, o modelo de agregação proposto por essa metodologia não retrata os registros das despesas nem (i) por órgão setorial – conceito institucional –, nem (ii) por funções ou programas – enfoque funcional-programático.⁵

Assim, além da aproximação das técnicas internacionais, esses avanços metodológicos também permitiram o surgimento de um dos principais resultados da utilização do conceito de Área de Atuação, que foi a identificação de um volume elevado de recursos destinado à proteção social de um grupo específico: os servidores públicos, cuja Área de Atuação foi denominada Benefícios a Servidores Públicos. Esses gastos, quando eram alocados em diferentes instituições, programas e ações de governo, distorciam os indicadores e as análises. Ou seja, a experiência internacional e a necessidade de comparabilidade foram

⁴ Além disso, cada Área de Atuação foi dividida em subgrupos que guardam relação com os principais programas e ações governamentais nas respectivas áreas.

⁵ A objeção ao levantamento do Gasto Social por meio de uma metodologia que corresponda estritamente ao critério institucional deve-se ao fato de que em alguns casos a efetiva finalidade da ação pode não ser muito bem observada. Por exemplo, a agregação dos gastos, segundo tal critério: consignaria parte dos gastos em saúde - manutenção de hospitais de ensino -, e em assistência social - Bolsa-Escola - ao Ministério da Educação; subestimaria gastos relativos de saneamento básico, por estarem distribuídos em vários órgãos dos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e, recentemente, das Cidades; e dificultaria o cálculo de despesas relativas a benefícios previdenciários - pensões e aposentadorias - e assistenciais - assistência médica, auxílio creche, auxílio refeição, dentre outros -, pagos a servidores públicos federais, distribuídos por órgãos dos três Poderes. Por sua vez, a consolidação dos gastos por programas não explícita ações cuja identificação é importante, como é o caso da Merenda Escolar. Para conhecer mais a metodologia do Ipea, cf. Fernandes et al. (1998a), Fernandes et al. (1998b) e Castro et al. (2003).

importantíssimas para o desenvolvimento dos trabalhos do Ipea, que desembocaram no conceito de Área de Atuação, que se tem mostrado bastante útil e revelador, tanto para análise de cada área como para o entendimento do gasto público social e da política social.

Devido à divulgação desses desenvolvimentos, tem-se observado que alguns trabalhos de outras instituições têm utilizado esse conceito como ponto de partida, inclusive anunciando filiação ao mesmo.⁶ Entretanto, também se observa que a utilização não é realizada com o rigor desejável. Isso vale tanto para a mensuração, quando se misturam diversas formas de alocar os dados, como também quando se agregam informações nem sempre passíveis de agregação. Um exemplo de destaque é SPE (2005) que uniu os gastos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS - INSS) e do Regime Jurídico Único (RJU-Servidor Público), que foram assim tratadas e analisadas como uma única política de Previdência Social.⁷

Essa opção de juntar, na área de Previdência Social, dois regimes previdenciários, sem guardar as devidas distinções e especificidades, pois estes possuem diferentes históricos, aparatos jurídicos, fontes de financiamento etc., não parece ser o melhor caminho. Ao trabalhar os dois sistemas de modo unificado, embaralham-se dois perfis redistributivos diferentes. Perde-se a visibilidade dos reais efeitos distributivos de cada um dos Regimes, atribuindo-se características regressivas aos dois sistemas – o que não corresponde à realidade dos fatos.⁸

3 Importância de especificar o conceito de gasto a ser utilizado

Como visto anteriormente, o que será considerado como Política Social no momento da apuração dos dados é uma decisão fortemente condicionada pelo marco institucional de cada país, sendo também temperada pela orientação teórica que será referendada. Para além desses limites, existem as questões que remetem à discussão de Contas Nacionais. Um conceito abrangente de Gasto Social deveria considerar tanto as ações governamentais de caráter social, como os gastos efetuados pelo setor privado da economia com esta finalidade – recursos de famílias, de empresas privadas e de instituições e organizações não governamentais.⁹ Neste sentido, o conceito de *Gasto Público Social* é mais restrito e refere-se apenas às atividades implementadas com recursos do setor público.

Como apontam Cominetti e Gropello (1994), muitos estudos aplicam definições distintas para fins de caracterização do gasto social. O quadro a seguir apresenta uma síntese desses conceitos e formas de calcular o gasto social:

⁶ Por exemplo, é o que deixa transparecer o documento da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, SPE (2005).

⁷ O texto da SPE (2005), é ambíguo neste aspecto. Reconhece que há necessidade de revelar os gastos específicos com a proteção social ao servidor público, ao manter uma área de atuação denominada “benefícios aos servidores”. Mas não reconhece esta mesma característica nos Encargos Previdenciários da União, ao misturá-los e consolidá-los junto aos gastos do Regime Geral de Previdência Social.

⁸ A esse respeito, ver parte que trata da Seguridade Social no periódico produzido pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, especialmente os números 8, 9 e 10.

⁹ Nessa linha de raciocínio, é fundamental buscar avançar na direção da consolidação de Contas Nacionais Sociais, como, por exemplo, tem-se tentado fazer na área de Economia da Saúde.

Quadro 2 – Conceitos e formas de calcular o gasto social

“(...) *gasto público social (GPS) se refere à massa de recursos financeiros brutos empregados pelo setor público (custo dos bens, serviços e transferências realizadas, independentemente da origem do financiamento e o valor de recuperação). Basicamente, esse conceito compreende todos os programas sociais de caráter público, ainda que sejam executados por instituições descentralizadas que se financiam com fundos próprios.*

“(...) *gasto fiscal social (GFS) se refere à massa líquida de recursos gastos, isto é, considera somente o componente subsidiário de um programa social. Isso significa que do gasto bruto, ou custo total, são subtraídas as contribuições dos beneficiários e os eventuais valores de recuperação. Segundo esta definição, fazem parte do gasto social somente aqueles programas sociais com financiamento público ou misto, executados principalmente por instituições centralizadas.*

“(...) *Outros conceitos mais refinados também utilizados em análises do impacto distributivo e de focalização do gasto são o gasto social direto (GSD), que exclui do GFS os gastos administrativos, e o gasto social efetivo (GSE), que é ainda mais restritivo, já que se refere apenas à proporção do gasto direto efetivamente empregado, na forma de dinheiro, bens ou serviços de caráter social, em favor dos setores mais pobres da população, ou de uma fração dela.”*

Formas de cálculo

Toda a atividade pública de caráter social
– Subsídios implícitos e cruzados
= Gasto Público Social (Gasto Bruto)
– Contribuições dos Beneficiários e Valores Recuperados
= Gasto Social Fiscal (Gasto Líquido)
– Gastos Administrativos
– Contribuições a caixas de Previdência
= Gasto Social Direto
– Gasto que é recebido pelos setores médios e altos
= Gasto Social Efetivo

Fonte: Cominetti (1994, p. 126-129).

No caso da metodologia do Ipea, dois fatores foram fundamentais para definir a escolha do instrumental conceitual utilizado: (i) a disponibilidade de fontes de informação confiáveis e tratáveis; e (ii) a necessidade de comparabilidade internacional. Mesmo considerando a tentação de se avançar na direção do *Gasto Fiscal Social* e/ou do *Gasto Social Direto*, a opção realizada foi pelo conceito de *Gasto Público Social*, frente às limitações das fontes de informação existentes. Dessa forma, o escopo da metodologia Ipea procura medir o esforço quantitativo do setor público nas áreas sociais, mas sem distinguir programas contributivos e não-contributivos, nem levantar o valor recuperado dos empréstimos concedidos – tratamento que é

necessário para se chegar ao Gasto Fiscal Social. Alguns trabalhos atuais, por não enfrentarem adequadamente essa questão, utilizam frouxamente os conceitos de *gasto*, o que pode gerar uma grande confusão – quando, por exemplo, utilizam-se termos como “gasto direto”, “gasto primário”, “gasto total”, sem deixar claro como estes conceitos relacionam-se nem tampouco como dá-se a sua operacionalização.

Outra questão importante refere-se às renúncias tributárias e subsídios implícitos, que conduzem a estudos de “*Gasto Tributário Social*” – que constitui uma outra seara metodológica específica e complexa.¹⁰

¹⁰ O conceito de “gasto tributário” foi utilizado pela primeira vez em 1967 por Stanley Surrey, então Secretário-Assistente do Tesouro dos Estados Unidos para Política Tributária, com o objetivo de descrever os dispositivos especiais do imposto de renda que representavam renúncia de receitas e cujo objetivo principal era atingir objetivos econômicos e sociais beneficiando um grupo de contribuintes, setor ou região. Ele os classificou como *gasto tributário* tendo em vista que, embora esse se assemelhasse aos gastos orçamentários do governo, era contudo realizado por meio da redução na carga tributária e não mediante um desembolso direto, o que o diferenciava dos benefícios financeiros e creditícios que são alocados nos orçamentos. Com o passar do tempo, foi aumentado o espectro de atuação, cuja abrangência vai desde o “gasto tributário” que objetiva o desenvolvimento regional, até o destinado às entidades sem fins lucrativos de assistência social e educação. Em alguns países da OCDE, elaboram-se orçamentos de gastos tributários que são submetidos ao Parlamento.

4 Importância do reconhecimento da estrutura federativa

Na maior parte do tempo, a discussão sobre a mensuração e análise dos Gastos Sociais no Brasil se restringe ao âmbito do Governo Federal. Tal fato certamente limita as conclusões a que se pode chegar, pois este país se organiza como uma Federação de elevado grau de descentralização fiscal, e um também elevado grau de descentralização no financiamento e execução de políticas sociais, particularmente nas áreas de Educação e Saúde. Neste sentido, a mensuração e análise dos gastos sociais plenamente esclarecedoras deveriam levar em conta as três esferas de governo.

Esta tarefa é bastante complexa, mas não se quer dizer que seja impossível levantar os dados sobre a execução orçamentária de estados e municípios. A dificuldade reside em diversos obstáculos, dos quais se podem destacar: (i) as realidades orçamentárias e contábeis dos governos subnacionais são as mais diversas – garantir que as informações sejam apuradas de modo que se tornem compatíveis exige um exaustivo rigor no levantamento, tratamento e crítica das informações; (ii) algumas das principais políticas sociais são executadas de modo descentralizado, com financiamento compartilhado – ou seja, um significativo volume de recursos do governo federal é transferido para os governos estaduais e municipais, que efetivamente os aplicam na provisão de bens e serviços. Isto posto, o risco de computar duas ou três vezes um mesmo recurso é elevado, e exige muito cuidado;¹¹ (iii) se não é trivial aplicar a metodologia de Área de Atuação sobre a execução orçamentária do governo federal, aplicá-la sobre a diversidade orçamentária de estados e municípios é exponencialmente mais complicado.

O Ipea realizou um levantamento dos gastos sociais das três esferas de governo para o ano de 1995¹² – por meio da mensuração dos gastos federais e estaduais, e da estimação dos gastos municipais, a partir de uma amostra de quase duzentos municípios, dentre os mais representativos econômica e populacionalmente. Desde então, não houve outro esforço semelhante para consolidar os gastos sociais das três esferas – embora existam diversas estimativas sendo divulgadas periodicamente por distintas instituições.¹³

Nesse sentido, merecem destaque os levantamentos que vêm sendo realizados para determinadas áreas, como o SIOPS, que mensura e acompanha o gasto das três esferas de governo com Ações e Políticas Públicas de Saúde. Sistemas semelhantes estão sendo montados neste momento para as áreas de Educação e Assistência Social. A consolidação destes esforços, bem como a sua replicação para outras áreas sociais, será extremamente valiosa para o debate da Política Social – e o intercâmbio e debate metodológico, entre esses, é fundamental.

5 Importância do rigor no tratamento dos dados e informações utilizados

Os dados e informações orçamentárias são a matéria-prima natural para a confecção de um estudo sobre gasto público social. Obtidas diretamente das bases de dados do governo federal, ou por meio

¹¹ As transferências do Piso de Atenção Básica (PAB) do Sistema Único de Saúde (SUS) constituem um bom exemplo. São contabilizados como transferências no âmbito do Ministério da Saúde, chegam aos Fundos Municipais de Saúde e de lá vão financiar, ao lado dos recursos próprios das prefeituras, políticas municipais de saúde. Esses recursos merecem destaque, sob pena de integrarem os gastos federais e municipais simultaneamente. Mas, se devidamente localizados, poderão ser considerados como gastos federais – sob a abordagem de Origem dos Recursos –, ou alternativamente, como gastos municipais – se a análise for sob a abordagem de Responsabilidade de Gestão. Para maiores detalhes sobre Origem dos Recursos e Responsabilidade de Gestão, bem como outras questões metodológicas sobre a consolidação de Gastos Sociais para as três esferas de governo, v. Fernandes et al. (1998b).

¹² Cf. Fernandes et al. (1998b).

¹³ Às vezes, estimativas diferentes para a mesma instituição, como é o caso de OECD (2004; 2005).

de coletas realizadas junto aos governos estaduais e municipais, as informações sobre a execução orçamentária constituirão o principal banco de dados – ao qual poder-se-ão acrescentar dados de outras fontes, como as Contas Nacionais, ou informações específicas sobre alguma destinação de recursos significativa, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por exemplo.

É importante esclarecer que o gasto é a expressão de parte do orçamento que, por sua vez, engloba também a parte relativa às receitas. Em outras palavras, o gasto está contido na peça orçamentária, mas dela não é sinônimo. Além disso, numa análise do processo orçamentário deve-se entender que o Orçamento é uma peça que recebe, comporta, ajusta – ou não – uma variada gama de interesses políticos, econômicos e sociais, que se posicionam na disputa do Fundo Público. Portanto, o Orçamento reflete o jogo de forças, que será tão mais rico, complexo e informativo quanto mais democrática for a relação entre os poderes Executivo, Legislativo e a sociedade em geral.¹⁴

Uma análise desenvolvida no âmbito do processo orçamentário pode compreender desde a estimativa das receitas até os recursos destinados para restos a pagar, passando pelas fases de: dotação inicial de recursos definida no Orçamento aprovado; créditos aditivos ou supressivos, que modifiquem a dotação final; contingenciamento de recursos, que reduz a disponibilidade de recursos da dotação autorizada; e pelos três estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento.

Nesse sentido, é importante explicitar qual o estágio da execução orçamentária está sendo considerado na análise. Mais ainda, é fundamental que não se misturem informações correspondentes a momentos diferentes do processo orçamentário, sob pena de se impossibilitar uma análise adequada. A utilização simultânea de informações oriundas de execução orçamentária liquidada, de estimativas de gasto, de fluxo de caixa, bem de como de valores estimados e de valores efetivamente realizados, compromete a qualidade dos dados, principalmente se não for devidamente explicitado aos leitores o que se está tomando como base.

Além das dificuldades no tratamento das informações orçamentárias, é necessário cuidado no trato com as fontes de informação complementar, como os dados relativos a Renúncias Tributárias, Subsídios Implícitos, dentre outras origens de informação. Analisar cada uma dessas categorias exige esforço e rigor em níveis distintos, e quase sempre superiores ao exigido pelas informações de execução orçamentária. Os resultados alcançados a partir do tratamento de cada uma dessas fontes certamente não será homogêneo em termos de confiabilidade e qualidade das informações levantadas, o que de modo algum significa que não se deve trabalhar com elas. O que deve ser ressaltado é que as diferenças entre elas implicam soluções operacionais metodológicas distintas, como, também, distintos graus de resolutividade e confiabilidade. Em outras palavras, não se podem somar ou consolidar, de qualquer maneira, valores de distintas origens e significados. São necessários cuidados e mediações metodológicas específicas e a devida explicitação, de forma que qualquer um possa compreender a trilha seguida pelo produtor da informação.

6 Indicadores e deflatores

Um outro ponto que deve ser destacado, ainda na questão do tratamento dos dados, diz respeito à utilização – ou não – de deflatores ou de outros indicadores para corrigir as informações primárias. A depender das fontes, as informações podem ser obtidas em valores mensais (o que possibilita a correção dos dados pela inflação mensal), ou em valores anuais (o que permite apenas a correção pelos índices

¹⁴ Não é à toa que um dos efeitos da redemocratização foi a recuperação da abrangência e cobertura do sistema orçamentário, que sob o regime autoritário tratava de uma parcela relativamente pequena dos gastos e fontes de financiamento do governo federal (Guardia, 1997).

médios anuais de inflação). Mas mesmo esta última opção é mais precisa do que a utilização de dados nominais, que impingem à análise distorções que serão tão maiores quanto mais longo for o período de tempo observado. De fato, a relativa estabilidade inflacionária da economia brasileira ainda não permite que se aponte “crescimento” de gastos ou receitas apenas a partir de valores nominais.¹⁵

Claro está que a escolha do indexador também pode afetar a trajetória dos dados. É sabido, por exemplo, que o IGP apresenta maior sensibilidade às flutuações do câmbio – o que exige prudência na observação dos anos de 1999 e 2002, no caso do Brasil. Por outro lado, utilizar um índice de preços ao consumidor, como o IPCA, na atualização de agregados macroeconômicos, também não é uma solução definitiva.

Mesmo os percentuais do PIB, que constituem uma boa forma de encaminhar a análise, podem apresentar problemas. Em anos fortemente recessivos, por exemplo, o crescimento de um determinado gasto em relação ao PIB pode estar sendo causado muito mais pela queda do Produto do que pelo crescimento dos gastos. Considera-se, então, que uma análise mais rigorosa deve preocupar-se em construir e comparar uma série de indicadores. Os diferentes vetores assim detectados podem tornar mais complexa a análise, mas também lhe conferem mais riqueza e fidedignidade.

7 Considerações sobre a análise do gasto social sob a perspectiva macro

O gasto público é um elemento importante para a geração de consumo e de investimentos que se situam no rol das responsabilidades do Estado. Contudo, no processo de realização do gasto público, os interesses políticos, econômicos e sociais envolvidos geram uma competição pelos recursos disponíveis, o que 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. É relevante, portanto, conhecer o montante de recursos disponíveis e aquele efetivamente gasto pelas políticas sociais, assim como nos demais itens de gasto, com vistas a indicar a direção da ação estatal.

Nesse sentido, é importante ressaltar que os trabalhos e estudos de mensuração e análise do gasto público normalmente apresentam indicadores que relacionam os gastos dimensionados com três grandes agregados: (i) primeiramente, compara-se com o PIB, para que se conheça o percentual dos recursos aplicados em uma determinada atividade governamental; (ii) depois, se promove uma análise em termos populacionais, isto é, constroem-se indicadores *per capita*, para verificar o volume absoluto de recursos alocado, *vis-à-vis* o tamanho da população; (iii) finalmente, se confrontam os valores apresentados com o total de recursos públicos disponível, para que se explicita que percentual do Fundo Público está sendo destinado àquela atividade.

Esta seqüência analítica é válida e útil para quaisquer estudos sobre gasto público. Analisar o comportamento de um determinado conjunto de gastos frente a esses três indicadores é pertinente para a temática do Gasto Social como um todo, mas também para suas partes específicas. É também pertinente, em distintos graus, para a discussão dos investimentos em infra-estrutura – como transportes e tecnologia; para o tema dos gastos em políticas de fomento – agrícolas, industriais ou de comércio exterior; e até mesmo para o estudo da trajetória da dívida pública e dos gastos com juros. E deve-se frisar também que estes indicadores serão os mais utilizados nas comparações internacionais.

A utilização recorrente destes três indicadores – percentual do PIB, gastos *per capita* e percentual do gasto público – não é gratuita, obviamente. Os três revelam características que não são necessariamente

¹⁵ No período de 2000 a 2003, por exemplo, a inflação brasileira acumulada atingiu 32,5% pelo IPCA médio e 52% pelo IGP-DI médio.

redundantes, como pode parecer à primeira vista. Um país pode aplicar um percentual elevado do PIB em determinada ação governamental. Mas se este for um país pobre, talvez este alto valor relativo não mobilize um volume absoluto de recursos *per capita* suficiente para alcançar os objetivos daquela política pública. O contrário também pode ser verdadeiro: um percentual pequeno do PIB pode significar um volume de recursos absoluto considerável, se o olhar estiver focado sobre um país rico.¹⁶

Na mesma linha de raciocínio, um dado percentual do PIB aplicado em uma determinada política pública pode revelar um maior ou menor esforço do Estado, dependendo do tamanho e trajetória da carga tributária. Por exemplo, um país que aplique 2% do PIB em uma política pública, quando possui uma carga tributária de 15% do PIB, revela um esforço maior do que um país que aplique os mesmos 2% quando arrecada recursos na ordem de 30% do PIB.

A trajetória no tempo também é importante: os significados serão muito distintos, se o crescimento dos gastos dá-se em um ritmo inferior, superior ou equivalente ao crescimento do PIB; ou se esse mesmo crescimento dá-se em um ritmo inferior, superior ou equivalente ao crescimento da carga tributária.¹⁷

Em suma, a comparação do gasto público social e demais gastos do governo permite ao leitor identificar quais os grandes agregados que estão crescendo no momento da definição dos gastos públicos – um elemento importante que pode ser utilizado para agregar conhecimento sobre a política fiscal e para explicitar quais interesses estão sendo privilegiados na utilização do Fundo Público.

8 Considerações sobre a análise do gasto social sob a perspectiva micro

As análises que tomam a direção do que se está intitulando como “dimensão micro do gasto” buscam em geral apresentar uma análise de impacto distributivo e eficiência dos gastos sociais, em geral, sob um conceito restrito. Só se consideram as transferências monetárias, deixando de tratar o impacto distributivo de outras formas de proteção social, como a provisão de bens e serviços públicos – o que exclui a quase totalidade dos gastos das áreas de Educação, Saúde, Saneamento e Habitação, por exemplo.

Certamente, a disponibilidade de fontes de informação é fator fundamental a explicar a restrição de escopo dos trabalhos realizados no Brasil. No entanto, esses estudos, mesmo analisando uma parcela das políticas sociais, sustentam afirmações gerais sobre regressividade e ineficiência da Política Social como um todo. De modo geral, devido à indefinição de um conceito claro de Política Social, há uma tendência de que os trabalhos utilizem uma abordagem extremamente ampla, no momento da mensuração do gasto social, e um enfoque extremamente restrito, no momento da “avaliação de impacto”. Esta incompatibilidade entre “numeradores e denominadores”, por assim dizer, confunde muito mais do que esclarece.

¹⁶ Observe-se o seguinte exemplo: segundo a Organização Mundial de Saúde (2004), Brasil, Espanha e Inglaterra gastam aproximadamente o mesmo percentual do PIB com ações e serviços de saúde: 7,5%, entre gastos públicos e privados. Entretanto, em termos absolutos, o Brasil gasta US\$ 573 *per capita*; a Espanha, US\$ 1.607 *per capita* (ou seja, quase o triplo); e a Inglaterra, US\$ 1.989 *per capita*. Perceba o leitor que, neste caso, a utilização de apenas um dos indicadores, qual seja, o percentual do PIB, poderia induzir o analista a equivocar-se sobre os limites colocados às políticas de Saúde em cada país. Ao unir os dois vetores, a compreensão do objeto eleva-se significativamente.

¹⁷ Nos trabalhos do Ipea, têm-se seguido as sugestões da literatura especializada de sempre buscar uma dimensão da importância do gasto social na agenda de governo, ou seja, dimensionar a prioridade fiscal do governo no que diz respeito às políticas sociais, o que fornece um indicador do comprometimento relativo dado às políticas sociais frente às diversas opções de políticas públicas que são tomadas pelo governo. Para tanto, procura-se efetuar a comparação do gasto social com o total de dispêndios do governo federal em suas várias dimensões, tais como a despesa efetiva, a despesa financeira, a despesa não financeira e outras despesas do governo.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 39, 1995.
- BARRERAS, A. W. *Gasto social na América Latina: um balanço das perspectivas*. São Paulo: Fundap, 1997. (Boletim de Conjuntura Político Social, 23).
- CASTRO, J. A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília, DF: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, 988)
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.
- COMINETTI, R.; GROPELLO, E. El gasto social en América Latina, un examen cuantitativo y cualitativo. *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 73, 1994.
- COMINETTI, R.; RUIZ, G. Evolucion del gasto social en América Latina, 1980-1995. *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1994.
- EUROSTAT. *Social protection expenditures and receipts (Data 1980-1998)*. Luxembourg, 2000.
- _____. *ESSPROS Manual*. Luxembourg, 1996.
- FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Brasília, DF: Ipea, 1998. (Textos para Discussão, 547)
- _____. *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Brasília, DF: Ipea, 1998. (Textos para Discussão, 598).
- FERNANDES, M. A. *Mensuração do gasto público social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea*. Brasília, DF: Ipea, 2000. Mimeografado.
- 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, 1999.
- 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.
- GUARDIA, E. R. Processo orçamentário do Governo Federal. In: MEYER, A. *Finanças públicas: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap e Ipea, 1997.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Texto para Discussão n. 1000 – Edição Comemorativa. Brasília, DF: Ipea, 2003.
- _____. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Diversos números. Brasília, DF: Ipea, 1999.
- ORGANISATION ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *OECD Social Expenditure Database, 1980-1997*. Paris, 2000.
- _____. *Revenue Statistics, 1965-1999*. Paris, 2000a.
- _____. *OECD Economic Surveys: Brazil*. 2005.
- _____. *Education at a glance: OCDE – Indicators*. Paris: OCDE, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: jul. 2005.
- _____. *Education at a glance: OCDE – Indicators*. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <www.oecd.org/edu/eag2004>. Acesso em: jul. 2005.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). *World Health Report 2004*. Genebra: OMS, 2004.
- PIOLA, S.; CAMARGO, S. *Brasil: gasto social federal por áreas (1980/1993)*. Brasília, DF: Ipea, 1994. Mimeografado.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). *Federalismo e integração econômica regional*. São Paulo: Konrad-Adenauer, 2003.

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

SERVO, L., PIOLA, S.; RIBEIRO, J. A. C. *Uma introdução às contas de saúde*. Brasília, DF: Ipea, 2005. Mimeografado.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (SPE). *Orçamento Social da União*. Brasília, DF: SPE/MF, 2000.

_____. *Orçamento Social da União: 2000*. Brasília, DF: SPE/MF, 2002.

_____. *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*. Brasília, DF: SPE/MF, 2003.

_____. *Orçamento Social do Governo Federal: 2001-2004*. Brasília, DF: SPE/MF, 2005.